

2011

# Aansturing van het welzijnswerk in Amsterdam

*Een kwalitatief onderzoek naar het  
gebruik van prestatie-indicatoren*



*Auteur*

*Jip Philips*

*Begeleider*

*Leonard van 't*

*Hul*

*Datum*

*30-6-2011*

## ABSTRACT

---

*Overheden voeren welzijnswerk niet meer zelf uit maar subsidiëren tegenwoordig welzijnsinstellingen om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. In het verleden is gebleken dat overheden moeite hebben met het vertalen van abstracte doelstellingen naar concrete opdrachten en bijbehorende prestatie-indicatoren. De centrale vraag van dit onderzoek is op welke wijze prestatie-indicatoren gebruikt worden voor de aansturing van het welzijnswerk in Amsterdam, en welke factoren een succesvolle toepassing beïnvloeden. Op basis van een literatuurstudie, een inhoudsanalyse van subsidiedossiers en interviews met ambtenaren lijken er drie belangrijke belemmeringen te zijn. Ten eerste is er een verschil tussen politieke en ambtelijke visie. Er is politieke druk om eenduidig op prestatie-indicatoren af te rekenen terwijl veel ambtenaren niet geloven dat dit zinvol of verstandig is. Ten tweede, de stadsdelen streven naar prestatie-indicatoren die maatschappelijke effecten meten, terwijl die helaas niet bestaan. Men dient goed na te denken welke doelen men wilt en kan bereiken met prestatie-indicatoren en hier het ontwerp en toepassing op aan te passen. Het derde probleem is dat stad en instellingen in een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie verkeren en een volledig zakelijke relatie niet mogelijk is.*



## BEDANKWOORD

---

Graag zou ik diegene bedanken zonder wie dit rapport nooit af was geweest. Ten eerste alle mensen van de gemeente Amsterdam die tijd opgegeven hebben om voor mij gegevens te verzamelen, afspraken te maken en interviews te geven. Met name wil ik iedereen bedanken voor de intelligente en openhartige gesprekken die de basis vormen voor alle bevindingen.

Als tweede wil ik iedereen van de Rekenkamer bedanken voor alle vriendelijkheid, hulp en advies die ik gekregen heb. Voornamelijk Carlos, die mij over onderzoek en mijzelf veel geleerd heeft. Daarnaast mijn medestagiaires voor alle gezelligheid en Jan, omdat hij vragen stelde waar ik geen antwoord op wist.

Als laatste wil ik Leonard bedanken omdat hij ondanks een behoefte om mij uitvoerig te begeleiden, mij toch lekker mijn gang liet gaan.



# INHOUDSOPGAVE

---

Abstract.....	1
Bedankwoord .....	2
1. Opzet .....	6
1.1 Inleiding.....	6
1.2 Probleemstelling.....	6
1.3 Doelstelling.....	8
1.4 Onderzoeksvraag.....	9
1.5 Relevantie.....	9
2. Theorie .....	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Opbouw.....	12
2.3 Principaal-agent model .....	12
2.4 Prestatie-indicatoren als middel in de publieke sector .....	16
2.5 Zijn prestatie indicatoren een zinvol middel?.....	17
2.5.1 De relatie tussen scores op prestatie-indicatoren en maatschappelijke effecten? .....	17
2.5.2 Doelen en vormgeving van prestatie-indicatoren .....	19
2.6 Zijn prestatie-indicatoren een betrouwbaar middel?.....	21
2.6.1 In welke mate worden scores op prestatie-indicatoren gemanipuleerd door de agent? .....	21
2.6.2 Op welke wijze is er controle mogelijk op prestatie-indicatoren?.....	22
2.6.3 Registreren van gegevens voor prestatie-indicatoren door welzijnsinstellingen? .....	23
2.7 Zijn prestatie-indicatoren een nuttig middel? .....	24
2.7.1 Worden prestatie-indicatoren gebruikt als intern evaluatiemiddel en is dit wenselijk?.....	24
2.7.2 Zijn evaluaties van publieke organisaties op basis van prestatie-indicatoren nuttig? .....	25
2.7.3 Sturen prestatie-indicatoren handelen van de agent richting doelstellingen van de principaal?.....	26
2.7.4 Leiden prestatie-indicatoren tot perverse effecten?.....	27
2.7.5 Verbeteren prestatie-indicatoren de efficiëntie van een organisatie? .....	30
2.8 Voorwaarden voor een goede implementatie van prestatie-indicatoren.....	31
2.9 Nederland als context voor aansturing op prestatie-indicatoren.....	33
2.10 De Amsterdamse werkwijze.....	35



2.11 Conclusie.....	36
3. Methode.....	38
3.1 Onderzoeksvragen.....	38
3.2 Data verzameling.....	39
3.3 Inhoudsanalyse.....	42
3.4 Interviews.....	43
3.5 Kwalitatief onderzoek.....	44
3.6 Dataverzameling.....	45
4. Bevindingen, analyses en adviezen.....	48
4.1 Inleiding.....	48
4.2 Zijn opdrachtformuleringen en bijbehorende prestatie-indicatoren zo geformuleerd dat ze een directe vertaling zijn van de doelen van de stadsdelen.....	49
Probleem.....	49
Bevindingen.....	49
Reflectie.....	53
Conclusie & aanbevelingen.....	54
4.3 Hoe worden de doelen van de stadsdelen vertaald naar opdrachten aan instellingen?.....	55
Probleem.....	55
Bevindingen.....	55
Reflectie.....	61
Conclusie & aanbevelingen.....	66
4.4 Hoe worden opdrachten aan welzijnsinstellingen vertaald naar prestatie-indicatoren?.....	68
Probleem.....	68
Bevindingen.....	68
Reflectie.....	74
Conclusie & aanbevelingen.....	77
4.5 Op welke manier beïnvloedt de relatie tussen stadsdelen en welzijnsinstellingen de aansturing van het welzijnswerk?.....	79
Probleem.....	79
Bevindingen.....	79
Reflectie.....	83
Conclusie & aanbevelingen.....	85



5. Op welke wijze worden prestatie-indicatoren gebruikt voor de aansturing van het welzijnswerk in Amsterdam, en welke factoren beïnvloeden een succesvolle toepassing?	87
Aanbevelingen.....	89
6. Literatuurlijst .....	91
Bijlagen .....	95
1. Conceptbrief verzoek medewerking stadsdelen.....	95
2. Topiclijst uitgebreid.....	97
3. Topiclijst beknopt .....	99
4. Voorbeeld trapsgewijze vertaling doelstellingen .....	101



# 1. OPZET

---

## 1.1 INLEIDING

---

Het welzijnswerk in Amsterdam staat onder druk. Er wordt bezuinigd, de effectiviteit wordt ten twijfel getrokken en verschillende onderzoeken hebben problemen rondom de aansturing van het welzijnswerk door de stad aangetoond (Rekenkamer Amsterdam, 2006; 2008; 2010a; 2010b). In het verleden verzorgde gemeenten zelf welzijnswerk, dit is vervangen door gedifferentieerde rollen voor stad en welzijnsinstellingen. Hierbij is er een roep naar verzakelijking, het welzijnswerk moet professioneel uitgevoerd en aangestuurd worden. De gemeente bepaalt wat moet gebeuren, stelt kaders en financiert, welzijnsinstellingen voeren het welzijnswerk uit. Hiervoor is het van belang dat gemeentes controle houden op de uitvoering. Worden de gestelde doelen op een goede en efficiënte wijze bereikt? Prestatie-indicatoren worden ingezet als middel om hier zicht op te houden. Dit zijn relatief eenvoudig bij te houden kengetallen die tijdens de uitvoering van activiteiten bijgehouden worden en op basis waarvan een oordeel gevormd wordt over de totale uitvoering. Jaren nadat de verzakelijking is ingezet zijn er nog steeds signalen binnen en buiten Amsterdam dat het aansturen van welzijnswerk problematisch is. Het doel van dit onderzoek is om te verklaren waarom de gemeente Amsterdam moeite heeft om prestatie-indicatoren in te zetten voor een effectieve aansturing van het welzijnswerk.

## 1.2 PROBLEEMSTELLING

---

Van de overheid wordt verwacht dat maatschappelijke problemen aangepakt worden. Hiervoor wordt veelal welzijnswerk ingezet. Welzijnswerk is een overkoepelende term voor werkzaamheden die uitgevoerd worden om het algemene welzijn van mensen te verhogen. Het idee is enerzijds dat ieder individu recht heeft op geluk en anderzijds dat het een preventieve werking heeft en zo de instroom in specialistische (en dure) zorg kan terugdringen. Deze werkzaamheden zijn veelal gericht op specifieke bevolkingsgroepen zoals jongeren, daklozen of ouderen en specifieke doelen zoals zelfredzaamheid verhogen, eenzaamheid verminderen of kansen vergroten.

Iedereen betaalt belasting om een klein deel van de kosten te betalen. Omdat iedereen een bijdrage levert is er ook voor iedereen een belang dat het geld goed gependeed wordt. Kunnen de maatschappelijke problemen niet effectiever aangepakt



worden? Of kunnen de problemen net zo effectief aangepakt worden met minder geld? Veelal wordt geopperd dat private organisaties efficiënter en effectiever middelen kunnen inzetten dan publieke organisaties (Bovens et al, 2001). Mede hierdoor is er een beweging gaande richting privatisering van overheidsdiensten. Dat welzijnswerk niet langer direct door de overheid uitgevoerd wordt is hier een onderdeel van.

Het idee is dat overheden verantwoordelijk zijn voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken, echter, ze realiseren dit via aansturing van welzijnsinstellingen. Via selecte financiering en het stellen van doelen (Bovens et al, 2001) sturen overheden (semi-)private welzijnsinstellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Een resultaat hiervan is bijvoorbeeld dat jongerenwerkers niet op de loonlijst staan van de gemeente maar in dienst zijn van welzijnsinstanties. Terwijl de gemeente niet meer direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van het welzijnswerk moet zij hierover wel nog steeds publiekelijke verantwoording afleggen. Om sturing te kunnen geven en verantwoording te kunnen afleggen worden vaak prestatie-indicatoren ingezet. Dit houdt in dat er van te voren afspraken gemaakt worden over wat een goede uitvoering van het welzijnswerk is en hoe dit in cijfers vastgelegd wordt (Bovens, 2001). De cijfers die vastgelegd worden zijn prestatie-indicatoren. Voorbeelden van mogelijke prestatie-indicatoren binnen de verslavingszorg zijn het aantal mensen dat binnen een bepaalde termijn van de straat gehouden wordt of het aantal mensen dat afgekickt is.

In de literatuur over prestatie-indicatoren wordt geen eenduidige definitie gehanteerd en meerdere termen worden gebruikt om hetzelfde aan te duiden. Soms wordt de term prestatie-indicator bedoeld voor een specifiek type meting, dan wordt bijvoorbeeld het onderscheid gemaakt tussen prestatie-indicatoren en effect-indicatoren. Soms wordt het woord gebruikt om een manier van denken weer te geven, dan is het gebruik van prestatie-indicatoren een synoniem voor uitkomst gericht sturen of prestatie management systemen. Het meten op zichzelf wordt veelal aangeduid als prestatie-meting, productie-meting of uitkomst-meting en het middel dat hiervoor gebruikt wordt als prestatie-indicator, kritieke succesfactoren of kengetallen. Ten behoeve van eenduidigheid wordt in dit onderzoek de term 'prestatie-indicator' gehanteerd. Een prestatie-indicator is een cijfer dat een specifiek element van een breder handelen in kaart brengt. Het is de bedoeling dat dit cijfer een afspiegeling is van het succes van de totale werkzaamheden en wordt doorgaans gebruikt om op eenvoudige en eenduidige wijze een oordeel te vormen over de totale uitvoering. Dit is een brede definitie zodat deze de verschillende definities in de wetenschappelijke literatuur alsook de verschillende toepassingen in de praktijk omvat.





Er kunnen vraagtekens gezet worden bij het gebruik van prestatie-indicatoren binnen de gemeente Amsterdam. Idealiter start het subsidieproces met politieke doelstellingen die vertaald zijn naar concrete opdracht en bijpassende prestatie-indicatoren zijn. Zonder deze uitgangspunten kan nimmer sprake zijn van een effectieve aansturing van het welzijnswerk. De gemeente Amsterdam is opgedeeld in verschillende stadsdelen die zelf verantwoordelijk voor de invulling van het lokale welzijnswerk. Gedurende eerdere onderzoeken van de Rekenkamer van Amsterdam werd herhaaldelijk opgemerkt dat verschillende stadsdelen moeite hebben met het vertalen van brede doelen naar concrete opdrachten en aansluitende prestatie-indicatoren (Rekenkamer Amsterdam, 2006; 2008; 2010a; 2010b). De vraag is in hoeverre dit probleem werkelijk speelt en wat dit veroorzaakt.

---

### 1.3 DOELSTELLING

---

Uit recent Rekenkamer onderzoek (Rekenkamer van Amsterdam, 2010a) bleek dat stadsdeel Centrum moeite had om haar sturende rol effectief invulling te geven. Een belangrijke bevinding was dat het vertalen van doelen binnen het welzijnswerk naar concrete opdrachten en bijbehorende prestatie-indicatoren lastig was. Het doel van dit onderzoek is om eerst te inventariseren of dit ook een probleem is bij de overige stadsdelen en vervolgens om te onderzoeken welke factoren het lastig maken voor de stadsdelen om effectieve sturing te geven aan welzijnsinstellingen.

Dit doel wordt bereikt door eerst wetenschappelijke literatuur te verzamelen over het gebruik van prestatie-indicatoren. Hieruit worden doelen, toepassingen en problemen in het gebruik van prestatie-indicatoren gedistilleerd. Vervolgens wordt door het opvragen van subsidiedossiers geïnventariseerd in hoeverre de verschillende stadsdelen in staat zijn concrete opdrachten en bijbehorende prestatie-indicatoren te formuleren die aansluiten bij hun doelstellingen in het welzijnswerk. De literatuur en de subsidiedossiers zijn sturend bij de structurering van de interviews die zullen worden gehouden met de verschillende stadsdelen. Middels semigestructureerde interviews wordt achterhaald op welke wijze prestatie-indicatoren gebruikt worden voor de aansturing van het welzijnswerk in Amsterdam. Er zal onderzocht worden of er inderdaad moeilijkheden zijn in de aansturing en hoe deze verklaard kunnen worden. Het doel is om praktijk en literatuur te combineren om zo tot praktische tips te komen om het de aansturing met behulp van prestatie-indicatoren te verbeteren.



## 1.4 ONDERZOEKSVRAAG

---

Deze doelstelling is vertaald naar de volgende centrale onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen:

**Op welke wijze worden prestatie-indicatoren gebruikt voor de aansturing van het welzijnswerk in Amsterdam, en welke factoren beïnvloeden een succesvolle toepassing?**

- 1. Zijn opdrachtformuleringen en bijbehorende prestatie-indicatoren zo geformuleerd dat ze een directe vertaling zijn van de doelen van de stadsdelen?*
- 2. Hoe worden de doelen van de stadsdelen vertaald naar opdrachten aan instellingen?*
- 3. Hoe worden opdrachten aan welzijnsinstellingen vertaald naar prestatie-indicatoren?*
- 4. Op welke manier beïnvloedt de relatie tussen stadsdelen en welzijnsinstellingen de aansturing van het welzijnswerk?*

De deelvragen geven gezamenlijk antwoord op de centrale vraag. De eerste deelvraag is een empirische controle om te valideren dat de bevindingen uit eerdere onderzoeken op dit moment gelden voor de aansturing van het welzijnswerk in Amsterdam. De tweede en derde vraag gaan over de directe aansturing. Op welke wijze komen opdrachten tot stand en hoe kiest men bijpassende prestatie-indicatoren. De vierde vraag gaat over de wijze dat stadsdelen omgaan met welzijnsinstellingen en op welke wijze dit invloed heeft op het gebruik van prestatie-indicatoren. Op deze manier wordt gekeken of er problemen zijn en waardoor deze mogelijkterwijs in brede zin verklaard kunnen worden.

## 1.5 RELEVANTIE

---

### WETENSCHAPPELIJK

---

In de wetenschap is een discussie gaande over de werking en het nut van prestatie-indicatoren. De doelen waarvoor prestatie-indicatoren ingezet kunnen worden zijn onderzocht, evenals de betrouwbaarheid en de verschillende positieve en negatieve effecten die hiermee gepaard gaan. Zo is bijvoorbeeld gevonden dat organisaties in Rotterdam beter gingen samenwerken om de veiligheid te verbeteren doordat er gemeenschappelijke betekenisgeving en doelen ontstonden (Noordegraaf, 2008) terwijl in



een scholendistrict in Texas werd gevonden dat bepaalde leerlingen uitgezonderd werden van deelname aan examens omdat deze slecht zouden scoren (Bohte & Meier, 2000). Er is echter een gebrek aan kennis over de totstandkoming en het gebruik van prestatie-indicatoren. Dit onderzoek zal de gemeente Amsterdam als casus nemen om te onderzoeken welke belemmeringen ambtenaren ervaren om prestatie-indicatoren te gebruiken in het publieke domein. Dit explorerend onderzoek zal nieuwe inzichten geven in de praktijk van prestatie-indicatoren op basis waarvan hypothesen opgesteld kunnen worden voor vervolgonderzoek.

## MAATSCHAPPELIJK

---

Het is belangrijk dat de ongeveer 270 miljoen euro die Amsterdam jaarlijks uitgeeft aan welzijnswerk goed gependeed wordt. Als het geld niet besteed wordt ter verwezenlijking van de gestelde doelen of het werk inefficiënt uitgevoerd wordt moeten er aanpassingen in de aansturing van het welzijnswerk doorgevoerd worden. Dit onderzoek kan hier een bijdrage aan leveren. Door te onderzoeken of de verschillende stadsdelen in staat zijn om doelen te vertalen naar opdrachten en bijbehorende prestatie-indicatoren heeft dit onderzoek een signalerende functie. Door te kijken naar de onderliggende problemen bij de vormgeving van de aansturende rol door de gemeente kunnen concrete handvatten aangereikt worden ter verbetering.



## 2. THEORIE

---

### 2.1 INLEIDING

---

Prestatie-indicatoren worden in de publieke sector steeds meer toegepast (Bovens et al, 2001). Doorgaans als middel om efficiëntie en transparantie te verhogen en om te bepalen hoe gemeenschapsgeld het beste verdeeld kan worden. Townley, Cooper & Oakes (2003) geven hiervoor als reden een toenemende maatschappelijke vraag naar rationalisatie, publieke verantwoording en marktwerking die het gevolg is van een afnemend vertrouwen in de overheid. Wetenschappelijke literatuur wijst echter op een aantal problemen bij het gebruik van prestatie-indicatoren. Dit komt voornamelijk doordat scores op prestatie-indicatoren tot stand komen door een optelsom van eenduidige, simpel gekwantificeerde metingen. Welzijnswerk is echter verre van eenduidig en simpel te kwantificeren, het is mensenwerk waarbij het lastig is om te bepalen wat het doel eigenlijk is. Wanneer kan je zeggen dat je de sociale cohesie in een buurt verhoogd hebt of dat de levensstandaard van een dakloze omhoog gegaan is? Het blijkt lastig om prestatie-indicatoren te vinden die daadwerkelijk meten hoe goed een publieke organisatie presteert en om deze zodanig te implementeren zonder ongewenste neveneffecten, zoals het selectief kiezen van cliënten of het verwaarlozen van kwaliteit ten gunste van kwantiteit (Heinrich & Marschke, 2010).

Ondanks de problemen worden prestatie-indicatoren door steeds meer mensen en op steeds meer manieren gebruikt (Jackson, 2011). Politici gebruiken het om inzicht te verkrijgen in de prestaties van uitvoerende organisaties terwijl centrale overheden de scores gebruiken om de verdeling van middelen te rechtvaardigen. Controleurs gebruiken prestatie indicatoren om te beoordelen of organisaties goed werk leveren terwijl lobbygroepen ze gebruiken ze om hun argumenten kracht te geven. De ene manager gebruikt prestatie-indicatoren als doelstellingen voor werknemers terwijl de ander ze aanwendt om te kijken waar het mis gaat in de organisatie. Het lijkt hiermee een wondermiddel, maar of prestatie-indicatoren een geschikt middel zijn voor al deze toepassingen is de vraag. De vraag is aan welke voorwaarden moet worden voldaan om prestatie-indicatoren als zinvol, betrouwbaar en nuttig middel in te zetten in de publieke sector. In hoeverre en wanneer prestatie-indicatoren een goed middel zijn om sturing te geven zal uitgediept worden in deze literatuurstudie, evenals de problemen en onbedoelde consequenties die ermee gepaard gaan.



## 2.2 OPBOUW

---

Er wordt in deze literatuurstudie ingegaan op de vraag wanneer prestatie-indicatoren een geschikt middel kunnen zijn in de publieke sector. Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst een overzicht gegeven van de wetenschappelijke literatuur aangaande prestatie-indicatoren. Dit zal beginnen met een kort overzicht van het principaal-agent model, een theorie die veel gebruikt wordt om de werking van prestatie-indicatoren te vatten. Vervolgens wordt geprobeerd om vanuit de literatuur antwoord te geven op de vraag of prestatie-indicatoren een goed instrument voor sturing zijn binnen de publieke sector. Dit betekent dat prestatie-indicatoren zinvol, betrouwbaar en nuttig moeten zijn. Deze drie elementen zullen ieder afzonderlijk een onderdeel van de literatuurstudie behelzen. Hierna wordt een overzicht gegeven van factoren die bij kunnen dragen aan een goed systeem van prestatie-indicatoren en wordt een overzicht gegeven van wat bekend is over het gebruik van prestatie-indicatoren in Nederland en specifiek de werkwijze in Amsterdam. Hierop volgt een afsluitend stuk waarin verbanden gelegd worden tussen de verschillende onderdelen om zo tot bruikbare conclusies te komen voor het welzijnswerk in Amsterdam. Ondanks de nadruk op de ambtelijke uitvoering (opdrachtgevers), is gekozen om een breed, overkoepelend beeld te schetsen van het gebruik van prestatie-indicatoren. Hoewel welzijnsinstellingen (uitvoerders) niet een onderdeel zijn van het uiteindelijke onderzoek is het belangrijk om een beeld te schetsen van de bredere problematiek.

## 2.3 PRINCIPAAL-AGENT MODEL

---

Aan de basis van prestatie-indicatoren ligt de behoefte om sturing te geven aan een ondergeschikte om een bepaald doel te realiseren. Een veel gebruikt model om de wisselwerking tussen opdrachtgevers en uitvoerders te onderzoeken is het principaal-agent model. Hiervan zal een kort overzicht gegeven worden dat toegespitst wordt op de publieke sector, in het bijzonder welzijnswerk. Het principaal-agent model is een middel waarmee de complexe relatie tussen opdrachtgevers en uitvoerders kan worden begrepen. In dit model wordt er vanuit gegaan dat een persoon of organisatie (de principaal) een andere persoon of organisatie (de agent) inhuurt om taken uit te voeren. Dit model is gefundeerd op een aantal basisprincipes (Heinrich & Marschke, 2010). Ten eerste een verschil in prioriteiten, een principaal huurt een agent in om een bepaald doel te bereiken. Hij geeft deze agent een opdracht die toewerkt aan de verwezenlijking van dat doel. De agent krijgt hiervoor een beloning, maar zal het bereiken van het doel



minder belangrijk vinden dan de principaal. Hierdoor zullen beide partijen fundamenteel een verschillend idee hebben over wat de optimale handelswijze van de agent is. Principaal en agent hebben een verschillende optimale verhouding tussen inzet en beloning. De agent wil een zo hoog mogelijke beloning met minimale inzet en de principaal een zo laag mogelijke beloning voor een zo hoog mogelijke inzet.

Dit kan komen doordat de agent de doelen van de principaal niet onderschrijft, de agent de doelen liever op een andere manier verwezenlijkt of doordat de agent niet te allen tijde op maximale intensiteit wil werken. De principaal kan een inschatting maken van het werk van de agent maar kan deze nooit volledig kennen. Dit komt onder andere doordat omgevingsfactoren altijd voor fluctuaties zullen zorgen in de uiteindelijke resultaten en doordat handelingen niet volledig geobserveerd kunnen worden. Doordat geleverde prestaties geen direct resultaat zijn van het handelen van de agent is het voor de principaal fundamenteel onduidelijk of de agent goed werk geleverd heeft.

De agent heeft belang bij werken op een manier die voor de principaal suboptimaal is. Dit kan zich op verschillende niveaus plaats vinden. De agent kan werkzaamheden een andere invulling geven, vaker pauze willen nemen of een privégesprek voeren met een collega. De verschillende doelen van de principaal en agent zorgen voor een spanningsveld. De principaal huurt de agent in om werkzaamheden te verrichten en wil dat deze zo goed en exact mogelijk uitgevoerd worden. De principaal weet dat de agent belang heeft om niet optimaal te werken maar kan nooit zien in hoeverre er optimaal gewerkt wordt. Andersom weet de agent dit ook. De vraag wordt daarmee in hoeverre de agent suboptimaal kan werken zonder dat de principaal hier consequenties aan verbindt. In de praktijk komt het erop neer dat beide partijen tot op bepaalde hoogte accepteren dat er sprake is van een verschil tussen de doelen van de opdrachtgever en de uitvoerder. Als gevolg worden opdrachten uitgevoerd met enige discretionaire ruimte (Thiel & Leeuw, 2002). Pas zodra kenbaar wordt dat te grove schendingen plaats vinden zullen hier consequenties aan verbonden worden.

Prestatie-indicatoren kunnen vanuit het principaal-agent model gezien worden als een hulpmiddel voor de opdrachtgever. Door informatie over de werkzaamheden van de agent te verzamelen en hier consequenties aan te verbinden wordt het mogelijk om het handelen te sturen. De agent zal werkzaamheden zodanig moeten uitvoeren dat hij goed scoort op de prestatie-indicatoren. Echter, als de agent weet hoe gemeten wordt kan hij de uitkomsten van de prestatie-indicatoren gaan manipuleren. Wat voor een goede score zorgt, hoeft niet gelijk te staan aan een goede uitvoering van werkzaamheden. Op indirecte wijze kunnen prestatie-indicatoren zo negatieve consequenties hebben voor de



principaal. Dixit (2002) stelt dat dit komt doordat de agent gestimuleerd wordt om enkel handelingen uit te voeren die goede scores opleveren. Daarnaast zal de agent gestimuleerd worden om informatie strategisch te presenteren en zo de beloning te maximaliseren. Een probleem hierbij is dat het voor de principaal een kostbare activiteit is om de gerepresenteerde gegevens te verifiëren, wat tegen het oorspronkelijk doel indruist; prestatie-indicatoren zijn juist bedoeld om relatief eenvoudig te beoordelen. Dat het moeilijk te controleren is komt doordat de agent doorgaans beter weet hoe de werkzaamheden en registraties in elkaar zitten dan de principaal, hij werkt er namelijk de hele dag mee. Zo weet een welzijnsinstelling doorgaans beter wat gemoeid gaat bij het uitvoeren van welzijnswerk dan een politicus of ambtenaar.

De laatste decennia is veel toegevoegd aan het basis principaal-agent model. Zo zijn er consequenties als er op meerdere niveaus indicatoren gemeten worden, er meerdere agenten in teams of als concurrenten fungeren, er op verschillende niveaus principaal-agent relaties bestaan of wanneer een agent meerdere principalen heeft (Dixit, 2002). De volgende punten zijn relevant voor dit onderzoek. Publieke en private organisaties verschillen fundamenteel van elkaar met betrekking tot werkwijze en evaluaties (Parhizgari & Gilbert, 2004; Simpson, 2009). Bij private organisaties staat winstmaximalisatie voorop en bij publieke organisaties een algemeen publiek belang. Hierdoor ontstaat een fundamenteel verschil in de waarde die bijvoorbeeld aan efficiëntie of gelijke behandeling gehecht wordt. Publieke organisaties zijn meer op politieke besluitvormers gericht terwijl private organisaties zich moeten verantwoorden tegenover aandeelhouders. Deze rekenen af op andere criteria. Daarnaast zijn doelen in de publieke sector, en welzijnswerk in het bijzonder, vaak vaag en onmeetbaar. Dit kan simpelweg komen doordat het succes op brede doelstellingen moeilijker af te lezen is dan winst of omzetcijfers, maar kan ook komen door ongevoelendheid in het opstellen van concrete doelstellingen of doordat tegemoet gekomen moet worden aan tegenstrijdige politieke belangen (Torenvlied, 2000). In dat geval krijgt de agent doorgaans beduidend meer handelingsruimte dan wanneer simpelweg onderaan de streep een zo hoog mogelijk winstbedrag dient te staan. Er kan niet afgerekend worden op het behalen van een doelstelling als deze niet duidelijk is. Er ontstaat ook meer handelingsruimte als de machtsverhouding tussen principaal en agent niet eenduidig is. Dit kan in het welzijnswerk gebeuren doordat instellingen vaak een monopolie positie hebben in het uitvoeren van (specifiek) welzijnswerk dat de politiek uitgevoerd wilt zien. Hierdoor heeft de politiek (principaal) veelal geen keuze om met instanties (agenten) in te huren (Thiel & Leeuw, 2002).



Een andere manier om het principaal-agent model te verfijnen is door aan te nemen dat prestatie-indicatoren over tijd veranderen. Er worden aanpassingen gedaan om opgemerkte deficiënties te ondervangen. Prestatie-indicatoren hebben als doel informatie te verschaffen aan de principaal over de werkzaamheden van de agent (Jackson, 2011). Deze informatie zal echter nooit volledig zijn. Elke prestatie-indicator zal in meer of mindere mate accurate informatie geven over het handelen van de agent. De principaal zal van te voren moeilijk kunnen schatten in hoeverre de prestatie-indicator accurate informatie geeft, omdat deze weinig inzicht heeft in de dagelijkse werkzaamheden. De agent heeft een beter beeld van het werk en weet daarmee ook wat hij moet doen om een zo hoog mogelijk score te krijgen met een zo laag mogelijke inzet, oftewel, hoe hij de prestatie-indicator kan manipuleren. Over tijd zal de principaal doorkrijgen op welke wijze de prestatie-indicator gemanipuleerd worden. Hij zal dit moeten accepteren of de indicator moeten veranderen. Elke aanpassing zal echter gevoelig zijn voor ander strategisch gedrag vanuit de agent, waarbij het ontwerp van de indicator bepalend is voor de wijze waarop gemanipuleerd wordt (Courty & Marschke, 2007). De mate waarin er consequenties aan de indicatoren worden gekoppeld bepaalt de mate waarin het voor de agent profijtelijk is om indicatoren te manipuleren. De agent die bezig is met het manipuleren van indicatoren is niet bezig met het uitvoeren van de opdracht waarvoor hij eigenlijk ingehuurd is.

Belangrijk is om kritisch te zijn op de toepassing van het principaal-agent. Het model kan inzicht geven in de relatie tussen stadsdelen (principaal) en de instellingen (agent), maar kan ook inzicht geven in de relatie tussen instellingen (principaal) en welzijnswerker (agent). Theoretisch zijn beide relaties hetzelfde maar in de praktijk zijn er uiteraard verschillen. Daarnaast gaat de basis aanname dat de agent werkzaamheden uitvoert enkel omdat deze hiervoor betaald wordt wellicht niet op in het welzijnswerk. Het is aannemelijk dat welzijnswerkers niet zozeer werken vanwege een extrinsieke motivatie (monetaire beloning van de principaal) maar dit doen omdat ze het werk intrinsiek graag willen doen: ze willen mensen helpen (Jackson, 2011). De monetaire beloning stelt welzijnswerkers in staat het werk te doen maar hoeft niet de primaire drijfveer te zijn. Dit zou kunnen betekenen dat de fundamentele aanname dat de principaal en agent tegenstrijdige doelen nastreven wellicht niet opgaat in het welzijnswerk (Jackson, 2011). In deze sector zullen prestatie-indicatoren wellicht enkel administratieve last en perverse effecten teweegbrengen terwijl er weinig profijt is van extra controle en sturing.





Deci, Koestner en Ryan (2001) rapporteerden onder uitvoerders gemengde gevoelens ten aanzien van prestatie beloningen. De meningen waren afhankelijk van de omvang van de beloningen, de mate waarin ze autonomie belemmeren en de moeilijkheid waarmee doelstellingen gehaald kunnen worden. Er zijn een aantal onderzoeken die ondersteunen dat werknemers in de publieke sector meer gemotiveerd worden door een behoefte aan 'goed' doen dan door monetaire beloning (Perry & Porter, 1982; Rainey, 1983; Perry & Wise, 1990; Houston, 2006). Burgess en Rato (2003) leiden hieruit af dat het contraproductief kan zijn om deze groep prestatie-indicatoren te geven aangezien ze dan geprikkeld worden om aan deze doelstelling te werken in plaats van vanuit hun eigen ethos, die waarschijnlijk grotendeels op een lijn liggen met de doelstellingen van de principaal.

Dit alles maakt een aantal inherente problemen rond prestatie-indicatoren in het welzijnswerk duidelijk. Ze zorgen voor meer controle en sturing voor de principaal maar stimuleren ook aversief gedrag. Tijdens invoering maar ook zeker gedurende het gebruik van prestatie-indicatoren moet men goed stilgestaan bij de aversieve prikkels die deze creëren en zo nodig de prestatie-indicatoren bijstellen. Het principaal-agent model geeft aanleidingen voor mogelijke belemmeringen in het effectieve gebruik van prestatie-indicatoren. De verdere literatuurstudie zal ingaan op de verschillende punten die het principaal-agent model aan het licht brengt. Er zal een poging gedaan worden om te inventariseren in welke mate er een empirische onderbouwing is voor de aannames die uit dit theoretische model voortvloeien. De centrale vraag hierbij is in hoeverre prestatie-indicatoren een zinvol, betrouwbaar en nuttig instrument kunnen zijn in de publieke sector.

## 2.4 PRESTATIE-INDICATOREN ALS MIDDEL IN DE PUBLIEKE SECTOR

---

Het grootste gedeelte van de wetenschappelijke literatuur over prestatie-indicatoren in de publieke sector is genesteld in de idee van de principaal-agent relatie. Dit model impliceert dat er bepaalde problemen zijn bij het gebruik van prestatie-indicatoren. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de vraag in hoeverre deze implicaties empirisch ondersteund worden voor de publieke sector. Dit biedt inzicht op de vraag wanneer prestatie indicatoren een zinvol, betrouwbaar en nuttig instrument kunnen zijn in de publieke sector.



---

## 2.5 ZIJN PRESTATIE INDICATOREN EEN ZINVOL MIDDEL?

---

Willen prestatie-indicatoren zinvol zijn, dan moeten ze passen bij het doel waarvoor ze ingezet worden. Ook moeten de uiteindelijke prestatiescores een getrouwe afspiegeling zijn van de uitgevoerde werkzaamheden of resultaten. Een prestatie-indicator is niet zinvol als deze niet goed meet wat deze probeert te meten. Een principaal dient te weten wat bereikt kan worden met prestatie-indicatoren. Het principaal-agent model laat zien dat het lastig kan zijn om in de publieke sector eenduidige doelen vast te stellen. Ook laat het model zien dat het mogelijk is dat agenten prestatie-indicatoren manipuleren waardoor uitkomsten hun koppeling met de realiteit verliezen. Op beide punten zal verder ingegaan worden aan de hand van wetenschappelijke bevindingen.

---

### 2.5.1 DE RELATIE TUSSEN SCORES OP PRESTATIE-INDICATOREN EN MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN?

---

Het aantal wetenschappelijke onderzoeken naar het verband tussen resultaten op prestatie-indicatoren en daadwerkelijke uitkomsten van de uitgevoerde activiteiten, oftewel het maatschappelijke effect, is beperkt. In relevante onderzoeken werd herhaaldelijk een gering verband gevonden (Barnow, 2000; Gay & Borus, 1980; Heckman & Smith, 1997; Heinrich, 2002; Heinrich en Marschke, 2010; Ratcliffe, Nightingale en Sharkey, 2007; Schozet & Burghardt, 2008).

Drie onderzoeken hebben onderzoek verricht naar dezelfde casus: een grootschalig en lang lopend arbeidsmarkt herintegratie project in de Verenigde Staten. Bij dit project werden omscholingsbureaus vrijgelaten om hun eigen beleid en werkwijzen te bepalen maar werden ze met behulp van prestatie-indicatoren wel financieel afgerekend op hun geboekte resultaten. De overheid gaf de opdracht om met intervallen diepgaande semi-experimentele data over de daadwerkelijke effecten van zestien van deze bureaus te verzamelen. Door dit te koppelen aan de scores op prestatie-indicatoren kon op grote schaal de relatie tussen scores op prestatie-indicatoren en werkelijke effecten onderzocht worden. De artikelen gebruiken data van verschillende momenten en verschillende (aangepaste) prestatie-indicatoren. Er werden longitudinale gegevens bijgehouden van mensen die bij de omscholingsbureaus cliënt geweest waren. De carrière loopbaan werd in kaart gebracht door over tijd de ontwikkeling op het gebied van salaris, succes met solliciteren, duur van aanstellingen en dergelijk bij te houden. De gegevens werden vervolgens gekoppeld aan de scores op prestatie-indicatoren zoals ze op dat moment gehanteerd werden (de prestatie-indicatoren werden aangepast als bleek



dat prestatie-indicatoren gemanipuleerd werden of geen goede afspiegeling van bereikte resultaten waren).

Het eerste onderzoek (Gay & Borus, 1980) vond een slechte correlatie tussen indicatoren en maatschappelijke effecten. Dit zou voornamelijk komen doordat de prestatie-indicatoren te eenvoudig en eenzijdig waren. Toen later Heckman & Smith (1997) en Barnow (2000) een aangepaste versie van het programma onderzochten vonden zij soortgelijke resultaten. Ze vonden een klein positief statistisch verband tussen scores op prestatie-indicatoren en maatschappelijke effecten. Barnow onderscheidde nog een aantal grote uitschieters waar instellingen heel slecht scoorde terwijl ze juist wel sterk positief effect hadden, wat het volgens de auteurs geen zinvol middel maakte om financiering op te baseren. Heckman & Smith vonden daarnaast een negatief verband tussen het belang dat gehecht werd aan prestatiescores en de positieve maatschappelijke effecten die het trainingsbureau wisten te bereiken, wat ze als aanwijzing zagen dat prestatie-indicatoren een negatief effect kunnen hebben op prestaties. Zij stelde dat het aannemelijk was dat de nadruk op cijfers ten koste ging van de kwaliteit, en daarmee maatschappelijke effecten. Het meest recente onderzoek, dat wederom een aangepaste versie van het systeem onderzocht, identificeerde ook een minimaal verband (Schozet & Burghardt, 2008). Dit geeft aan dat zelfs herhaalde aanpassingen aan de prestatie-indicatoren niet konden leiden tot een grotere samenhang tussen scores op prestatie-indicatoren en daadwerkelijk behaalde effecten.

Resultaten bij andere onderzoeken zijn vergelijkbaar. Zo vonden Ratcliffe, Nightingale en Sharkey (2007) geen correlatie tussen indicatoren en maatschappelijke effecten bij een studie naar familiegericht welzijnswerk. Ook Heinrich en Marschke (2010) stelden bij een meta-analyse vast dat prestatie-indicatoren doorgaans meer een afspiegeling zijn van externe factoren die buiten de invloedssfeer van de organisaties liggen dan van interne factoren waarvoor een organisatie verantwoordelijk gehouden kan worden. Ze stellen dat er wel in bepaalde mate gecontroleerd kan worden voor externe factoren maar dat dit nooit volledig is, er zullen zich dan ook weer andere problemen voordoen. Heinrich (2002) vond dat hoewel indicatoren wellicht geen goede afspiegeling weergeven van maatschappelijke effecten, ze wel degelijk een adequate maat kunnen zijn om de efficiëntie van een organisatie te meten. Hij beargumenteert vervolgens dat maatschappelijke effecten een afgeleide zijn van een efficiënte organisatie. Desalniettemin, de algemene consensus lijkt te zijn dat scores op prestatie-indicatoren nauwelijks tot geen relatie hebben met maatschappelijke effecten. Bij deze



conclusie dient rekening gehouden te worden met het beperkte aantal onderzoeken en nog beperkter aantal casussen dat meegenomen zijn.

Een van de redenen die doorgaans aangedragen werd voor de discrepantie tussen prestatiescore en maatschappelijk effect is dat uitkomsten gemanipuleerd worden. Belangrijk element hierbij is wellicht dat alle onderzochte instellingen een sterk belang hadden bij de uitkomsten van de indicatoren. Wat mogelijk voor een vertekend beeld gezorgd heeft doordat instellingen profijt hadden bij het manipuleren van de indicatoren. Op het manipuleren van prestatie-indicatoren zal later dieper ingegaan worden. Dit doet vermoeden dat het mogelijk zou kunnen zijn dat prestatie-indicatoren wel maatschappelijke effecten kunnen aantonen, mits ze goed genoeg ontworpen worden.

---

### 2.5.2 DOELEN EN VORMGEVING VAN PRESTATIE-INDICATOREN

---

Prestatie-indicatoren worden niet zomaar ingezet, de implementatie gebeurt met een doel. Er zijn verschillende mogelijke doelen en voor de realisatie van elk verschillend doel moet aan verschillende eisen voldaan worden. Er zijn verscheidene wetenschappelijk artikelen die mogelijke doelen van indicatoren benoemen. Een hoofddoel is doorgaans het handelen van organisaties simpel, eerlijk en efficiënt beoordelen. Daarnaast worden zaken genoemd als het formuleren, implementeren en beoordelen van strategieën, het communiceren naar externe belanghebbenden, het motiveren van werknemers, cultuurveranderingen teweeg brengen en organisationeel leren bevorderen (Micheli & Manzoni, 2010). Andere studies noemen het soort metingen dat mogelijk zijn. Er zijn veel opties. Zo kan enerzijds het absolute productiviteitsniveau gemeten worden maar anderzijds ook de fluctuaties in productiviteit. Er kan individueel of geaggregeerd gemeten worden en er kan gekeken worden naar kwantiteit of kwaliteit. Er kan gebruik gemaakt worden van meerdere indicatoren voor een enkele activiteit en er kunnen verschillende aspecten van werk weer gecombineerd worden tot een enkele prestatiescore. Uiteraard kunnen al deze elementen tegelijkertijd en in verschillende mate terugkomen bij een enkele prestatie-indicator (Jääskeläinen, 2009).

Toch is er in de praktijk en het wetenschappelijke veld weinig aandacht voor het aanpassen van prestatie-indicatoren aan de doelen die er mee nagestreefd worden. Dit is opmerkelijk, aangezien het lastig is om te bepalen hoe gemeten dient te worden als niet duidelijk is wat er met de meting bereikt dient te worden. Behn (2003) heeft hier onderzoek naar gedaan. Hij heeft de verschillende doelen waarnaar met prestatie-indicatoren gestreefd wordt onderverdeeld in acht typologieën. Aan elk van deze doelen



heeft hij specifieke eisen gekoppeld voor de metingen. De doelen zijn verdeeld naar: (1) Evalueren, (2) controleren, (3) budgetteren, (4) motiveren, (5) promoten, (6) vieren, (7) leren en (8) verbeteren.

Bij (1) evalueren is het doel om in kaart te brengen hoe goed een organisatie functioneert. Hierbij is het van belang dat resultaten van de organisatie gestaafd worden aan een vooraf bepaald streefresultaat. Daarnaast moet rekening gehouden worden met externe factoren die van invloed geweest kunnen zijn op de resultaten. Bij (2) controleren is het doel om sturing te geven op de wijze en richting van hun werken. Welk gedrag gewenst is moet duidelijk zijn zodat variabelen opgesteld kunnen worden die dit gedrag meten. Hierbij is het van belang dat de prestatie-indicatoren niet te abstract zijn, maar een directe afspiegeling van gedrag zijn. Bij (3) budgetteren is het doel van prestatie-indicatoren om houvast te bieden bij de allocatie van middelen. Hierbij moet vooral gekeken worden naar de efficiëntie van verschillende onderdelen. Er kan dan het best gekeken worden naar een vergelijking van uitkomsten gedeeld door kostprijzen, rekening houdend met het belang van deze uitkomsten. Bij (4) motiveren is het doel om agenten te motiveren hun prestaties te verbeteren. Er zullen dan uitdagende maar tevens haalbare doelstellingen opgesteld moeten worden die betrekking hebben op kerntaken. De indicatoren zullen korte termijn moeten zijn zodat er direct (positieve) feedback mogelijk is wanneer er verbetering optreedt. Bij (5) promoten is het doel om externen partijen als politieke besluitvormers, maatschappelijke spelers of burgers een beeld te geven van de geleverde prestaties. Hiervoor moeten indicatoren opgesteld worden die relevant zijn voor deze partijen. Ze moeten eenvoudig te interpreteren zijn en dicht bij hun belevingswereld staan. Bij (6) vieren is het doel om de organisationele relaties te versterken door gezamenlijke en individuele prestaties ritueel te vieren. Het zal enkel zinnig zijn om successen op prestatie-indicatoren te vieren als ze betekenisvol zijn en ze er persoonlijk aan hebben kunnen bijdragen. Enkel dan kan er een persoonlijk en collectief succesmoment gecreëerd worden. Hiervoor zijn periodieke metingen een pre zodat de vieringen een terugkerend ritueel kunnen worden. Als het doel (7) leren is, gaat het erom dat uitgezocht wordt waarom dingen binnen de organisatie wel of niet werken. Dit dient te gebeuren op basis van een concrete vraagstelling en heeft doorgaans betrekking op organisationele, psychologische of sociale processen. Deze zaken kunnen het beste op individueel of detaillistisch niveau gemeten worden om zo anomalieën te herkennen. Als laatste, als het doel is om een organisatie te (8) verbeteren, dan is het van belang om te inventariseren wat anders kan. Hiervoor moet eerst begrepen worden hoe de verschillende onderdelen van een organisatie samen bijdragen aan de



uiteindelijke resultaten. Kernelementen dienen vervolgens als prestatie-indicatoren genomen te worden om zo in de ‘zwarte doos’ van het organisationeel functioneren te kijken.

Elk van deze metingen heeft een standaard nodig op basis waarvan scores beoordeeld of vergeleken worden en scores moeten gezien worden in de context waarin ze tot stand komen. Het is mogelijk dat meerdere doelen nagestreefd worden met de invoering van de prestatie-indicatoren. Het is echter van belang om van te voren te bepalen wat het doel is van de prestatie-indicatoren zodat het ontwerp hierop aangepast kan worden. Als dit niet gedaan wordt kan er een disfunctionele en frustrerende situatie ontstaan voor de betrokkenen.

---

## 2.6 ZIJN PRESTATIE-INDICATOREN EEN BETROUWBAAR MIDDEL?

---

Voordat prestatie-indicatoren als betrouwbaar middel gebruikt kunnen worden moet vaststaan dat de uiteindelijke prestatiescore klopt. Als dit niet klopt is een evaluatie op basis van deze cijfers onzinnig. Een aantal mogelijke bedreigingen voor de betrouwbaarheid van prestatie-indicatoren zullen worden besproken. Ten eerste, het principaal-agent model stelt dat een agent prestatiescores kan manipuleren. In hoeverre dit empirisch vastgesteld is, en in hoeverre de principaal hiervoor kan controleren zal besproken worden. Ten tweede zal besproken worden in hoeverre publieke organisaties in staat zijn om een organisatorische en technische omgeving te creëren waar gegevens accuraat bijgehouden kunnen worden.

---

### 2.6.1 IN WELKE MATE WORDEN SCORES OP PRESTATIE-INDICATOREN GEMANIPULEERD DOOR DE AGENT?

---

Een vijftal studies zijn gevonden die expliciet hebben onderzocht of publieke organisaties scores op prestatie-indicatoren manipuleren. Manipuleren kan door strategische rapportage van gegevens of strategische werkwijzen. Al deze studies vonden dat resultaten op prestatie-indicatoren gemanipuleerd worden door publieke organisaties (Bohte & Meier, 2000; Courty & Marschke, 2004; Courty, Marschke, 2007; Heckman & Heinrich, 1997; Yang, 2009). De mate van manipuleren was in vier van de vijf gevallen sterk, enkel bij een middelbaar scholendistrict in Texas (Verenigde Staten) werd lichte manipulatie gevonden (Bohte & Meier, 2000). Het manipuleren van de prestatie-indicatoren gebeurde om meer financiële middelen te krijgen en om aan hoge



doelstellingen te voldoen. Een onderzoek naar publieke instellingen in Taipei (Taiwan), waar sinds een aantal jaar prestatie-indicatoren ingevoerd waren, vond dat manipulatie van prestatiescores veelvuldig voorkwam (Yang, 2009). Hierbij werden een aantal factoren gevonden die het manipuleren van prestatie-indicatoren kunnen remmen. Remmend bleek een ondersteunende externe omgeving, harmonieuze interne omgeving, een innovatie gerichte organisatiecultuur en actieve deelname van belanghebbenden in het opstellen van prestatie indicatoren. Verder zijn er drie onderzoeken uitgevoerd bij het eerder genoemde grootschalige omscholingsproject in de Verenigde Staten. Er werd gevonden dat omscholingsbureaus (agenten) werkwijzen en rapportages aanpaste aan de prestatie-indicatoren om betere scores te behalen (Courty & Marschke, 2004). De resultaten werden gemanipuleerd. De andere twee studies naar de omscholing bureaus, die tien jaar na elkaar werden uitgevoerd bij dezelfde casus, vonden beide dat prestatiescores gemanipuleerd werden om financiële compensatie te maximaliseren (Heckman & Heinrich, 1997; Courty & Marschke, 2007).

Uit de resultaten blijkt dat onderzochte organisaties uitkomsten op prestatie indicatoren in bepaalde mate manipuleren. Echter, voor alle onderzochte organisaties waren scores op prestatie-indicatoren van groot belang. Hoewel hier geen directe gegevens over beschikbaar zijn is het aannemelijk dat bij lage consequenties voor prestatie indicatoren er minder gemanipuleerd wordt. Dat meerdere malen een sterk verband gevonden is tussen de mate van manipuleren en de mate waarin financiering afhankelijk was van prestatie-indicatoren is hiervoor een aanwijzing.

Geconcludeerd kan worden dat prestatie-indicatoren gemanipuleerd worden door de onderzochte publieke organisaties. Een gebrek bij een conclusie op basis van deze onderzoeken is dat deze studies niet uitgevoerd zijn in Nederland en het is niet onderzocht in welke mate organisaties scores manipuleren als er geen of kleine consequenties verbonden worden aan de scores op prestatie-indicatoren.

---

## 2.6.2 OP WELKE WIJZE IS ER CONTROLE MOGELIJK OP PRESTATIE-INDICATOREN?

---

In het eerder genoemde onderzoek werd aandacht geschonken aan de mate van controle die mogelijk is om het manipuleren van prestatie-indicatoren tegen te gaan. De algemene consensus is dat het tegengaan van manipuleren door controle niet praktisch te realiseren is. Er wordt aangeraden om prestatie-indicatoren zodanig in te zetten dat agenten niet gestimuleerd worden om scores te manipuleren (Bohte & Meier, 2000;



Courty & Marschke, 2004; Courty & Marschke, 2007; Heckman & Heinrich, 1997; Yang, 2009), voorkomen in plaats van bestrijden. Een oplossing zou kunnen liggen in het gegeven dat een koppeling van financiële middelen aan prestatie indicatoren snel tot het manipuleren van scores en andere perverse effecten kan leiden (Heckman & Heinrich, 1997). Door minimale consequenties te verbinden aan prestatie-indicatoren of door prestatie-indicatoren te gebruiken als een leermiddel kan wellicht voorkomen worden dat organisaties uitkomsten manipuleren. Echter, beoordelen en afrekenen zijn juist vaak redenen voor principalen om prestatie-indicatoren in te voeren (Jackson, 2011) en principalen zouden dan de bewuste keuze moeten maken om dit doel niet na te streven ten behoeve van betrouwbare gegevens.

Courty en Marschke (2004) vonden bij hun onderzoek naar de interactie tussen agent en principaal in het manipuleren en controleren van prestatie-indicatoren een cyclisch proces. Principalen stelden prestatie-indicatoren op om agenten te beoordelen, deze indicatoren werden vervolgens door de agenten gemanipuleerd. Als de manipulatie aan het licht kwam, werden de indicatoren aangepast, wat weer leidde tot een andere vorm van manipuleren, wat op den duur weer opgemerkt werd et cetera. Agenten bleven principalen hierbij voortdurend een stap voor op principalen, doordat zij veel beter bekend waren met de details van het werk. Zij kunnen sneller manieren vinden om te manipuleren dan principalen het kunnen opmerken en nieuwe indicatoren kunnen bedenken. Goede controle lijkt nagenoeg onmogelijk, het lijkt erop dat als men betrouwbare gegevens wilt men moet afzien van het afrekenen op basis van prestatie-indicatoren.

---

### 2.6.3 REGISTREREN VAN GEGEVENS VOOR PRESTATIE-INDICATOREN DOOR WELZIJNSINSTELLINGEN?

---

Cavalluzzo en Ittner (2004) concluderen op basis van andere onderzoeken dat er weinig duidelijk is over de relatie tussen gedegen registratiesystemen en succesvolle implementatie van prestatie-indicatoren. Resultaten zijn tegenstrijdig, verschillende onderzoeken vinden geen verband tussen gedegen registratie systemen en een succesvolle implementatie (Shields, 1995, in Cavalluzzo en Ittner, 2004), terwijl andere onderzoeken deze relatie wel vinden (Krumwiede, 1998). Ze stellen verder dat bij onderzoeken in de private sector wel gevonden wordt dat de kwaliteit van het registratie systeem vaak een struikelblok is voor de succesvolle implementatie van prestatie-indicatoren. Veelal voldoen de oude systemen niet om op een betrouwbare, tijdige en





kostenefficiënte gegevens aan te leveren maar worden deze systemen niet aangepast bij de invoer van prestatie-indicatoren. Het is aannemelijk dat hetzelfde geldt in het publieke domein, waar het gebruik van prestatie-indicatoren veelal van bovenaf opgelegd wordt. Op basis van bekend wetenschappelijk onderzoek zijn hier echter geen betrouwbare uitspraken over mogelijk.

---

## 2.7 ZIJN PRESTATIE-INDICATOREN EEN NUTTIG MIDDEL?

---

Om prestatie-indicatoren als nuttig te kunnen typeren moeten ze kunnen doen waarvoor ze bedoeld zijn. Dit moet opwegen tegen de inherente administratieve kosten en eventuele onbedoelde neveneffecten. Drie veel genoemde doelen bij het gebruik van prestatie-indicatoren zijn (1) het verbeteren van de organisatie, (2) externe verantwoording en (3) sturing geven. Dit betekent enerzijds dat op basis van prestatiescores binnen welzijnsinstellingen zinvolle evaluaties plaats vinden waardoor efficiëntie omhoog gaat. Anderzijds betekent dit dat externe verantwoording goed gefundeerd is. Ook moeten prestatie-indicatoren gebruikt kunnen worden om werkzaamheden van welzijnsinstellingen in lijn te krijgen met maatschappelijke doelstellingen. Als laatste is het belangrijk dat prestatie-indicatoren niet leiden tot perverse prikkels die de kwaliteit of efficiëntie van de organisaties doen afnemen. Deze punten zullen achtereenvolgend besproken worden.

---

### 2.7.1 WORDEN PRESTATIE-INDICATOREN GEBRUIKT ALS INTERN EVALUATIEMIDDEL EN IS DIT WENSELIJK?

---

Er is weinig empirisch onderzoek naar de mate waarin prestatie-indicatoren gebruikt worden voor interne evaluaties, er is echter wel veelvuldig getheoretiseerd over de wenselijkheid hiervan (Behn, 2008). Zoals eerder genoemd is de consensus in de wetenschappelijke literatuur dat er doorgaans nauwelijks een relatie bestaat tussen scores op prestatie-indicatoren en maatschappelijke effecten (Gay & Borus, 1980; Schozet & Burghardt, 2008; Ratcliffe, Nightingale & Sharkey, 2007). Dit is voor sommige auteurs een reden om interne evaluaties op basis van deze indicatoren als onwenselijk te beschouwen (Courty & Marschke, 2007; Neely & Bourne, 2000). Andere auteurs zijn positiever gestemd. Zo geven Schozet & Burghardt (2008) aan dat prestatie-indicatoren geen goede afspiegeling van bereikte maatschappelijke effecten zijn, maar dat ze wel een goed beeld kunnen geven van het interne functioneren en een goed management middel



kunnen zijn. Heinrich (2002) sluit hierbij aan door te stellen dat indicatoren een functioneel management middel kunnen zijn zolang de prestatiescores niet absoluut genomen worden, maar meer als indicaties gebruikt worden.

De literatuur lijkt aan te tonen dat interne evaluaties op basis van prestatie-indicatoren wenselijk kunnen zijn, mits dit onder specifieke omstandigheden gebeurt. De prestatie-indicatoren moeten hiervoor dan wel ontworpen zijn, wat onder andere betekent dat de ze daadwerkelijk iets zeggen over het functioneren van de organisaties (Behn, 2008) en dat er geen zware consequenties verbonden kunnen worden aan de uitkomsten (Heckman & Heinrich, 1997; Courty, Marschke, 2007). Twee onderzoekers hebben onderzocht in hoeverre prestatie-indicatoren daadwerkelijk gebruikt worden voor zinvolle interne evaluaties. Zij (Cavalluzzo & Ittner, 2004) komen op basis van analyses van een brede survey onder Amerikaanse ambtenaren tot de conclusie dat verantwoording afleggen over prestatie-indicatoren niet leidt tot meer of betere interne evaluaties. Het blijven verbeteren van instrumenten en het idee dat de instrumenten een goede afspiegeling zijn van prestaties leidt wel tot interne evaluaties, en daarmee tot mogelijke verbeteringen. Op basis hiervan stellen Cavalluzzo en Ittner (2004) dan ook dat het wenselijker is om de gegevens voor interne evaluaties te gebruiken dan voor externe verantwoording. Taylor (2009) kwam tot soortgelijke conclusies op basis van enquêtes en interviews van managers van publieke organisaties in Australië. Zij vond dat prestatie-indicatoren over het algemeen weinig gebruikt worden als intern evaluatiemiddel. Ze werden zelfs nooit gebruikt als de managers de indicatoren zelf niet onderschreef, ook als ze deze wel moesten gebruiken voor externe verantwoording.

Het lijkt mogelijk dat prestatie-indicatoren gebruikt worden als intern evaluatiemiddel om zo de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie te verbeteren. Het lijkt echter dat dit haaks staat op het gebruik voor externe verantwoording aangezien dan afgerekend wordt op resultaten. Ook lijkt het van uiterst belang dat uitvoerende managers geloven dat de indicatoren een afspiegeling zijn van de effectiviteit van de organisatie.

---

## 2.7.2 ZIJN EVALUATIES VAN PUBLIEKE ORGANISATIES OP BASIS VAN PRESTATIE-INDICATOREN NUTTIG?

---

Prestatie-indicatoren worden vaak gebruikt als extern evaluatie- en verantwoordingsmiddel, op basis van wetenschappelijke literatuur valt te betwisten of dit zinvol is. Zoals eerder aangegeven vormen indicatoren geen goede afspiegeling van bereikte maatschappelijke effecten (Gay & Borus, 1980; Schozet & Burghardt, 2008;



Ratcliffe, Nightingale en Sharkey, 2007), terwijl dit vaak wel het beoogde criterium is om op af te rekenen. Bij onderlinge vergelijking van organisaties spelen externe factoren veelal een grotere rol in de gerapporteerde prestaties dan de interne factoren. Hierdoor kunnen prestatie-indicatoren beter gezien worden als signaleringsmiddel in plaats van beoordelingscriteria (Jackson, 2011). Thiel en Leeuw (2002) geven nog een aantal andere problemen met externe evaluaties op basis van prestatie-indicatoren. Ten eerste zijn doelstellingen in de publieke sector vaak niet empirisch meetbaar, waardoor er vreemde criteria ontstaan. Aangezien de agent beoordeeld wordt op het behalen van deze criteria worden werkwijzen hierop aangepast. Mensen doen datgene wat gemeten wordt ten koste van wat niet gemeten wordt, waardoor een toename in gemeten productiviteit en afname in werkelijke productiviteit kan plaatsvinden. Daarnaast kunnen door de beoordeling de metingen onbetrouwbaar worden doordat strategisch gerapporteerd wordt of enkel cliënten behandeld worden waarmee het beste gescoord kan worden (Jackson, 2011; Thiel & Leeuw, 2002). Dit betekent dat mogelijk alle profijt die eventueel aan prestatie-indicatoren ontleend kan worden teniet gedaan wordt als ze gebruikt worden voor externe verantwoording en evaluaties.

Deze bevindingen worden door Thiel (2001) deels bevestigd voor publieke organisaties in Nederland. Hij stelt dat evaluaties op basis van prestatie-indicatoren in Nederland niet zinvol vormgegeven worden. De voornaamste reden hiervoor is dat vaak te oppervlakkig gemeten wordt en geen concrete doelstellingen gesteld worden. Hierdoor komen vaak wel cijfers tot stand, maar op basis van deze cijfers zijn geen zinnige oordelen mogelijk (Thiel, 2001).

Uit de literatuur blijken problemen met betrekking tot externe evaluaties van publieke organisaties op basis van prestatie-indicatoren. Aan de ene kant zijn oordelen niet betrouwbaar of betekenisvol en aan de andere kant lijkt het dat beoordelen op indicatoren op zichzelf negatieve consequenties kan hebben voor de effectiviteit van de organisatie.

---

### 2.7.3 STUREN PRESTATIE-INDICATOREN HANDELEN VAN DE AGENT RICHTING DOELSTELLINGEN VAN DE PRINCIPAAL?

---

Naast verantwoording afleggen is een hoofddoel van de invoering van prestatie-indicatoren doorgaans het handelen van de agent meer in overeenstemming te krijgen met de doelstellingen van de principaal. Het lijkt erop dat prestatie-indicatoren dit doel wel bereiken, maar dat managers meer beïnvloed worden door prestatie-indicatoren dan



uitvoerende medewerkers (Heckman & Heinrich, 1997). Dit is niet vreemd aangezien managers verantwoordelijk zijn voor de gerapporteerde eindresultaten en uitvoerende medewerkers directer betrokken zijn met de uitvoering van het werk. Dit kan betekenen dat er wellicht weinig sturing doorsijpelt naar de welzijnspraktijk. Mede doordat binnen het welzijnswerk verondersteld wordt dat er discretionaire handelingsvrijheid moet zijn om professionaliteit vorm te geven.

Er is onderzoek gedaan naar de mate waarin managers veranderende doelen vertalen naar wijzigingen in prestatie-indicatoren (Johnston & Pongatichat, 2008). Het bleek dat managers het belangrijk vinden dat prestatie-indicatoren overeen komen met strategische doeleinden. Op die manier kan een nieuwe strategische richting gecommuniceerd worden, korte en lange termijn doelen op elkaar afgestemd worden, voortgang bijgehouden worden en kan organisationele leren optreden. Ondanks het belang dat toegeschreven wordt aan passende prestatie-indicatoren blijkt in de praktijk dat prestatie-indicatoren zelden aangepast worden bij veranderende doelstellingen. Hierdoor sluiten metingen en doelen vaak niet goed aan, waardoor ze minder bruikbaar worden. In plaats van de prestatie-indicatoren aan te passen worden verschillende strategieën toegepast om met deze discrepanties om te gaan. Deze discrepanties varieerde van simpelweg het negeren van het probleem, tot het doen alsof er wel een goede relatie was, het afleiden van het probleem met goede scores of tot het bestempelen van prestatie-indicatoren als een onzinnig. Het lijkt erop dat het lastig is om de uitvoering te sturen met prestatie-indicatoren als de managementlaag deze niet doorvertaald naar de uitvoerende medewerkers.

Er is weinig concreet bekend over de mate waarin prestatie-indicatoren daadwerkelijk sturing geven richting de doelstellingen van de principaal. Prestatie-indicatoren sturen wel, maar niet altijd in de gewenste richting. Het is voor goede sturing in ieder geval van belang dat de indicatoren hun doorwerking hebben op de uitvoeringspraktijk en niet enkel een verantwoordingsmiddel blijven voor management. Daarnaast moeten prestatie-indicatoren ook goed toegespitst worden op de doelen van de principaal. De literatuur geeft aanwijzingen dat dit beide vaak niet gebeurt maar empirisch onderzoek is nodig om dit te kunnen onderbouwen.

---

#### 2.7.4 LEIDEN PRESTATIE-INDICATOREN TOT PERVERSE EFFECTEN?

---

Hoewel prestatie-indicatoren doorgaans vol optimisme ingevoerd worden, kunnen ze binnen een organisatie ook perverse, oftewel onbedoelde en nadelige, neveneffecten



hebben. Hier is uitvoerig onderzoek naar gedaan. De Bruijn (2002) heeft een inventarisatie gedaan en is gekomen tot acht potentiële perverse effecten van prestatie-indicatoren: (1) Strategisch gedrag, (2) versterking interne bureaucratie, (3) verhindering innovatie, (4) blokkeren ambities, (5) verdrijven professionele habitus, (6) verdrijven bestelverantwoordelijkheid, (7) bestraffen goede prestaties en (8) samenwerking tegengaan.

Strategisch gedrag (1) wordt in de literatuur veelal als het hoofdprobleem van prestatie-indicatoren gezien en is eerder afzonderlijk behandeld in de paragrafen 2.5.1 en 2.6.1. Sturing op basis van prestatie-indicatoren kan tot strategisch gedrag leiden. Kerr (1975) typeerde dit als ‘De dwaasheid van A belonen terwijl je hoopt op B’. Het lijkt erop dat naarmate de beloningen of straffen groter worden, ook de perverse effecten groter worden (Jackson, 2011). Zoals eerder genoemd kan dit ervoor zorgen dat uitkomsten onbetrouwbaar worden, maar het manipuleren van prestatie-indicatoren kan ook direct de productiviteit verlagen. De andere perverse effecten zijn minder prevalent in de literatuur maar kunnen ook een gevaar zijn bij de invoering van prestatie-indicatoren. Het overmatig versterken van de bureaucratie (2) kan plaats vinden doordat organisaties die procedureel of organisatorisch sterk zijn veelal de vruchten plukken van beoordelingen op prestatie-indicatoren. Als goed en creatief tellen beloond wordt in plaats van goed uitgevoerd werk zal hier ook meer in geïnvesteerd worden en zal de interne bureaucratie toenemen. Daarnaast zal een toename nodig zijn doordat het bijhouden van gegevens voor prestatie-indicatoren administratie met zich meebrengt. Prestatie-indicatoren kunnen innovatie verhinderen (3) doordat organisaties zich vooral moeten richten op het efficiënt uitvoeren van bestaande taken, omdat dit bijdraagt aan een hogere score. Het gevaar bestaat dat innovatieve werkwijzen slecht scoren doordat ‘nieuwe’ activiteiten niet gemeten worden door bestaande prestatie-indicatoren. Ze kunnen volgens De Bruijn ambitie blokkeren (4) doordat beloning plaats vindt op basis van een zo hoog mogelijke output met een zo laag mogelijke input. In welzijnswerk kan hierdoor gekozen worden om cliënten te selecteren voor behandeling die gemakkelijk te helpen zijn in plaats van de lastige cliënten die veel meer tijd vergen. Dit is een effectievere wijze om een goede prestatiescore te halen, terwijl het juist vaak de uitdagende cliënten zijn die de hulp het meeste nodig hebben. Met het verdrijven van de professionele habitus (5) wordt bedoeld dat professionaliteit afneemt doordat dit niet beloond wordt. Het is met prestatie-indicatoren moeilijk om de kwaliteit van werk te vatten waardoor de nadruk hierop ook zal verminderen. Als men eenduidige en eenvoudig wilt meten is makkelijker om de kwantiteit aan cursussen te meten dan de



kwaliteit. Als beloond wordt op kwantiteit in plaats van kwaliteit dreigt het gevaar dat de kwantiteit verbetert ten koste van de kwaliteit. Met het verdrijven van bestelverantwoordelijkheid (6) wordt iets soortgelijks bedoeld maar in plaats van de kwaliteit van het inhoudelijke werk beslaat dit de kwaliteit van het aanbod van welzijnswerk. Als voorbeeld twee workshops, beide hebben maatschappelijk nut maar de ene wordt beter bezocht dan de andere. Als prestatie-indicatoren meten hoeveel deelnemers aan een workshop hebben deelgenomen zal het zinnig zijn om de minder druk bezochte workshops niet meer aan te bieden. Workshops voor mensen met een bijzonder probleem zullen dan niet meer rendabel zijn, ondanks dat deze wellicht een groot maatschappelijk belang hebben. Prestatie-indicatoren kunnen zo een kaalslag betekenen voor de diversiteit in het aanbod van publieke organisaties. Goede prestaties (7) kunnen bestraft worden doordat organisaties die laten zien dat ze efficiënt kunnen werken indirect aantonen dat ze minder middelen nodig hebben dan ze ontvangen. De angst om dit aan te tonen kan leiden tot verkwisting van middelen om zo een vermindering van het budget te voorkomen. Dit is vooral een gevaar als de principaal weinig keuze heeft in het selecteren van agenten. Samenwerking kan juist tegengegaan worden (8) als organisaties onderling vergeleken worden op prestatiescores. In dat geval worden prestaties relatief aan die van andere organisaties, waardoor het slagen van de een het falen van de ander betekent. In een dergelijke omgeving worden organisaties gestimuleerd om de andere organisaties niet te helpen met bijvoorbeeld het delen van 'best practices'.

De Bruijn (2002) geeft twee verklaringen voor het ontstaan van perverse effecten van prestatie-indicatoren. Als eerste stelt hij dat professionals het systeem kunnen manipuleren. Ze voelen zich hiertoe gelegitimeerd doordat prestatie-indicatoren als onrepresentatief voor geleverde prestaties gezien worden. Hierdoor worden beoordelingen op basis van deze criteria ook onrechtvaardig en kunnen professionals zich gerechtvaardigd voelen om de uitkomsten te manipuleren. De tweede reden is dat prestatie-indicatoren minder effectief worden naar mate ze meer als sturingsmiddel gebruikt worden. Hoe meer een agent afgerekend wordt op de prestatiescores, des te meer de agent hiermee in zijn handelen rekening dient te houden, waardoor de kans op perverse effecten toeneemt.

Vooraf de prevalentie van het eerste perverse neveneffect, het manipuleren van indicatoren, is veel onderzocht en kan van worden aangenomen dat het in veel organisaties speelt. De andere neveneffecten zijn minder onderzocht maar zijn ook aanwijzingen voor dat deze kunnen voorkomen in organisaties. Onder welke



omstandigheden dit gebeurt en wat hiervan de effecten zijn is niet bekend en is verder onderzoek voor nodig.

---

### 2.7.5 VERBETEREN PRESTATIE-INDICATOREN DE EFFICIËNTIE VAN EEN ORGANISATIE?

---

Kan de invoering van prestatie-indicatoren de efficiëntie van een organisatie verbeteren? De publieke opinie is veelal dat publieke organisaties log, bureaucratisch en inefficiënt zijn. De gedachtegang is dat door een gebrek aan concurrentie de noodzaak tot efficiëntie ontbreekt. Prestatie-indicatoren zouden hiervoor een uitkomst kunnen bieden. Door heldere doelen te stellen en afspraken te maken waarop organisaties afgerekend worden ontstaat de noodzaak om efficiënt te gaan werken (Jackson, 2011). Echter, prestatie-indicatoren hebben ook hun kosten. Ze kosten tijd om te ontwikkelen, te registreren en te analyseren en ze kunnen onbedoelde neveneffecten hebben.

De vraag is of prestatie-indicatoren netto de efficiëntie van een organisatie verbeteren. Thiel en Leeuw (2002) stellen dat prestatie-indicatoren organisaties minder efficiënt maken doordat organisaties er intern niet goed mee om weten te gaan. Bij adequaat gebruik en intern vertrouwen in prestatie-indicatoren is het mogelijk om organisationeel leren te bevorderen, stellen ook Cavalluzzo & Ittner (2004). Dorsch en Yasin (1998) plaatsen hierbij de kanttekening dat het van groot belang is om een goede balans te vinden tussen investeren in en profiteren van prestatie-indicatoren. Daarnaast concludeert Jackson (2011) dat simpelweg het stellen van concrete doelen al tot efficiëntie verbeteringen kunnen lijden, vooral in de publieke sector. Het lijkt erop dat de meeste auteurs geloven dat prestatie-indicatoren in theorie een positief effect op de efficiëntie van een organisatie kunnen hebben, maar dat ze door slechte toepassing in de praktijk doorgaans een negatief effect hebben.

Noordegraaf (2008) vond in een casestudy van de Rotterdamse veiligheidsindex, een indicator voor de veiligheid van Rotterdam, dat prestatie-indicatoren ook op indirecte wijze efficiëntie kunnen verhogen. Noordegraaf stelt dat in Rotterdam de metingen eigenlijk te abstract waren om een betekenisvolle prestatie-indicator te vormen op basis waarvan interne verbeteringen tot stand zouden komen. Echter, de index kreeg een symbolische betekenis door veelvuldig gebruik in het politieke en maatschappelijke debat over veiligheid in de stad. Beleidsmakers en uitvoerders werden hierdoor gestimuleerd om harder te werken en om een grotere mate van onderlinge coördinatie te bewerkstelligen. Indirect leidde dit volgens Noordegraaf tot een



verbetering van veiligheid in Rotterdam. Dit laat zien dat prestatie-indicatoren mogelijk ook via een symbolische functie nut kunnen hebben.

Prestatie-indicatoren kunnen een positief effect hebben op de efficiëntie. Door slechte toepassing wegen de positieve effecten echter meestal niet op tegen de negatieve, waardoor netto de efficiëntie verslechtert. Wil men dat prestatie-indicatoren een positief effect hebben dan moet grote zorg zijn voor het voorkomen van de negatieve effecten door een zorgvuldig ontwerp en gebruik van indicatoren.

## 2.8 VOORWAARDEN VOOR EEN GOEDE IMPLEMENTATIE VAN PRESTATIE-INDICATOREN

---

Eerder genoemde bevindingen wijzen op mogelijkheden en gevaren van prestatie-indicatoren. Men verwacht vaak dat prestatie-indicatoren organisationeel leren en efficiëntie verhogen, kunnen dienen als extern verantwoording en evaluatiemiddel en dat ze doelen van de agent en principaal op een lijn kunnen krijgen. Dit is echter niet zo simpel. Er moet rekening worden gehouden met de onbetrouwbaarheid waarmee prestatie-indicatoren maatschappelijke effecten van een organisatie vatten en met de perverse prikkels die prestatie-indicatoren in organisaties kunnen veroorzaken. Hierbij is vooral de mate waarin prestatiescores gemanipuleerd worden door de agent een punt van zorg. Het blijkt in de praktijk lastig om tegemoet te komen aan alle verwachtingen en daarnaast te weren voor de gevaren. Er zijn echter wel handvatten te distilleren uit de wetenschappelijke literatuur over hoe hier zo goed mogelijk aan tegemoet te komen.

In de praktijk blijken veel problemen voort te komen uit een gebrek aan duidelijke doelstellingen of een slechte vertaling van doelstellingen naar indicatoren (Johnston & Pongatchat, 2008; Rekenkamer, 2010a). Wil men evalueren in hoeverre een organisatie goed functioneert dan dient a priori vast te staan onder welke voorwaarden hieraan voldaan wordt. Ook blijkt vaak dat het ontwerp van prestatie-indicatoren niet overeenkomt met de doelstellingen die nagestreefd worden (Behn, 2003), terwijl dit wel van cruciaal belang is (Baker, 1992). Heinrich (2002) stelt dat het beste indicatoren gekozen kunnen worden die sterk gerelateerd zijn aan doelstellingen, echte prestaties zo goed mogelijk spiegelen, relatief simpel en goedkoop bij te houden zijn en die moeilijk zijn om te manipuleren.

Veelal worden indicatoren gebruikt voor externe beoordeling en verantwoording terwijl uit de literatuur blijkt dat de meeste prestatie-indicatoren niet goed de maatschappelijke effecten van een organisatie kunnen meten. Wil men toch de





maatschappelijke effecten in kaart brengen dan zijn een aantal zaken van belang. Men dient lange termijn schalen op te nemen in de indicatoren (Schozet & Burghardt, 2008), te controleren voor contextfactoren en niet enkel naar absolute waardes maar ook naar ontwikkeling te kijken (Ratcliffe, Nightingale & Sharkey, 2007; Schozet & Burghardt, 2008).

Daarnaast worden prestatie-indicatoren vaak ingezet als intern evaluatiemiddel om zo de efficiëntie te verhogen. Dit leidt echter tot meerdere problemen. Zo vonden Heckman & Heinrick (2002) een negatief verband tussen het belang dat gehecht werd aan prestatiescores en effectieve bijdrage aan doelstellingen, wat ze als aanwijzing zagen dat prestatie-indicatoren een negatief effect kunnen hebben op prestaties. Ook Ratcliffe, Nightingale en Sharkey (2007) vonden tekenen van een mogelijke negatieve lange termijn impact op maatschappelijke impact en een nadruk op afrekenen op prestatie-indicatoren.

Het lijkt dat externe afrekening op basis van prestatie-indicatoren het manipuleren van prestatie-indicatoren stimuleert. Als de gegevens niet betrouwbaar zijn kan ook niet op basis van deze gegevens geleerd worden wat beter of anders kan. Direct controleren of indicatoren gemanipuleerd zijn is een zeer kostbare en bijna onmogelijke exercitie. Er kunnen wel stappen genomen worden om de uitkomsten zo betrouwbaar mogelijk te maken. Zo raden Meyer en Gupta (1994) aan om aan enerzijds meerdere verschillende ongecorreleerde prestatie-indicatoren te gebruiken en anderzijds om te vergelijken tussen verschillende momenten in de tijd, verschillen tussen organisaties en verschillen binnen organisatie. Verder wordt ook aangeraden om prestaties niet op een vast tijdstip te meten aangezien dan het manipuleren van indicatoren door rapportage makkelijker wordt en wordt aangeraden te allen tijde de werking van de indicatoren te blijven evalueren en bereid te zijn deze bij te stellen (Courty & Marschke, 2004). In het algemeen wordt afgeraden sterk af te rekenen op prestatiescores aangezien dit uitkomsten onbetrouwbaar maakt en tot perverse effecten leidt (Heinrich & Marschke, 2010).

Cavalluzzo en Ittner (2004) identificeren een aantal potentiële gevaren bij het instellen van prestatie-indicatoren. Namelijk dat het lastig is om geschikte criteria te vinden als er meerdere, soms conflicterende doelen zijn. Daarnaast stellen ze dat het succesvol aanbieden van publieke diensten veelal lastig te vatten is in prestatie-indicatoren en dat voor het registreren vaak geen geschikte informatiesystemen (technisch en organisatorisch) beschikbaar zijn. Ook moeten medewerkers en managers enthousiast zijn over het gebruik van indicatoren. Ze vonden dat het hiervoor helpt als



het hoofdbestuur zich echt committeert aan de indicatoren, als bevoegdheden liggen waar de prestatie-indicatoren meten, als mensen training krijgen in het gebruik van indicatoren en als mensen voelen dat prestatie-indicatoren eerlijk zijn.

Er is een onderzoek geweest naar gedragsfactoren die de succesvolle invoering van prestatie-indicatoren beïnvloeden (Waal, 2002). Op basis van een uitvoerige literatuurstudie zijn achttien gedragsfactoren geïdentificeerd die een belangrijke rol spelen in de succesvolle toepassing van prestatie-indicatoren. De Waal (2002) onderscheidde drie fases die prestatie-indicatoren doorlopen, de start-, ontwikkel- en gebruiksfase. Waar veel literatuur zich richt op de ontwikkelfase, bleek dat de meeste winst te behalen valt in de gebruiksfase.

## 2.9 NEDERLAND ALS CONTEXT VOOR AANSTURING OP PRESTATIE-INDICATOREN

---

Achter prestatie-indicatoren in de publieke sector schuilt een bestuur beeld van New Public Management (NPM) (korsten, 2005). NPM gaat ervan uit dat de overheid bij het verwezenlijken van doelen minder zelf moet uitvoeren maar meer moet richten op sturing geven aan (semi-) private organisaties. Overheden moeten doelen vaststellen en andere organisaties financieren om deze doelen te bereiken. Dit dient volgens bedrijfsmatige principes te gaan waarbij afgerekend wordt op tegenvallende resultaten. De idee is dat private instellingen efficiënter met middelen kunnen werken dan overheden. Leeuw (1996) heeft stappen onderscheidde die overheden moeten nemen om te voldoen aan het NPM gedachtegoed. (1) Er worden semiautonome uitvoerende organisaties opgericht voor het uitvoeren van overheidstaken. (2) Er worden quasi-markten gecreëerd waarbij aanbieders van publieke taken kunnen concurreren voor contracten. (3) Instellingen worden geprivatiseerd. (4) Er worden samenwerkingsverbanden tussen publieke en private instellingen opgezet. (5) Dit zorgt voor een netwerk van samenwerking, waarbij de taak van de overheid voornamelijk is dat het dit netwerk ondersteunt. Op deze wijze wordt het overheidsapparaat kleiner, slimmer, efficiënter en effectiever. Het gedachtegoed van NPM is de laatste jaren populairder geworden en dergelijke stappen worden in Nederland door de centrale en lokale overheden genomen (De Waal, 2003). De stap naar een systeem van subsidieverstrekking op basis van prestatie-indicatoren binnen het welzijnswerk in Amsterdam valt binnen deze context te plaatsen.



Onderzoek naar de werking van prestatie-indicatoren in Nederland wijst op een aantal belemmeringen die ook internationaal voorkomen. Zo geeft Van Thiel (2001) aan dat vaak te oppervlakkig gemeten wordt en geen heldere doelstellingen geformuleerd worden. Hierdoor worden betekenisloze cijfers gecreëerd die niet een basis kunnen vormen voor een onderbouwd oordeel. Een onderzoek van de algemene rekenkamer (2000) naar beleidsevaluaties in Nederland vond hetzelfde probleem.

Door de rekenkamer van Amsterdam zijn de afgelopen jaren een aantal onderzoeken gedaan naar de subsidiering van het lokale welzijnswerk. Bij onderzoek naar stadsdeel centrum bleek dat men moeite had om het subsidiesysteem op basis van prestatie-indicatoren vorm te geven (Rekenkamer Amsterdam, 2010). Bij 65% van de subsidies ontbrak een concrete opdracht, tussentijdse- en eindbeoordelingen werden niet goed uitgevoerd en er was nauwelijks controle op de gerapporteerde cijfers. Bij onvoldoende resultaten worden hier, ondanks dat dit wel afgesproken is, geen consequenties aan verbonden. Tegelijkertijd hebben welzijnsinstellingen wel additionele administratieve lasten om correct de registraties en subsidieaanvragen uit te voeren.

Ander onderzoek van de Rekenkamer van Amsterdam naar de vormgeving van het jeugdbeleid vond dat weinig concrete afspraken gemaakt worden met welzijnsinstellingen (2008), waardoor de resultaten ook niet beoordeeld konden worden. Ze vonden hiernaast dat de door politiek gestelde doelstellingen vaak onmeetbaar en incongruent met doelstellingen uit de praktijk zijn. Doelstellingen in de sfeer van levensveranderingen van jeugdigen zijn in de praktijk niet realistisch.

Nog een ander onderzoek vond dat de registratie van prestatie-indicatoren slordig gebeurt. Bij vier onderzochte jongerencentra gebeurde registraties door verschillende mensen, zonder vast systeem en zonder controle. Soms werden bewerkingen uitgevoerd om tot de gewenste cijfers te komen en soms werden schattingen gemaakt of steekproeven genomen. Ook verschilde wat geregistreerd werd, gemaakte uren of aantal deelnemers, waardoor vergelijken onmogelijk werd. Bij twee van de vier instellingen kwamen zelfs onverklaarbare verschillen voor tussen de interne cijfers en de gerapporteerde cijfers.

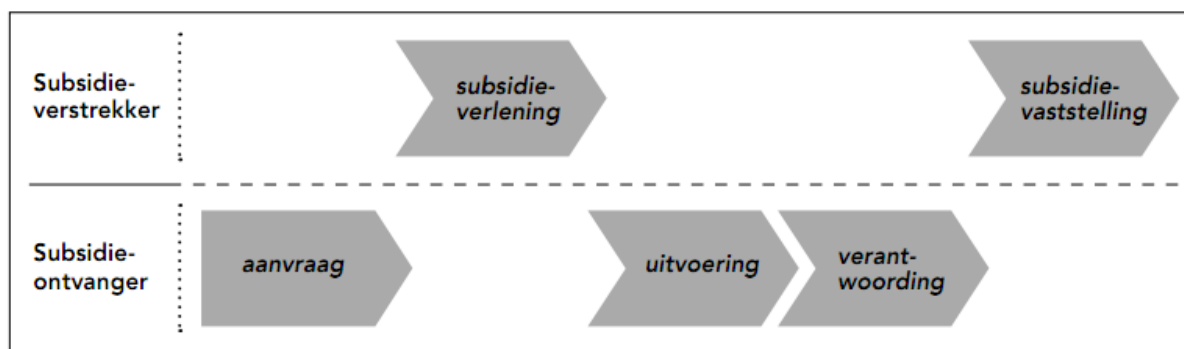
Voorgaand onderzoek maakt duidelijk dat iets niet goed gaat rond de aansturing van het welzijnswerk. Een terugkerende bevinding is dat het al bij de start van het proces al fout gaat. Er worden geen concrete afspraken gemaakt met welzijnsinstellingen en de beoogde doelstellingen worden niet gecommuniceerd.



## 2.10 DE AMSTERDAMSE WERKWIJZE

Hoe komen subsidies in de verschillende stadsdelen tot stand? Voorheen werd het welzijnswerk in Amsterdam uitgevoerd door non-profit organisaties die gefinancierd werden door de stadsdelen. Er was overleg tussen stadsdeel en welzijnsinstelling over de werkwijzen maar er was weinig controle of sturing op doelrealisatie. De welzijnsinstellingen konden autonoom het welzijnswerk vormgeven. Een meer zakelijke aanpak van subsidieverlening moest meer controle en sturing mogelijk maken. Hiervoor werd het WILL-productenboek stads breed ingezet. Om uniformiteit bij het opstellen en evalueren van prestatie-indicatoren in Amsterdam te waarborgen is het WILL (welzijnsinformatie lokaal en landelijk) productenboek ingevoerd. Dit is een lijst van verschillende diensten (producten) die binnen het welzijnswerk worden aangeboden zoals bijeenkomsten, cursussen, front office contacten en het deelname aan organisationele netwerken. Voor deze producten is een basale blauwdruk beschikbaar voor het opstellen van prestatie-indicatoren en kostprijzen. Hierdoor kunnen aanvragen van verschillende instellingen vergeleken worden en zijn vergelijkingen zinvol. De wettelijke kaderstelling voor subsidieverstrekking is de Algemene wet bestuursrecht, welke een proces van vijf fasen voorschrijft. Subsidieverlener en ontvanger hebben hierbij een duidelijke rolverdeling (zie figuur 1)

*Figuur 1. Rolverdeling subsidieverlener en ontvanger (Rekenkamer, 2010a)*



Basaal komt dit erop neer dat welzijnsinstellingen een aanvraag doen voor werkzaamheden die ze willen verrichten. Dit gebeurt op verzoek van de gemeente of op basis van doelstellingen die de gemeente opgesteld heeft. De gemeente dient criteria op te stellen voor deze aanvragen en geschikte aanvragen te selecteren binnen het gestelde budget. Hierop worden afspraken gemaakt over de uitvoering en verantwoording van de werkzaamheden en volgt een voorlopige subsidieverlening. De welzijnsinstelling voert de werkzaamheden uit en rapporteert hierover naar de gemeente. Als de uitvoering volgens

afpraak was wordt de subsidie volledig uitgekeerd, indien de uitvoering niet voldeed kan een deel van de subsidie ingehouden worden.

Toen binnen stadsdeel Centrum gekozen werd om de subsidierelaties met welzijnsinstellingen te verzakelijken heeft men gekozen dit te doen volgens de ‘beleid gestuurde contractfinanciering’ (BCF) methode (Hordijk, Tilburgs & Vermeulen). Deze methode is door adviesbureau Hordijk & Hordijk bedacht en in meerdere gemeenten ingevoerd. De basis van deze methode zijn 7 stappen die moeten voorzien dat de beleidsdoelen van de gemeente nastreeft worden uitgevoerd door het opstellen van prestatie-indicatoren en evaluatie afspraken. Deze stappen zijn grotendeels gelijk aan die van de Awb. Verschil is dat een tussentijdse rapportage en evaluatie plaats vindt van de activiteiten en dat twee stappen gedefinieerd zijn voor de aanvraag van subsidies. In de BCF-methode is de eerste stap het opstellen van (sub)doelstellingen door de gemeente. De gemeente dient vast te stellen welke maatschappelijke effecten ze wil bereiken en dit SMART (Specifiek, meetbaar, acceptabel, relatief en tijdsgebonden) te definiëren. De volgende stap is dat de gemeente op basis hiervan opdrachten formuleert. Hierin hoort te staan wat bereikt dient te worden en hoe dit te meten. Randvoorwaarden en kwaliteitseisen kunnen hier onderdeel van uitmaken. Hierop volgend kunnen verscheiden instellingen offertes uitbrengen die door de gemeente beoordeeld worden en kunnen lijden tot een subsidiebeschikking met concrete prestatie-indicatoren die naderhand geëvalueerd kunnen worden. Hoewel deze exacte methode niet in alle stadsdelen ingevoerd is, zijn de aanpakken wel overal vergelijkbaar.

Het wordt als belangrijk gezien dat prestatie-indicatoren een goede, eenduidige afgeleide zijn van de maatschappelijke effecten. Bij beoordelingen hoort gekeken te worden naar aantal prestaties enerzijds en kwaliteit van service anderzijds. Het streven is om met deze nieuwe methode effectiever de doelen van de gemeente te bereiken. Door bewust na te denken over doelen en dit te koppelen aan afspraken voor maatschappelijke effecten wordt beoogd dat er in welzijnswerk duidelijke sturing plaats vindt. Door verschillende instellingen offertes te laten uitbrengen, duidelijke prestatie-indicatoren af te spreken en op basis hiervan af te rekenen wordt beoogd dat welzijnsinstellingen efficiënter moeten werken.

---

## 2.11 CONCLUSIE

---

Prestatie-indicatoren kunnen ingevoerd worden om verscheidene redenen. Meestal worden ze ingezet om transparantie, organisationeel leren, sturing en evaluaties te



bewerkstelligen, wat waarschijnlijk niet allemaal (gelijktijdig) kan. Voornamelijk het beoordelen van organisaties op basis van prestatie-indicatoren lijkt problematisch te zijn. Als organisaties afgerekend worden op prestatiescores ontstaat het risico dat ze uitkomsten gaan manipuleren en perverse effecten optreden. Hierdoor wordt het haast onmogelijk om een bijdrage te leveren aan andere doelen.

In de gemeente Amsterdam worden prestatie-indicatoren gebruikt om instellingen te beoordelen, de gedachte is dat subsidies gekort worden als de uitkomsten onvoldoende zijn. In welke mate men rekening houdt met perverse neveneffecten en in welke mate deze voorkomen is niet bekend. De literatuur wijst uit dat problemen kunnen ontstaan bij het gebruik van indicatoren als hier bij het ontwerp niet goed over na wordt gedacht. Dit doordat voor verschillende doelen ook verschillende metingen nodig zijn. Veelal worden de uitkomsten gemanipuleerd door de uitvoerende instanties terwijl controle hierop niet effectief is. Ondanks dit, lijkt het dat indicatoren wel nuttig kunnen zijn. Externe evaluaties lijken enkel problemen te veroorzaken. Als dit echter vermeden wordt kunnen interne evaluaties wel de efficiëntie van een organisatie verbeteren. In dat geval kan ook het handelen van organisaties gestuurd worden terwijl perverse effecten tot een minimum beperkt blijven. Dit is mogelijk, maar dan moeten prestatie-indicatoren wel met extreme zorg ontworpen en geïmplementeerd worden. De vraag is in hoeverre dit het geval is binnen de gemeente Amsterdam.



## 3. METHODE

---

### 3.1 ONDERZOEKSVRAGEN

---

Dit onderzoek kijkt naar de wijze waarop in Amsterdam prestatie-indicatoren gebruikt worden om het welzijnswerk aan te sturen. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld.

**Op welke wijze worden prestatie-indicatoren gebruikt voor de aansturing van het welzijnswerk in Amsterdam, en welke factoren beïnvloeden een succesvolle toepassing?**

- 1. Zijn opdrachtformuleringen en bijbehorende prestatie-indicatoren zo geformuleerd dat ze een directe vertaling zijn van de doelen van de stadsdelen?*
- 2. Hoe worden de doelen van de stadsdelen vertaald naar opdrachten aan instellingen?*
- 3. Hoe worden opdrachten aan welzijnsinstellingen vertaald naar prestatie-indicatoren?*
- 4. Op welke manier beïnvloedt de relatie tussen stadsdelen en welzijnsinstellingen de aansturing van het welzijnswerk?*

Om deze vragen te beantwoorden zal een kwalitatief onderzoek uitgevoerd worden op basis van documenten analyses en interviews. Dit gebeurt in drie stappen. Eerst wordt een selectie gemaakt van subsidiedossiers die dienen als casussen. Er wordt een representatieve steekproef van subsidiedossiers onderzocht om een uitspraak te doen over de algemene aansturing van het welzijnswerk. Vervolgens is er een documentenanalyse waarbij een oordeel geveld wordt over de mate waarin opdrachten en prestatie-indicatoren aansluiten bij opdrachten en waarbij specifieke vragen voorbereid worden voor de interviews. Ter afsluiting zijn er interviews. Op basis van de bevindingen uit de subsidiedossiers en wetenschappelijke artikelen worden interviews gehouden met ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van het welzijnswerk. Het doel van deze interviews is vragen stellen over de belemmeringen om tot een goede aansturing van het welzijnswerk te komen. Deze stappen zullen in de volgende paragrafen verder uitgewerkt worden.



## 3.2 DATA VERZAMELING

---

De selectie van dossiers gebeurde in een aantal stappen om een zo hoog mogelijke validiteit en betrouwbaarheid te waarborgen. Er is gezocht naar een balans tussen willekeurige selectie en representativiteit. Amsterdam bestaat uit zeven stadsdelen waar beleid gemaakt wordt op het gebied van welzijnswerk. Dit onderzoek is opgezet om te onderzoeken of de bevindingen uit stadsdeel Centrum (Rekenkamer Amsterdam, 2010a) gelden voor de gehele stad en om deze bevindingen te kunnen verklaren. Omdat er al gegevens zijn over stadsdeel Centrum, en het waarschijnlijk is dat er belangrijke verschillen tussen stadsdelen zijn, is gekozen om per overig stadsdeel een vast aantal dossiers op te vragen. Hiervoor wordt per stadsdeel een selecte steekproef genomen van zes dossiers.

Om de steekproef te kunnen trekken worden eerst een financieel overzicht van alle subsidies opgevraagd per stadsdeel. Dit is nodig om tot een willekeurige selectie te komen. Willekeurige selecties worden bereikt door nummers te verbinden aan dossiers en vervolgens een willekeurig getal te laten produceren met [www.random.org](http://www.random.org), een online 'Random number generator'. Als stadsdelen gevraagd zou worden om zelf zes willekeurige dossiers aan te leveren, dan ontstaat het risico dat er selectie ontstaat die niet willekeurig is, maar gebaseerd op oncontroleerbare preferenties van de betrokkenen.

Per stadsdeel zullen vervolgens een aantal subsidies buiten selectie vallen op basis van twee criteria, omvang en verantwoordelijke beleidsambtenaar. Het grootste gedeelte van de subsidiegelden in het welzijnswerk gaat naar een relatief klein aantal omvangrijke projecten. Hiernaast worden vele kleine subsidies verleend. Om te garanderen dat de onderzochte subsidiedossiers representatief zijn voor een groot gedeelte van de totale geldstroom zullen subsidies van minder dan 50.000 Euro niet meegenomen worden in de steekproef. De 50.000 Euro grens is ingegeven doordat vaak verschillende regels gelden voor subsidieverleningen. Bij alle stadsdelen gelden vanaf dit bedrag de strengste kwaliteitseisen en regelgeving.

Vervolgens wordt gekeken welke ambtenaren verantwoordelijk zijn voor minimaal 3 dergelijk grote subsidies. Er worden twee willekeurige ambtenaren gekozen en de stadsdelen wordt gevraagd of zij beschikbaar zijn voor een interview. Als een ambtenaar bij wijze van uitzondering niet beschikbaar is wordt willekeurig een andere ambtenaar en bijbehorende subsidiedossiers geselecteerd. De selectie van subsidiedossiers zal afhankelijk zijn van de ambtenaar die geïnterviewd wordt om te





garanderen dat inhoudelijk bekwaam is om vragen hierover te beantwoorden. Per ambtenaar worden vervolgens willekeurig 3 dossiers opgevraagd bij het stadsdeel. Deze dienen zij toe te sturen voordat het gesprek plaats vindt.

Uiteindelijk zijn de onderstaande interviews en subsidiedossiers betrokken in het onderzoek.

*Tabel. 1: Overzicht respondenten en subsidiedossiers.*

<b>Stadsdeel</b>	<b>Geïnterviewd</b>	<b>Project</b>	<b>Stichting</b>	<b>Bedrag verleend</b>
Nieuw-west	P. Ardiles	Beheer van	Eigenwijks	67.170
	C. Brens	Eesterenzaal	Stichting	
	H. Kalk	Maatschappelijke dienstverlening	Stichting Impuls	1.479.660
		Lokale traject begeleiding	Stichting DOCK	79.333
		Buurtactiviteiten westside	Streetcornerwork	220.487
	Jongerenservicepunt	Stichting DOCK	125.702	
Noord	M. Raayen	Maaltijdvoorzieningen	Evean	132.955
	P. Vrieler	Jongeren en schulden	Doras	79.278
		Outreachend werken	Doras	70.000
		Talentontwikkeling	OPOAN	120.515
		Talentontwikkeling	AMOS	90.422
		Mentoraten	St. Kennis en sociale cohesie	84.525
Zuid	D. Haveman	Opbouwwerk voor ouderen	St. WOO	163.331
	G. Slooten	Raadslieden + Algemeen maatschappelijk werk	Puur Zuid	829.193
		Schuldhelpverlening	Puur Zuid	520.353
Zuidoost	G. Mense	Naschoolse welzijnsactiviteiten	Verzeker je toekomst	130.000
	G. Henrichs	Schoolmaatschappelijk	Primair	103.134



		werk	onderwijs zuidoost	
		Mentorproject	St. Kennis en sociale cohesie	58.333
		Ontmoetcentrum Young parents	Altra	168.817
		Zinvol dagbesteding drugsverslaafden	Streetcorner workforce	78.638
		Project Seen/Skills	Youthconnection	66.000
Oost	A. Van Woerden N. Bruin	De Gooyer en Kastanjehof	Cordaan	100.828
	K. Met G. Krommelin M. Combé E. Gaal	Willem Dreeshuis en Steunpunt Tesla	Osira Groep	80.306
		Pakket activiteiten jeugd	Cybersoek	105.600
		Schoolmaatschappelijk werk	Altra	123.200
		De rode loper project	Stichting Kunst educatie	85.000
		Mentoraat	St. Kennis en sociale cohesie	155.125
West	L. Totté C. Lenglet	Ouderenwerk huisbezoeken	Centram	55.820
		Ouderenwerk wijkpost	Centram	210.003
		Weekend academie	Eba	75.000
		Huiswerkbegeleiding	Akros	150.910
		Kinderboerderijen	Impuls	156.000

In totaal zijn 31 subsidiedossiers onderzocht en 17 mensen geïnterviewd uit zes verschillende stadsdelen. Hiernaast zijn voor de inhoudsanalyse de coalitieakkoorden, programmabegrotingen en diverse losse beleidsdocumenten van de verschillende stadsdelen meegenomen.



### 3.3 INHOUDSENANALYSE

---

In de inhoudsanalyse zal gekeken worden of de opdrachten en bijbehorende prestatie-indicatoren die stadsdelen formuleren een goede afspiegeling zijn van bredere doelen. De uitkomsten zullen een antwoord op de eerste deelvraag bieden en een basis zijn voor de interviews. De inhoudsanalyse zal verlopen in een aantal stappen. Eerst wordt per stadsdeel de geformuleerde doelen van het welzijnswerk geïnventariseerd, deze staan doorgaans in coalitieakkoorden, programmabegrotingen en programma specifieke beleidsstukken. Vervolgens wordt een inventarisatie gemaakt van opdrachtformuleringen uit de subsidiedossiers, hiervoor worden voornamelijk opdrachtformulering, offertes en aanbesteding inclusief afspraken voor evaluatie en prestaties gebruikt.

De vraag is in hoeverre doelen te herkennen zijn in de opdrachtformulering. Dit heeft een relatie met deelvragen 1 en 2. Vervolgens wordt per opdracht binnen dezelfde dossiers gekeken naar de afgesproken prestatie-indicatoren. Er vindt een analyse plaats naar de mate waarin prestatie-indicatoren een afspiegeling zijn van een succesvolle uitvoering van de opdracht, en daarmee indirect van het brede maatschappelijke doel. Dit heeft relatie met deelvragen 1 en 3.

Het idee is dat door de gemeenteraad abstracte doelen formuleert ten aanzien van het welzijnswerk die concreet vertaald worden in een programma-akkoord. Op basis van dit programma-akkoord worden vervolgens opdrachten geformuleerd waarop welzijnsinstellingen kunnen offren. De gemeente dient de verschillende offertes te beoordelen en welzijnsinstellingen te selecteren die het beste voldoen aan de gestelde opdrachten. Met deze welzijnsinstellingen worden vervolgens heldere afspraken gemaakt over prestatie-indicatoren die een goede afspiegeling zijn van geleverde prestaties, die na de uitvoering van het project als basis dienen voor de evaluatie van de werkzaamheden. De prestatie-indicatoren dienen op deze wijze gedestilleerd te worden uit de doelen van de gemeente.

Of dit zo is zal onderzocht worden door bij elk subsidiedossier te inventariseren in hoeverre er aan opdrachten expliciet specifieke maatschappelijke doelen gekoppeld worden die afkomstig zijn uit de visiestukken van het stadsdeel. Hierbij wordt gezocht of kerntermen terugkomen in de opdrachten. Ook wordt (subjectief) beoordeeld in hoeverre de gekozen activiteiten logischerwijs een bijdrage kunnen leveren aan de gekozen maatschappelijke doelen. De bevindingen per stadsdeel zullen gedurende de interviews gevalideerd worden.



### 3.4 INTERVIEWS

---

In de interviews wordt gesproken met ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de onderzochte subsidiedossiers. Per stadsdeel worden minimaal twee interviews gehouden. Tijdens deze gesprekken worden vragen gesteld op basis van bevindingen uit de onderzochte dossiers, wetenschappelijke literatuur en voorgaande gesprekken. Er wordt gevraagd naar het proces van subsidieverlening en op welke wijze men ervoor zorgt, dat doelen van de raden terugkomen in opdrachtformuleringen en de uitvoering van het welzijnswerk. Verder wordt gevraagd naar de doelstellingen die nagestreefd worden met prestatie-indicatoren en de mate waarin perverse neveneffecten verwacht worden (zie bijlage 2, topiclijst uitgebreid). De uitspraken uit de interviews zullen onderling vergeleken worden en geanalyseerd in het kader van de wetenschappelijke literatuur. Hierbij zijn een aantal belangrijke elementen te onderscheiden:

- Het valideren van de bevindingen uit de onderzochte dossiers.
- Vragen over de huidige stand van zaken en recente ontwikkelingen in het stadsdeel betreffende de aansturing van het welzijnswerk en het gebruik van prestatie-indicatoren.
- Er wordt gevraagd naar de wijze waarop doelen van het stadsdeel vertaald worden naar concrete opdrachten. Er wordt naar het algemene proces gevraagd en naar de wijze waarop dit gebeurde in de ontvangen subsidiedossiers.
- Er wordt gevraagd welke doelen nagestreefd worden met het gebruik van prestatie-indicatoren. De vragen hierover zijn gebaseerd op Behn (2003), die een theorie geformuleerd heeft over mogelijke doelen met prestatie-indicatoren en aan welke voorwaarden dan voldaan moet worden. Doel is om te kijken welke doelen er zijn en in hoeverre de geselecteerde prestatie-indicatoren voldoen aan de voorwaarden om deze doelen na te streven.
- Er wordt gevraagd welke negatieve neveneffecten ambtenaren in de praktijk een gevaar zijn bij het gebruik van prestatie-indicatoren. Deze vragen zijn gebaseerd op perverse neveneffecten die De Bruijn (2002) onderscheiden heeft.
- Er wordt gevraagd naar het gebruik van prestatie-indicatoren in relatie met de welzijnsinstellingen. In de wetenschappelijke literatuur zijn knelpunten te vinden voor belemmeringen in een succesvolle implementatie van prestatie-indicatoren. e Waal (2002) heeft 18 gedragsfactoren geïdentificeerd die belangrijk zijn voor succesvolle implementatie. Er worden in de interviews vragen gesteld waardoor beoordeeld kan worden in hoeverre hieraan voldaan wordt in het huidige gebruik van indicatoren in Amsterdam.



Op basis hiervan kan een algemeen oordeel gevormd worden maar kunnen ook specifieke leerpunten geïdentificeerd worden. Om de bevindingen van de interviews te valideren wordt van elk gesprek een verslag gemaakt. Deze verslagen worden ter wederhoor voorgelegd aan de geïnterviewde. Hen wordt gevraagd correcties te maken waar uitspraken wellicht verkeerd geïnterpreteerd zijn of waar bij nader inzien feitelijke onjuistheden verteld zijn. Ook wordt ze de mogelijkheid geboden om toevoegingen te doen op zaken die in het gesprek wellicht niet nadrukkelijk aan bod gekomen zijn.

### 3.5 KWALITATIEF ONDERZOEK

---

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Volgens 't Hart (2005) is deze vorm van onderzoek minder geschikt om hypothesen te toetsen maar erg geschikt om een bepaalde situatie of context in kaart te brengen en te begrijpen. Op basis hiervan kunnen vervolgens hypothesen opgesteld worden. Dit onderzoek bouwt verder op eerder onderzoek om verklaringen te vinden voor de schijnbare problematiek in Amsterdam. Er is meerdere malen gevonden dat stadsdelen moeite hebben met het vertalen van doelen naar goede opdrachten en bijbehorende prestatie-indicatoren (Rekenkamer Amsterdam, 2006; 2008; 2010a; 2010b). Steekproefsgewijs wordt onderzocht of deze bevindingen nog steeds representatief zijn, het werkelijke doel van het onderzoek is echter om op de bevindingen van deze steekproef voort te bouwen en door middel van explorerende interviews te achterhalen wat de structurele problemen zijn. De voorgaande onderzoeken hebben problemen aangetoond maar hebben deze niet verklaard. Kennis over de praktijk, ook vanuit de wetenschappelijke literatuur, is erg beperkt. Dit maakt een exploratieve onderzoeksopzet noodzakelijk. Er is momenteel te weinig inzicht om van tevoren hypothesen op te stellen en deze empirisch te toetsen. Om de complexiteit van de situatie te vatten is een kwalitatieve benadering het meest geschikt (Boeije, 2006).

Het onderzoek is opgebouwd als een casestudie waarbij een inhoudsanalyse plaatsvindt van verschillende subsidiedossiers, daarnaast zijn er semigestructureerde interviews op basis van de casestudies. Er is op basis van literatuur een topiclijst opgesteld van onderwerpen die bij elk interview behandeld worden zoals het ontwerp en bedoeling van prestatie-indicatoren en de relatie met welzijnsinstellingen. Bij de inhoudsanalyse wordt gezocht naar aanknopingspunten om concreet vragen te kunnen stellen tijdens de interviews. Door de uitkomsten van meerdere dossiers en interviews te combineren ontstaan robuustere uitkomsten (Yin, 2001). Dit is een cyclisch proces, voor het eerste interview zijn op basis van de theorie en de dossiers aannames opgesteld over



belemmeringen in het gebruik van prestatie-indicatoren. Gedurende het interview wordt voor sommige aannames bevestiging gevonden en voor andere niet, ook komen zaken naar voren die kunnen leiden tot nieuwe aannames. Voor het tweede interview zal daarom een nieuwe set aannames getest worden. De basis van de interviews blijven gelijk, maar details worden voortdurend aangepast. Op deze wijze wordt getracht om een zo breed mogelijke inventarisatie en zeker mogelijke uitspraken te produceren.

### 3.6 DATAVERZAMELING

---

De dataverzameling verliep moeizaam, wat op zichzelf ook een resultaat is. Dat meerdere stadsdelen matige medewerking toonden in de aanlevering van gegevens is wellicht een indicatie voor de beïnvloeding van de resultaten die voortkomt uit onderzoek doen vanuit de Rekenkamer. Het zou ook kunnen aantonen dat stadsdelen weten dat er iets mis is met de wijze waarop ze subsidies verlenen (of verleende in 2010).

De dataverzameling kende drie opeenvolgende stappen die bij elk van de zes stadsdelen afzonderlijk doorlopen moest worden. De mate waarin stadsdelen medewerking vertoonde varieerde sterk. De verzameling van subsidiedossiers is gebeurd via een sneeuwbalmethode. Er werd gestart met het bellen van een contactpersoon van Carlos Cordeiro, projectleider binnen de Rekenkamer. Middels telefonisch contact werd uitleg gegeven over het onderzoek en gevraagd naar:

- Overzicht (financiële) gegevens van subsidieverstrekingen binnen het stadsdeel of de juiste gegevens van de juiste persoon binnen het stadsdeel om hiervoor te benaderen.
- Contactpersoon binnen het stadsdeel die benaderd kon worden voor het opzetten van een interview met ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor subsidiedossiers.
- Mogelijke contactpersonen binnen andere stadsdelen die overzichten van (financiële) gegevens van subsidieverstrekingen zouden kunnen aanleveren.

Er werden een aantal mensen genoemd, die op hun beurt gebeld en gemaïld werden met dezelfde vragen. Hoewel het vaak lang duurde voordat iemand te bereiken was en vaak verder doorverwezen moest worden, ontstond langzaam een lijst met contactpersonen. Twee stadsdelen waren bereid de overzichten van subsidies te sturen, twee wilde dit enkel doen nadat een formele brief ontvangen was van de Rekenkamer die hier tot verzocht (zie bijlage 1, conceptbrief verzoek medewerking stadsdelen) en twee wilden de lijst enkel sturen zonder de namen van de beleidsmedewerkers.

Bij het opvragen van de subsidiedossiers was wederom een wisselende mate van



bereidgewilligheid. Er zijn veel mails en telefoongesprekken nodig geweest om alle informatie te krijgen. Sommige stadsdelen betwijfelden het nut van het onderzoek, hadden geen tijd, vonden het een slechte selectie van dossiers of vonden dat gezien de recente ontwikkelingen in het subsidieproces de uitkomsten in ieder geval achterhaald zouden zijn. De afgesproken datums waarop gegevens aangeleverd zouden worden werden vaak niet gehaald. Daarbij werden soms verontschuldiging gemaakt en eenmaal werd gemeld dat geen medewerking verleend zou worden. Uiteindelijk leverden twee stadsdelen de gewenste dossiers nadat uitgelegd werd dat in een eventueel rapport expliciet vermeld zou worden dat zij medewerking geweigerd hadden.

Om de interviews soepel te laten verlopen werd van te voren een beknopte versie van de topiclijst opgestuurd naar de betrokken ambtenaren (zie bijlage 3, topiclijst beknopt). Het gaf een beeld van de structuur, het type vragen en liet ruimte voor vragen op basis van de dossiers om zo de respondenten de mogelijkheid te geven zich voor te bereiden. De interviews waren semi-structureel. De topiclijst bood een houvast van onderwerpen die besproken diende te worden. Het was echter geen puntenlijst die op een vaste wijze afgelopen moest worden. Vaak werden veel vragen beantwoord in gesprek over de verschillende dossiers die onderzocht waren. Gedurende de interviews werd vaak enige scepsis uitgesproken over het onderzoek. Men vreesde voor een negatieve beoordeling voor het stadsdeel. De onderzochte dossiers stamden uit 2010 en men was juist op dit moment bezig met het doorvoeren van veranderingen. Vaak moest duidelijk gemaakt worden dat een beoordeling per stadsdeel expliciet niet het doel was. Er werd gezocht naar algemene belemmeringen in de aansturing en de onderzochte dossiers waren een handvat voor het gesprek. Buiten deze moeizame start om waren de gesprekken doorgaans erg prettig en openhartig.

De interviewverslagen werden over het algemeen aanvaard, maar in een drietal gevallen werd bezwaar gemaakt. Doch, op het moment dat duidelijk gemaakt werd dat bevindingen geanonimiseerd zouden worden en niet tot beoordelingen van stadsdelen zouden leiden werden ze uiteindelijk geaccepteerd. Om te voorkomen dat (combinaties van) uitspraken te herleiden zijn naar specifieke respondenten is gekozen om in de analyses bij elke citaat de neutrale term 'respondent' te hanteren.

De reden dat de dataverzameling moeizaam verliep heeft deels te maken met het gegeven dat de werknemers van de verschillende stadsdelen huivering waren om afgerekend te worden. De rekenkamer is een controlerend orgaan, een negatief oordeel kan vervelende gevolgen hebben. Een aantal stadsdelen gaf aan op de hoogte te zijn van de tekortkomingen in het subsidieproces en dat ze hier momenteel veranderingen in



doorvoeren. Daarom ook werd door een stadsdeel voorgesteld om andere recente dossiers op te sturen en door twee stadsdelen zijn na het gesprek subsidie aanvragen volgens het nieuwe concept opgestuurd. Hoewel het veel tijd kostte gedurende het proces, zijn dit aanwijzingen dat daadwerkelijk veranderingen doorgevoerd worden in de aansturing van het welzijnswerk.

Deze positie van de onderzoeker als lid van de Rekenkamer van Amsterdam, een controlerend orgaan, zal ook haar weerslag hebben op de bevindingen. Hoewel het zonder deze positie waarschijnlijk niet mogelijk was om alle gegevens te verkrijgen, zullen de antwoorden van de respondenten waarschijnlijk behoudender, voorzichtiger en positiever geweest zijn. Er is geprobeerd dit te ondervangen door voorafgaand aan elk interview expliciet te vermelden dat alle uitspraken onherleidbaar in een eventuele publicatie zullen terugkomen en dat het doel van het onderzoek niet was om een oordeel te vellen over de verschillende stadsdelen. Het onderzoek zou gaan over de algemene problematiek. Er werd ook geprobeerd om tijdens de gesprekken een neutrale houding aan te nemen over het nut en noodzaak van het gebruik van prestatie-indicatoren. Echter, in meerdere interviews leek het dat de geïnterviewde de aanname had dat onderzoekers van de Rekenkamer van mening zouden zijn dat meer op cijfers gestuurd zou moeten worden. Er is in sommige interviews gekozen om expliciet te melden dat dit niet de mening van de onderzoeker was, maar dat deze het zelf ook niet wist en een lastig onderwerp vond. Hoewel dit ook de gegevens kan beïnvloeden is de mening van de onderzoeker dat het niet expliciet ontkrachten van bepaalde aannames een grotere invloed zou hebben op de uitkomsten.





## 4. BEVINDINGEN, ANALYSES EN ADVIEZEN.

---

### 4.1 INLEIDING

---

Uit eerder onderzoek van de Rekenkamer bleek dat stadsdeel centrum moeite had met de invulling van het subsidieproces (Rekenkamer Amsterdam, 2010a). De grootste struikelblokken leken te liggen bij de aanvang van het subsidieverstrekking proces. Het bleek onder andere dat stadsdeel centrum onvoldoende slaagde om doelstellingen van het stadsdeel concreet te vertalen naar opdrachten en om geschikte prestatie-indicatoren te hanteren. Het huidige onderzoek is enerzijds bedoeld om te inventariseren of dit representatief voor de gehele gemeente Amsterdam en anderzijds bedoeld om te onderzoeken welke processen het moeilijk maken om tot goede opdrachten en prestatieafspraken te komen. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld.

**Op welke wijze worden prestatie-indicatoren gebruikt voor de aansturing van het welzijnswerk in Amsterdam, en welke factoren beïnvloeden een succesvolle toepassing?**

- 1. Zijn opdrachtformuleringen en bijbehorende prestatie-indicatoren zo geformuleerd dat ze een directe vertaling zijn van de doelen van de stadsdelen?*
- 2. Hoe worden de doelen van de stadsdelen vertaald naar opdrachten aan instellingen?*
- 3. Hoe worden opdrachten aan welzijnsinstellingen vertaald naar prestatie-indicatoren?*
- 4. Op welke manier beïnvloedt de relatie tussen stadsdelen en welzijnsinstellingen de aansturing van het welzijnswerk?*

Hierna zullen de deelvragen behandeld worden in een aantal stappen. Op basis van eerdere onderzoeken en literatuur wordt een voorondersteld probleem (1) omschreven. Hierop volgen empirische bevindingen (2) die opgedaan zijn tijdens het analyseren van de subsidiedossiers en interviews. Vervolgens is er een reflectie (3) waarbij wetenschappelijke en praktische inzichten gecombineerd worden om zo tot samenvattende conclusies en aanbevelingen (4) te komen. Dit wordt uiteindelijk samengevat in een concluderend hoofdstuk dat antwoord geeft op hoofdvraag van het onderzoek.



## 4.2 ZIJN OPDRACHTFORMULERINGEN EN BIJBEHORENDE PRESTATIE-INDICATOREN ZO GEFORMULEERD DAT ZE EEN DIRECTE VERTALING ZIJN VAN DE DOELEN VAN DE STADSDELEN

---

---

### PROBLEEM

---

Als politieke doelen niet vertaald worden naar concrete opdrachten is er geen sprake van een effectieve volksvertegenwoordiging. Burgers dienen invloed te hebben op de wijze waarop publieke middelen besteed worden via een gekozen orgaan, in Amsterdam zijn dit de verschillende stadsdeelraden en indirect de dagelijks besturen. Als de doelen die deze democratisch gekozen vertegenwoordigers vastgesteld worden niet terugkomen in de uitvoering van het welzijnswerk zijn het de ambtenaren en welzijnswerkers die de maatschappelijke doelen bepalen in plaats van uitvoeren. Als doelen goed vertaald wordt naar een opdracht, moet deze opdracht ook weer goed vertaald worden naar concrete afspraken. Als prestatie-indicatoren geen juiste afspiegeling zijn van de gemaakte afspraken wordt het lastig om instellingen verantwoording af te laten leggen. Je kunt honger willen tegen gaan en dit correct vertalen door iemand brood te laten bakken. Als je vervolgens iemand als doel stelt dat hij 100 broden bakt, maar je maakt enkel afspraken over de aantallen, dan is het lastig om na afloop de bakker af te rekenen op het feit dat het brood niet lekker is of dat het aantal uur dat hij gespendeerd heeft aan het proces.

### BEVINDINGEN

---

*Deelvraag 1: Zijn opdrachtformuleringen en bijbehorende prestatie-indicatoren zo geformuleerd dat ze een directe vertaling zijn van de doelen van de stadsdelen?*

### VERTALING VAN DOELEN NAAR OPDRACHTEN EN AFSPRAKEN

---

Analyses van opdrachtformuleringen bevestigen eenduidig wat in eerder onderzoek (Rekenkamer Amsterdam, 2010a) ook gevonden is. In de geselecteerde dossiers was niet of nauwelijks sprake van een vertaling van doelstellingen van de stadsdelen bij het formuleren van opdrachten aan welzijnsinstellingen. Hier is geen objectieve maatstaf voor. Van elk dossier is een inhoudelijke beoordeling gemaakt en deze is gestaafd tijdens de interviews. Ook zijn bijna alle prestatie-indicatoren op productniveau, dat wil zeggen



dat gekeken wordt naar aantallen trainingen, ontmoetingen of bijeenkomsten die gerealiseerd zijn. Er worden nauwelijks prestatie-indicatoren opgesteld die de kwaliteit van uitvoering, mate van doelrealisatie of speciale wensen van de stadsdelen inventariseren.

Bij het verlenen van subsidies worden doorgaans wel de abstracte doelstellingen vermeld. Instellingen worden vaak opgedragen een offerte uit te brengen die aansluit bij de doelstellingen van het stadsdeel. Deze doelstellingen zijn echter zo breed en vaag geformuleerd dat het nagenoeg geen betekenis heeft; alles wat een instelling doet zou voldoen. Er kunnen bijvoorbeeld talloze activiteiten bedacht worden bij de doelstelling 'Er komt meer cohesie in de wijk'. Deze brede doelstellingen zou vertaald moeten worden naar concrete subdoelen voordat deze daadwerkelijk een invloed kunnen hebben op het welzijnswerk (zie bijlage 4, voorbeeld trapsgewijze vertaling doelstellingen). Daarnaast wordt zelden concreet gemaakt hoe de geplande activiteiten aan de vastgestelde doelstellingen een bijdrage kunnen leveren of hoe gemeten kan worden dat de doelen bereikt zijn of goed werk geleverd is. Dat subsidies aangevraagd worden zonder de activiteiten aan te passen aan gestelde doelen blijkt uit de onderstaande citaat.

*Interviewer: Bij de vertaling van visie naar opdrachten zie je dat de visie en doelstellingen wel genoemd worden in het begin, en ook het verzoek erbij aan te sluiten, maar in de uiteindelijke aanvragen zie je hier niks of weinig van terug. Er is geen link naar de activiteiten en ook niet naar de afgesproken indicatoren. Klopt dat beeld?*

*Respondent: Zou ik niet durven zeggen. Er zijn wel bijlages gemaakt die al jaren gemaakt worden. Waarvan we denken, nou ja, het zegt eigenlijk niet meer zoveel.*

Bijvoorbeeld, een van de stadsdelen heeft als doel het sociale domein te vernieuwen, wat onder andere betekent meer wijkgericht werken, de burgerparticipatie verhogen en meer sturen op maatschappelijke effecten van het welzijnswerk. In de subsidiedossiers valt te lezen dat bij opbouwwerk meegegeven wordt dat ze moeten toewerken naar het bouwen van bruggen tussen actieve en kwetsbare burgers, ontmoetingen moeten faciliteren op wijkniveau, actieve betrokkenheid bij de directe leefomgeving moeten creëren en specifieke groepen moeten stimuleren aan de maatschappij deel te nemen. Deze doelen worden vervolgens niet concreter gemaakt en er worden geen afspraken gemaakt hoe hier aan gewerkt wordt of wanneer hier aan voldaan wordt. Zo wordt nergens geëxpliciteerd wat een actieve of een kwetsbare burger is of wanneer een brug tussen hen ontstaat. Ook worden geen handelingen gespecificeerd die dit doel zouden moeten bereiken. Feitelijk kan elke activiteit waarin mensen elkaar



ontmoeten onder deze noemer geplaatst worden, het resultaat is dat het welzijnswerk hoeft zich niet aan te passen aan de wensen van het stadsdeel. Wat volgt is een lijst activiteiten die verricht worden zonder dat gespecificeerd wordt wat ze bijdragen aan welk doel. Zo worden 10 lunches georganiseerd en 15 cursussen gegeven, maar nergens wordt duidelijk welk doel ze dienen of waarom het daarvoor geschikte middelen zijn. De prestatieafspraken is vervolgens dat 10 lunches georganiseerd worden en 15 cursussen gegeven worden. Kwaliteit en randvoorwaarden worden genoemd maar niet concreet of meetbaar gemaakt. Hierdoor kan er moeilijk op gestuurd of afgerekend worden. Dit voorbeeld is in grote lijnen representatief voor alle stadsdelen. In interviews werd hiernaar gevraagd en werd doorgaans bevestigd dat in 2010 geen concrete vertaling van doelstellingen plaats vond en dat prestatie-indicatoren ook geen goede afspiegeling waren van doelstellingen. Onderstaand citaat is hier een illustratie van:

*Respondent: Op dit moment zijn cijfers geen afspiegeling van maatschappelijke effecten maar daar willen we wel graag naartoe. Over efficiëntie zegt het ook niet zoveel. In de [huidige methode] kan je het hooguit aan de uurprijs zien. In de begroting kan je het zien aan de overhead maar veel verder kom je niet.*

## HUDIGE ONTWIKKELINGEN

---

Hoewel in veel interviews wordt erkend dat in de onderzochte dossiers vaak een concrete koppeling mist tussen doelstellingen en opdrachten worden ook verklaringen gegeven voor deze bevinding. Bij de meeste stadsdelen wordt het welzijnswerk herzien. Op dit moment is men bezig met manieren bedenken om doelen van het stadsdeel beter naar opdrachten te vertalen en om tot betere meetbare afspraken te komen. Dit is momenteel noodzakelijk door twee ontwikkelingen. Recentelijk zijn de 14 oude stadsdelen gefuseerd tot 7 nieuwe stadsdelen waardoor het beleid geharmoniseerd en herschreven moet worden. Tegelijkertijd wordt momenteel sterk bezuinigd op het welzijnswerk waardoor bestaande subsidies niet langer zonder meer verlengd kunnen worden. Dat er momenteel veel gaande is blijkt uit onderstaande citaat:

*Respondent: Momenteel is er een bezuiniging van 600.000 euro op het opbouwwerk en 800.000 euro op het buurthuiswerk...Alle welzijnspartijen hebben een aanzeggingsbrief gekregen. Alles wordt gestopt en tegelijk wordt iets nieuws opgestart en daarvoor worden ze uitgenodigd om mee te doen.*



Dat er momenteel veel gaande is wordt duidelijk doordat meerdere stadsdelen een brief hebben doen uitgaan naar welzijnsinstellingen waarin aangegeven wordt dat alle subsidierelaties in principe beëindigd worden en elke subsidie geëvalueerd en herijkt zal worden. Er zijn in de stadsdeelraden discussies die tot nieuw beleid leiden en met regelmaat komen er persberichten uit over het welzijnswerk in Amsterdam. Dat de stadsdelen veranderingen doorvoeren, en dat dit proces versneld is door de recente fusies en bezuinigingen wordt bevestigd in de volgende uitspraak.

*Respondent: Ja, ik denk dat als de fusie er niet was geweest, we dit [veranderingen binnen de aansturing van het welzijnswerk] ook hadden gedaan. Dat weet ik niet zeker maar het is wel een maatschappelijke trend.*

Opvallend is dat hoewel er momenteel veel verschillen zijn tussen stadsdelen in huidige aanpak en toekomstplannen, de ontwikkelingen vergelijkbaar zijn. De algemene ontwikkelingen zoals ze werden getypeerd in de interviews is een van verzakelijking. In het begin werden er nauwelijks afspraken gemaakt en konden instellingen redelijk ongecontroleerd bepalen wat ze deden. De gedachte was dat instellingen beter wisten wat nodig was in het welzijnswerk dan de stadsdelen.

*Respondent: Voorheen was het zo dat je gewoon geld gaf en aan het einde van de rit vroeg je of er geld over was gebleven of dat er geld bij moest komen. Als er geld bij moest komen had je een probleem en als er geld over was dan bekeek je of je dat wel of niet terug vorderde. Meestal vorderde je dat dan helemaal terug.*

Op een gegeven moment wilde de politiek meer controle op het subsidieproces. Er moest een duidelijke taakverdeling komen en concrete afspraken gemaakt worden waaraan consequenties verbonden werden als ze niet nageleefd werden. In een overleg tussen stadsdelen en instellingen is men gekomen tot het WILL-productenboek, een methode om eenduidig afspraken te maken over welzijnswerk. Deze methode zorgde enerzijds voor meer inzicht in kostprijs en bedrijfsvoering en anderzijds dat concrete afspraken gemaakt konden worden over aantallen te leveren diensten. Deze methode is op dit moment in elk stadsdeel ingevoerd, echter, sommige stadsdelen zijn er minder tevreden over dan anderen. Het lijkt dat stadsdelen waarbij het implementatieproces snel verliep, en die dus al langere tijd met het productenboek werken, minder tevreden zijn dan



stadsdelen die dit pas recentelijk hebben ingevoerd. Het zijn ook juist de stadsdelen die al langer werken met het WILL-productenboek, die concrete plannen hebben om andere soorten prestatie-indicator in te voeren.

---

## REFLECTIE

---

*Deelvraag 1: Zijn opdrachtformuleringen en bijbehorende prestatie-indicatoren zo geformuleerd dat ze een directe vertaling zijn van de doelen van de stadsdelen?*

Op basis van de onderzochte dossiers dient een negatief oordeel uitgesproken te worden over de mate waarin doelen direct vertaald worden naar opdrachten en bijbehorende prestatie-indicatoren. De onderzochte subsidiedossiers waren niet of nauwelijks een vertaling van gestelde doelen en in interviews werd dit regelmatig bevestigd. Enige nuancering is echter vereist. Er worden op dit moment grootschalige veranderingen doorgevoerd en in de documenten van 2010 waren deze nog niet doorgevoerd. Op basis van de onderzochte gegevens kan geen uitspraak gedaan worden over de toekomst, maar er is reden voor optimisme. Hoewel enige scepsis over beloftes en toekomstplannen noodzakelijk is, zijn er veel concrete aanwijzingen dat verbeteringen daadwerkelijk doorgevoerd worden. Er is veel gaande in de pers en in de verschillende stadsdeelraden over het welzijnswerk, wat duidt op veranderingen in het bestel. Daarnaast konden verschillende stadsdelen onofficiële documenten aanleveren die illustratief zijn voor de nieuwe werkwijze. Dit biedt ondersteuning voor de stelling dat significante veranderingen doorgevoerd worden. De uiteindelijke uitwerking hiervan is onbekend en of de aanpassingen effectief zullen zijn valt nog te bezien. Het lijkt alsof er een aantal fundamentele problemen zijn in de aansturing van het welzijnswerk die later besproken worden. Toch bieden de huidige ontwikkeling reden tot optimisme.

Een punt dat hierbij gemaakt dient te worden is dat niet alle stadsdelen even ver zijn in deze ontwikkelingen. Het proces lijkt overal volgens dezelfde stappen te verlopen. Waar eerst in geen enkel stadsdeel inzicht was in het subsidieproces is op een gegeven moment gekozen voor verzakelijking. Exploitatiesubsidies werden omgezet naar budgetsubsidies en het WILL-productenboek werd ingevoerd. Bij stadsdelen waar deze een langere tijd ingevoerd is ontstaat onvrede als de deficiënties van het systeem naar boven komen. Elk stadsdeel identificeert echter andere deficiënties en komt met andere oplossingen. Bij het ene stadsdeel is men nu op zoek naar nieuwe manieren om het handelen beter te controleren, een ander stadsdeel zoekt manieren om meer op doelen te



sturen en weer een ander probeert meer de effecten van de programma's in kaart te brengen. Het WILL-productenboek was een goede basis maar schiet uiteindelijk te kort, en er zullen alternatieven bedacht moeten worden. Dit is een zeer complex vraagstuk waar veel ambtenaren mee worstelen. Men is kritisch, maar het is jammer dat ieder stadsdeel zelfstandig bezig is het wiel uit te vinden.

---

## CONCLUSIE & AANBEVELINGEN

---

*Deelvraag 1: Zijn opdrachtformuleringen en bijbehorende prestatie-indicatoren zo geformuleerd dat ze een directe vertaling zijn van de doelen van de stadsdelen?*

In de onderzochte subsidiedossiers zijn opdrachtformuleringen en bijbehorende prestatie-indicatoren geen goede vertaling van de doelen van de stadsdelen. Er is hier wel momenteel veel politieke en ambtelijke aandacht voor en er worden stappen gezet om dit te verbeteren. Dit proces lijkt bij alle stadsdelen op dezelfde wijze te verlopen, maar sommigen zijn verder in het proces dan anderen.

- Concretiseer doelen stapsgewijs zodat er opdrachten en prestatie-indicatoren aan gekoppeld kunnen worden die een directe vertaling zijn van doelstellingen van de stadsdelen.
- Het blijkt dat elk stadsdeel op zichzelf worstelt met de wijze waarop doelstellingen vertaald kunnen worden en hoe omgegaan moet worden met de deficiënties van het WILL-productenboek. Verschillende stadsdelen vinden andere oplossingen hiervoor, het zou veel tijd en geld kunnen schelen als de verschillende stadsdelen in contact treden om te leren van elkaars ervaringen en inzichten.



## 4.3 HOE WORDEN DE DOELEN VAN DE STADSDELEN VERTAALD NAAR OPDRACHTEN AAN INSTELLINGEN?

---

---

### PROBLEEM

---

Welzijnswerk kan op veel verschillende manieren en met veel verschillende doelen uitgevoerd worden. Kinderen uit arme wijken moeten gelijke kansen krijgen bij het opgroeien, jongeren moeten op school gehouden worden, mensen met schulden moeten begeleid worden in schuldsanering en ouderen moeten ondersteund worden in zelfstandig wonen. Het ideaalbeeld is dat een democratisch gekozen raad keuzes maakt over welke doelen in het welzijnswerk nagestreefd worden. Welke richting moet men op, waar liggen de accenten en welk type aanpak is gewenst? Vervolgens hoort het ambtelijke apparaat deze keuzes te vertalen naar opdrachten die uitgevoerd worden door de welzijnsinstellingen. Bij de vorige deelvraag kwam naar voren dat het lastig is voor de verschillende stadsdelen om een goede koppeling tussen doelstellingen en prestatie-indicatoren te realiseren. De doelstellingen uit de coalitieakkoorden en programma begrotingen zijn van een te hoog abstractie niveau om als opdracht aan instellingen mee te geven. Een vertaling van deze abstracte doelstellingen wordt zelden gemaakt. In de gesprekken werd regelmatig erkend dat de vertaling inderdaad gebrekkig was en dat op dit vlak momenteel verbeteringen worden doorgevoerd. De vraag is wat het lastig maakt om politiek gekozen doelen te vertalen naar opdrachten aan instellingen.

---

### BEVINDINGEN

---

*Deelvraag 2: Hoe worden de doelen van de stadsdelen vertaald naar opdrachten aan instellingen?*

---

### HISTORISCH GEGROEID

---

Deels lijkt een verklaring te liggen in de geschiedenis van de stadsdelen en de soortgelijke ontwikkeling in het gebruik van het WILL-productenboek welke bij de vorige deelvraag omschreven is. Gedurende de interviews werd meerdere keren vermeld dat in het verleden simpelweg geld gegeven werd aan instellingen en werd hen verteld waaraan het besteed diende te worden. Grotendeels bleef dit constant, er bleven problemen met schooluitval, schulden of dakloosheid. Er werden per politiek bestuur hooguit accentverschillen aangebracht. Als besloten werd dat wachtlijsten moesten





verdwijnen werd dit in de beschikking opgenomen en werd dit meegegeven aan instellingen. Tot harde afspraken, consequenties of rigoureuze veranderingen in aanpak kwam het echter niet. Dat instellingen weinig aanpassingen deden in het grootste gedeelte van het welzijnsaanbod wordt ondersteund door de volgende uitspraak.

*Respondent: Instellingen doen al jaren werk op een bepaalde manier en dit verandert niet van het ene op het andere moment.*

Over het algemeen werden elk jaar ongeveer dezelfde projecten door dezelfde instellingen uitgevoerd voor dezelfde doelgroepen. Hiernaast was een budget gereserveerd voor speciale trajecten die op dat moment vanuit de politiek gewenst waren.

*Respondent: Visie van het stadsdeel komt wel terecht in het welzijnswerk. Offertes worden geschreven op basis van wat het stadsdeel wil. Er is een bulkgedeelte en een specifiek deel dat toegespitst is op de huidige wensen van het stadsdeel. Er is dus een standaarddeel plus een specifiek deel.*

In het verleden was er weinig aandacht voor een goede vertaling van doelstellingen naar opdrachten. Het was vaak niet echt duidelijk welke opdrachten aan welke doelstellingen een bijdrage moesten leveren of hoeveel geld er per doelstelling gependend wordt. Veelal werden activiteiten gedaan omdat ze in algemene zin goed gevonden werden en al jaren gedaan werden. Er is pas sinds kort aandacht hiervoor, wat een oorzaak zou kunnen zijn voor het stroeve verloop van de uitvoering. Momenteel wordt in de meeste stadsdelen getracht manieren te vinden om doelstellingen beter te vertalen naar opdrachten. Twee stadsdelen hebben een manier gevonden om hier een eerste stap in te zetten. Beide maken ze van elk abstract doel een stapsgewijze vertaling waarin elke stap een slag concreter is dan de vorige (zie bijlage 4, voorbeeld trapsgewijze vertaling doelstellingen). Zodra een doelstelling concreet genoeg is worden hier opdrachten aan gekoppeld. Op deze manier wordt het mogelijk om instellingen een concrete opdracht mee te geven die in overeenstemming is met de wensen van het dagelijks bestuur en stadsdeelraad.



Ook als men wel een concreet doel zou hebben, is het heel lastig om te bepalen welke aanpak beter is dan de andere omdat het binnen het welzijnswerk nagenoeg onmogelijk is om de effectiviteit van programma's vast te stellen. Als niet bekend is wat werkt, is het erg lastig om concreet te maken wat gedaan moet worden. Welke opdrachten een maatschappelijke bijdrage leveren, en waaraan, is binnen de stadsdelen een punt van hevige discussie. Uit de interviews komt naar voren dat vanuit de politiek steeds meer verwacht wordt dat gestuurd wordt op aantoonbare maatschappelijke effecten maar dat voor ambtenaren niet duidelijk is welke programma's effect hebben. Dit zorgt voor een lastige spanning, alle ambtenaren geven namelijk aan dat de gegevens die bijgehouden worden vaak niet representatief zijn voor de effecten van een programma.

*Respondent: Aantallen registreren van cursussen aan de verkeerde mensen heeft weinig nut. Het is meer een maatstaf van hoeveel mensen je eigenlijk bereikt. Veel wil niet zeggen dat het goed is, maar we willen er wel naar blijven kijken als een onderdeel.*

Het sturen op cijfers, zoals de politieke wens doorgaans is, wordt veelal gezien als een utopie die nooit bereikt kan worden. Dit is volgens ambtenaren deels omdat de effecten van welzijnswerk lastig te meten zijn en deels omdat je altijd subjectief zal moeten beoordelen wat er gebeurt.

*Respondent: Bij ouderenbeleid is het doel dat mensen zolang zelfstandig blijven wonen. Op het moment dat er wachtlijsten zijn bij verpleeghuizen, wat niet wenselijk is, blijven mensen langer zelfstandig wonen. Dus dan ontstaat een gevoel van 'lang leve de wachtlijst!'. Dan lijkt het dat je goed werk geleverd hebt terwijl het omgekeerde waar is. Je moet dan iets anders bedenken in de trant van: Wonen mensen met tevredenheid thuis met de zorg die ze nodig hebben terwijl er geen wachtlijsten zijn? Dit is echter vast ook niet genoeg. Dit is heel ingewikkeld. Er is een gezamenlijke wens om wel meer deze kant op te gaan.*

De stadsdelen lijken van mening te zijn dat het onmogelijk is om de maatschappelijke effecten van programma's te meten maar moeten toch hun best doen om prestatie-indicatoren te vinden die zo goed mogelijk de effecten van een programma in kaart brengen. Sommige stadsdelen zijn op zoek naar alternatieve wijzen om effecten boven water te krijgen maar nergens had men al een aanpak klaar. Gedegen onderzoek is duur en het budget beperkt.



Ondanks deze onzekerheid zijn alle ambtenaren toch overtuigd dat het welzijnswerk een positieve invloed heeft op de samenleving. Hoe de ambtenaren weten welke programma's effect hebben is onduidelijk aangezien er weinig wetenschappelijke onderzoeken over de effectiviteit van welzijnsprogramma's geraadpleegd worden, aldus de ambtenaren. Over het algemeen wordt door de ambtenaar zelf een inschatting van de effectiviteit en deugdelijkheid van een aanpak die een instelling aandraagt. Hij vertrouwt dan op de eigen expertise en de expertise van de welzijnsinstellingen. Op de vraag hoe men kan weten dat een programma effect heeft, wordt meestal geantwoord dat ambtenaren hierover op basis van eigen ervaring oordelen. Ze 'weten' wat werkt:

*Respondent: We zien lesprogramma's en dat ze goed zijn. Je weet wat ze doen en je kan zeggen dat het werkt.*

Als de aanpak in principe goedgekeurd is wordt overgegaan tot uitvoering. Als na afloop blijkt dat de uitvoering goed verlopen is en de streefaantallen activiteiten zijn behaald wordt aangenomen dat het programma effect had.

## DE FORMELE EN INFORMELE WERKWIJZE

---

Er ontstaat een spanning doordat de politiek vraagt om sturing op basis van harde gegevens terwijl ambtenaren sceptisch zijn over de betekenis van deze gegevens. Het lijkt erop dat vanuit de politiek te weinig grip is op de uitvoering van het welzijnsbeleid en er om die reden steeds meer gevraagd wordt naar harde gegevens.

*Respondent: De raad vraagt ook voortdurend om die cijfers, dat wordt steeds veeleisender als het gaat om indicatoren en aantallen en percentages, dat wordt steeds veeleisender. Kengetallen, die vragen heel erg naar die aantallen waarvan wij zeggen 'ja, daar heb je niets aan.*

Hierdoor ontstaat er een verschil tussen de formele aansturing en de informele aansturing. Er worden formeel gevraagd allerlei gegevens aan te leveren en aanvragen moeten aan allerlei voorwaarden voldoen, terwijl hier in de praktijk soms weinig mee gedaan wordt.



*Respondent: Deze twee vragen [die formeel als eis gesteld worden bij de subsidieaanvraag], en misschien zijn ze te scherp, zijn bedoeld om de aanvrager te laten nadenken over waarom subsidie aangevraagd wordt en hoe je dat gaat verantwoorden.*

*Interviewer: Dus het is niet zo zeer een harde eis, danwel een middel om ze aan te sturen erover na te denken?*

*Respondent: Ja, dat is in ieder geval een stap verder want dan kan je het gesprek aangaan.*

Vanuit de stadsdelen is formeel een sterke nadruk op kwantitatieve gegevens en formele verantwoording. Instellingen worden gevraagd allerlei cijfermateriaal aan te leveren en formeel worden subsidies lager vastgesteld als bepaalde targets niet gehaald worden. In de praktijk wordt vaak niet alles geleverd wat gevraagd wordt, en dit wordt door ambtenaren geaccepteerd. Dit kan komen doordat ambtenaren de eisen zelf ook als onrealistisch ervaren. Ambtenaren vragen wel naar de gegevens, dit zijn de regels, maar als ze worden in de praktijk worden ze vaak als aanvulling op de subjectieve beoordeling gebruikt. Het merendeel van de ambtenaren geeft aan dat instellingen wel worden gekort op subsidies als de situatie dit vereist, echter, het wordt als zeer onwenselijk gezien om dit te doen puur op basis van de cijfers.

### TOP DOWN OF BOTTOM-UP?

---

Ambtenaren geven aan dat er veelvuldig overleg plaats vindt met de instellingen. Het lijkt er zelfs op dat de meeste beleidsveranderingen voortkomen uit overleg met instellingen en niet vanuit opdrachten van de stadsdelen, bottom-up vanuit de instelling en niet top down vanuit de politiek. Er wordt aan de grotere instellingen gevraagd om te rapporteren over de maatschappelijke trends in de samenleving en er wordt overleg gevoerd over hoe programma's inhoudelijk verbeterd kunnen worden. Ambtenaren zijn van mening dat men vanuit het stadsdeel een veel slechter beeld hebben van de behoeftes die in de samenleving spelen:

*Respondent: Veel mensen denken dat de overheid opdrachten geeft. Dat de gemeente kan zien wat er in de samenleving gebeurt. Ik denk dat welzijnsinstellingen die goed in de samenleving zitten veel meer zien en soms ook veel beter kunnen aangeven waarvoor ze subsidie aanvragen, met welk doel en welke doelgroep. Dat kan een gemeentelijke overheid, een ambtenaar vanaf zijn bureau echt niet.*



Aangezien de ambtenaren ook de adviezen en nota's schrijven die uiteindelijk door het dagelijks bestuur en de raad vastgesteld worden lijkt het alsof veel van de aanpassingen in het welzijnswerk indirect vanuit de instellingen vandaan komen. Het is mogelijk dat instellingen hierin strategische keuzes maken om voor henzelf meer werk te genereren, dit is echter niet onderzocht in dit onderzoek.



---

## REFLECTIE

---

*Deelvraag 2: Hoe worden de doelen van de stadsdelen vertaald naar opdrachten aan instellingen?*

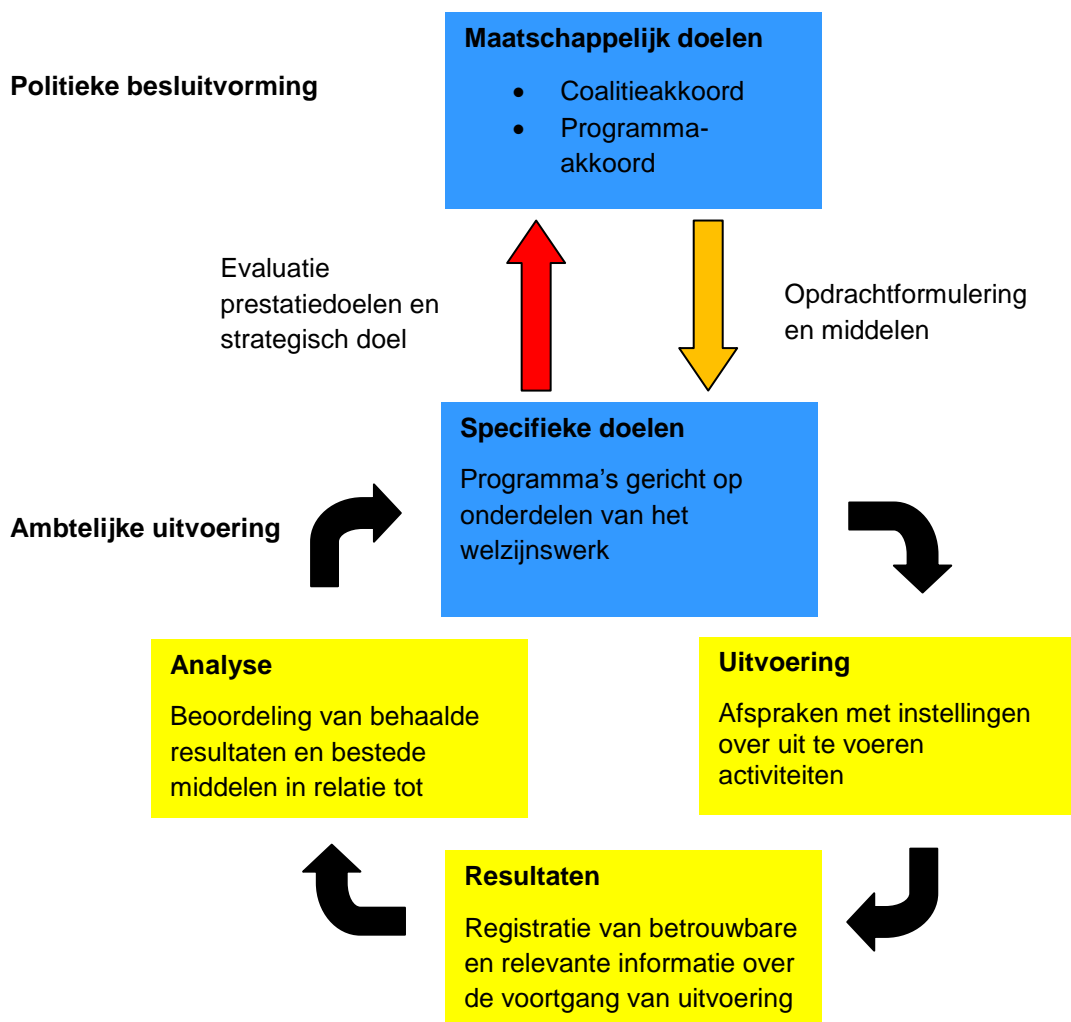
---

### COMMUNICATIE TUSSEN POLITIEK EN AMBTENARIJ

---

Het blijkt lastig om doelen van het stadsdeel te vertalen naar opdrachten aan instellingen. Dit lijkt deels te komen door een scheiding tussen de politieke besluitvorming en het ambtelijk apparaat. De onderstaande figuur geeft een schets van hoe strategische doelen idealiter vertaald worden naar beleid.

*Figuur 2. Ideaaltypische samenwerking tussen politiek en ambtenaar en instelling.*



Bovenaan het schema zit de politieke besluitvorming, hier worden de maatschappelijke doelen bepaald waarnaar het welzijnswerk moet streven. Het idee is dat er door middel

van politieke besluitvorming maatschappelijke doelen gekozen worden. Deze worden geformuleerd in het programma- en coalitieakkoord. Onderaan zit de ambtelijke uitvoering, dit is het proces van sturing dat plaats vindt naar welzijnsinstellingen. Idealiter vindt er interactie plaats tussen politiek en ambtenarij doordat maatschappelijke doelstellingen vertaald worden naar specifieke doelen die door de ambtenaren uitgevoerd worden. Vervolgens wordt gerapporteerd over de mate van realisatie van de doelstellingen, waardoor de politiek aanpassingen kan doen. Brede maatschappelijke doelen horen door ambtenaren uitgewerkt te worden naar specifieke beleidsterreinen (bijv. jeugd of schuldhulpverlening). Na goedkeuring start het proces van uitvoering, resultaten inventariseren en deze vervolgens analyseren. De analyses worden terug gekoppeld aan de politiek, die op basis hiervan de specifieke plannen bijstellen en de strategische doelen aanpassen.

De communicatie tussen politiek en ambtenaren lijkt echter bij de meeste stadsdelen onvolledig. Politiek worden wel maatschappelijke doelen opgesteld maar deze worden niet vertaald naar specifieke doelen per programma (oranje pijl). De doelen blijven vaak te abstract om deze te kunnen vertalen naar opdrachten aan instellingen. Vervolgens lijkt het dat de cyclus goed doorlopen wordt; uitvoering vindt plaats, resultaten worden bijgehouden en vervolgens geanalyseerd. Op basis van deze analyses worden de doelen voor de programma's aangepast voordat weer over gegaan wordt op de uitvoering. Het probleem is dat gedurende dit proces de politiek weinig terugkoppeling krijgt. De resultaten worden voornamelijk in kwalitatieve gegevens geïdentificeerd en analyses gebeuren in informeel overleg tussen instelling en ambtenaar. Het is zeer lastig dit overzichtelijk terug te koppelen aan de politiek. Hierdoor worden afspraken niet goed vastgelegd en is er weinig terugkoppeling naar de politieke besluitvormers (rode pijl). Elke keer dat het proces doorlopen wordt vervaagt vervolgens de koppeling tussen doelen en opdrachten steeds verder.

In de interviews werd aangegeven dat in het verleden geen aandacht was voor een goede koppeling tussen doelstellingen en opdrachten. Er was weinig aandacht voor doelmatigheid en historisch gegroeide opdrachten werden doorgaans gecontinueerd. Dit zou een oorzaak van de miscommunicatie kunnen zijn. Er waren hooguit kleine aanpassingen of er werd geld gereserveerd voor tijdelijke opdrachten in lijn met de politieke voorkeuren. Door bezuinigingen en toegenomen maatschappelijke druk om meer op effectiviteit te letten wordt nu bij meerdere stadsdelen gezocht naar manieren om doelstellingen meer concreet te vertalen (oranje pijl). Het is opmerkelijk dat in ieder geval tot 2010 de maatschappelijke doelen uit coalitie akkoorden en programma



begrotingen zelden concreet genoeg vertaald werden om hier opdrachten aan te koppelen.

De eerste en vrij basale stap om dit te verbeteren wordt echter momenteel door een tweetal stadsdelen op grofweg dezelfde wijze gezet. Elk maatschappelijk doel dat de politiek formuleert, wordt vertaald naar een aantal specifieke subdoelstellingen. Deze subdoelstellingen worden op hun beurt vertaald naar opdrachten die meegegeven kunnen worden aan instellingen. Als een opdracht uitgevoerd wordt is bekend wat hiermee direct en indirect bereikt dient te worden. Op deze wijze kan ook geïnventariseerd worden welke middelen waarvoor ingezet worden en kunnen kritische vragen gesteld worden bij opdrachten die wellicht niet genoeg passen bij de doelstellingen van het stadsdeel. Dit is een uitstekende eerste stap, maar deze wordt nog niet overal gezet.

Wellicht als deze eerste stap gezet is, dat dan ook de verdere communicatie tussen bestuur en ambtenarij (oranje en rode pijl) beter zal verlopen. Als er concrete vertaling plaats vindt is het makkelijker rapporteren over de voortgang van de doelen omdat men dan spreekwoordelijk dezelfde taal spreekt. Momenteel worden doelstellingen en aanpak aangepast in overleg met de welzijnsinstellingen. Hoewel het van belang is om deze expertise te blijven benutten zou er meer teruggekoppeld moeten worden naar de volksvertegenwoordiging. Echter, het lijkt dat doordat in het gesprek met de politiek voornamelijk over cijfers gesproken wordt en met instellingen over inhoud dat deze communicatie spaak loopt. Wellicht ligt hier een opgave voor de politiek om minder om output cijfers te vragen of wellicht ligt er een opgave voor de ambtenarij om de kwalitatieve evaluaties zo vorm te geven dat ze als verantwoording voor de politiek kunnen dienen. Misschien dienen politiek en ambtenarij in gesprek tot nieuwe prestatie-indicatoren te komen die voor beide partijen werkbaar zijn. Ook hierbij worden bij verschillende stadsdelen stappen gezet maar is het op dit moment overwegend onvoldoende. De consequentie is dat de volksvertegenwoordiging te weinig grip heeft op het subsidieproces en gaat vragen om harde cijfers en het vastleggen van regels voor aansturing. Ambtenaren moeten vervolgens werken met deze cijfers en regels terwijl ze weten dat deze vaak weinig zin hebben. Hierdoor worden instellingen op hun beurt opgezaagd met overbodige lasten.

## EFFECTIVITEIT VAN PROGRAMMA'S

---

Tijdens de interviews kwam naar voren dat ambtenaren doorgaans niet kunnen onderbouwen waarom zij veronderstellen dat bepaalde opdrachten bijdragen aan





bepaalde maatschappelijk doelen. Gezien de vele miljoenen die stadsdelen spenderen aan subsidies lijkt gebrekkig dat goede argumentatie mist op basis waarvan gekozen wordt welk programma gesubsidieerd wordt.

Ambtenaren geven aan dat de stadsdeelraden willen dat er op effecten van programma's gestuurd wordt maar dat het onmogelijke is om de effecten van programma's bij te houden. Hiervoor is per welzijnsprogramma een afzonderlijk onderzoek nodig, de kosten hiervan kunnen niet opwegen tegen de baten. De outputcijfers die momenteel worden bijgehouden zeggen weinig over de maatschappelijke effecten maar de perfecte prestatie-indicator die wel perfect maatschappelijke effecten meet bestaat niet (Behn, 2003; Kerr, 1975). Daarnaast zal te sterk sturen op prestatie-indicatoren zorgen voor perverse effecten bij instellingen (Jackson, 2011). Prestatie-indicatoren kunnen wel een nuttig management middel zijn zolang ze letterlijk als indicatoren gebruikt worden en om een beeld te vormen van het intern functioneren van een organisatie (Heinrich, 2002; Schozet & Burghardt, 2008), hiervoor worden ze ook gebruikt door ambtenaren. Het is goed om te zien dat ambtenaren genuanceerd omspringen met de gegevens die ze krijgen.

Toch is de basale vraag vanuit de stadsdeelraden wel reëel. Welzijnswerk is duur en waarom zou een stadsdeel dit subsidiëren als niet duidelijk is of een maatschappelijk effect bereikt wordt? Dit zorgt voor een probleem. Ambtenaren moeten op effecten (harde cijfers) sturen terwijl men weet dat deze 'harde cijfers' wellicht helemaal niets zeggen en er zelfs minder effectief gewerkt kan worden door hier streng mee om te gaan. Om enigszins betrouwbaar de effecten van een programma te meten is goed onderzoek nodig en dit is op grote schaal te duur. Dit draagt bij aan de schijnsturing die eerder omschreven is, er wordt om allerlei gegevens gevraagd die moeten aantonen dat effecten bereikt worden. In de praktijk worden deze echter hooguit gebruikt als ondersteuning voor het inhoudelijke gesprek waarbinnen de daadwerkelijke sturing plaatsvindt. Simons (1999) geeft aan dat sturing op complexe, veranderlijke werkzaamheden het beste van kwalitatief aard kan zijn. Als men blindelings gaat afrekenen op prestatie-indicatoren ontstaan perverse neveneffecten en het is lastig om mensen verantwoordelijk te houden voor uitkomstcijfers als ze een beperkte invloed hebben op de uitkomst. Het is dan beter om ze verantwoordelijk te houden voor de wijze waarop ze hiermee omgegaan zijn.

Om te garanderen dat subsidies bijdragen aan maatschappelijke doelen zal wellicht de inhoudelijke sturing op programma's en keuzes over subsidiering van programma's gescheiden moeten worden. Momenteel wordt telkens een onmogelijke



vraag gesteld: 'Welke bijdrage heeft dit programma aan het gekozen maatschappelijke doel?'. Omdat een prestatie-indicator de complexiteit van een dergelijke vraag niet kan vatten zal per programma een volwaardige effect studie nodig zijn. Hiervoor zullen de kosten te hoog zijn. Deze onmogelijke vraag kan wel opgesplitst worden in twee lastige vragen: 'Kan dit type programma bijdragen aan het gekozen maatschappelijke doel?' en 'Wordt dit programma goed uitgevoerd?'.

In dat geval hoeft elk programma maar één maal (periodiek) onderzocht te worden en kan verder alle aandacht gestoken worden in het controleren van een correcte uitvoering, waarvoor prestatie-indicatoren wel een hulpmiddel kunnen zijn. Veel, vooral grotere opdrachten zijn niet stadsdeel specifiek en worden op meerdere plekken uitgevoerd. Als de gezamenlijke stadsdelen in samenwerking met instellingen en universiteiten elk jaar opdracht geven tot effectstudies van een aantal programma's zal een duidelijker beeld kunnen ontstaan van welke programma's een bijdrage leveren aan welk maatschappelijk doel. Sturing moet vervolgens op de inhoud gebeuren, er moet niet gekeken worden naar de effecten van het programma, dit is een onmogelijke opgave, maar er moet gekeken worden of het programma goed uitgevoerd wordt. Als gedegen, onafhankelijk onderzoek aantoont dat een programma maatschappelijke effecten kan hebben, en de uitvoering goed is, dan kan redelijkerwijs worden aangenomen dat het programma effect heeft.

Deze aanpak garandeert niet dat je met een subsidie maatschappelijke effecten bereikt, maar het zou een stap in de juiste richting zijn. Gevaren kunnen zijn dat er specifieke elementen binnen een programma zijn waardoor het bij het ene stadsdeel wel werkt en de andere niet, of de problematiek kan veranderen waardoor iets dat vroeger werkte een paar jaar later niet meer werkt. Ook zal er intensieve coördinatie met welzijnsinstellingen, andere stadsdelen en universiteiten nodig zijn. Er zullen harde keuzes gemaakt moeten worden over waar extra aandacht naar uitgaat en men moet accepteren dat het nooit zeker is dat met subsidies maatschappelijke effecten bereikt worden. Verder zal genuanceerd en doordacht met resultaten omgegaan moeten worden zodat programma's niet direct geannuleerd worden als ze niet elk jaar 10% groei vertonen. Toch zal dit een enorme stap in de goede richting kunnen zijn. Het is beter om twee lastige vragen te stellen dan om één onmogelijke vraag te stellen.



---

## CONCLUSIE & AANBEVELINGEN

---

*Deelvraag 2: Hoe worden de doelen van de stadsdelen vertaald naar opdrachten aan instellingen?*

Er zijn twee belangrijke belemmeringen voor stadsdelen om doelstellingen effectief te vertalen naar opdrachten. De eerste is een schijnbaar gebrek aan uitwisseling tussen politiek bestuur en het ambtelijk apparaat. Momenteel zijn evaluaties van programma's die instellingen uitvoeren kwalitatief en informeel. Het is lastig om hierover te rapporteren naar een stadsdeelraad. Hierdoor hebben de deelraden geen goed beeld of grip op de verleende subsidies, als gevolg vragen zij om meer eenduidige sturing op cijfers. Ambtenaren staan hier terecht sceptisch tegenover, volgen formeel de officiële regels, maar in de praktijk is veel sturing op informele basis. Doordat deze informele sturing moeilijk te vatten is in rapportages lukt het ambtenaren niet goed om een duidelijk beeld schetsen van het welzijnswerk voor de deelraden.

Dit vormt een cyclus waarin alle partijen vanuit hun eigen positie met goede intenties handelen maar waarvan het gevolg is dat 1) de stadsdeelraden geen goede sturing kunnen geven, 2) ambtenaren werkwijzen hanteren die zij als contraproductief beschouwen en 3) instellingen geconfronteerd worden met extra werk voortkomende uit een verschil tussen formele eisen en informele aansturing. Ergens moet deze cyclus doorbroken worden. Er moet gezocht worden naar een manier om beoordelingen van programma's van instellingen zo vorm te geven dat deze informatie kan geven aan deelraden maar in de praktijk werkbaar is voor ambtenaren. Een stapsgewijze vertaling van doelstellingen en hieraan concreet programma's koppelen kan een eerste stap zijn. Een tweede is om prestatie-indicatoren te zoeken die de uitvoering van het werk beoordelen in plaats van bijhouden of er werk wordt uitgevoerd.

De tweede belemmering om tot opdrachten te komen die doelstellingen effectief vertalen is dat het lastig is om te weten welke programma's daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan welk doel. De wens is om te sturen op maatschappelijke effecten van programma's. Terwijl ambtenaren weten dat dit onhaalbaar is, wordt tevergeefs gezocht naar prestatie-indicatoren die dit per programma in kaart kunnen brengen. Om de effecten van een programma te duiden is een uitgebreide effectstudie nodig, en dit is onbetaalbaar voor alle programma's. Prestatie-indicatoren interpreteren als maatschappelijke effecten en hier hard op sturen zorgt voor perverse effecten in de uitvoering.



Een manier om bij benadering toch zoveel mogelijk te sturen op maatschappelijke effecten kan het selecteren van programma's en de aansturing van programma's losgekoppeld worden. Effect studies moeten in samenwerking met andere stadsdelen (of gemeentes) en instellingen mogelijk zijn voor programma's die op meerdere plekken op een soortgelijke wijze uitgevoerd worden. Door hiermee te starten kan geïnventariseerd worden welke programma's in principe in staat zijn maatschappelijke effecten te bereiken. Vervolgens kunnen die programma's geselecteerd worden voor uitvoering en kan inhoudelijk gestuurd worden op de correcte uitvoering hiervan. Hierbij moet de nadruk liggen op een zo goed mogelijke uitvoer, en niet een afrekening, om perverse neveneffecten te voorkomen (stopzetten van uitvoering bij wanprestaties blijft uiteraard een optie). Als een programma aangetoond kan werken, en de uitvoer is goed, kan bij benadering geconcludeerd worden dat er waarschijnlijk een maatschappelijk effect zal zijn.

- Vertaal brede doelstellingen van de politiek naar concrete opdrachten (zie bijlage 4).
- Zorg voor een werkwijze van beoordelen van programma's die raden van informatie voorziet en ambtenaren in staat stelt bruikbare afspraken te maken met welzijnsinstellingen.
- Scheid het selecteren van type programma's van de inhoudelijke sturing binnen specifieke programma's. Probeer duidelijke keuzes te maken voor effectstudies op beperkte schaal. Accepteer dat sturing op effecten binnen programma's niet mogelijk is maar probeer te sturen op een goede uitvoering.



## 4.4 HOE WORDEN OPDRACHTEN AAN WELZIJNSINSTELLINGEN VERTAALD NAAR PRESTATIE-INDICATOREN?

---

### PROBLEEM

---

Het welzijnswerk wordt niet langer door de stadsdelen zelf uitgevoerd maar door welzijnsinstellingen. De stadsdelen stellen doelen, kaders en financiering vast, de instellingen voeren uit. De stadsdelen hebben manieren nodig om te controleren dat instellingen goed werk leveren (Heinrich & Marschke, 2010). Dit probeert men te bereiken door heldere afspraken over te bereiken prestaties waaraan consequenties verbonden worden als deze niet worden nagekomen. Omdat niet alle werkzaamheden van een instelling gecontroleerd kunnen worden wordt gekozen voor prestatie-indicatoren. Dit zijn eenvoudig kwantitatieve cijfers die de uitgevoerde werkzaamheden moeten vatten als een goede afspiegeling voor de totale werkzaamheden. Echter, eerder onderzoek van de Rekenkamer van Amsterdam (Rekenkamer Amsterdam, 2010a; 2010b) toonde aan dat stadsdelen moeite hebben met de keuze van geschikte prestatie-indicatoren. Er is getracht om te achterhalen wat hierbij de belemmeringen zijn.

### BEVINDINGEN

---

*Deelvraag 3: Hoe worden opdrachten aan welzijnsinstellingen vertaald naar prestatie-indicatoren?*

### INPUT, OUTPUT EN OUTCOME EN EFFECT

---

Centraal in elk interview over prestatie-indicatoren was het WILL-productenboek. Dit is een methode die een aantal jaren geleden stads breed ingevoerd is om tot gestandaardiseerde product-afspraken te komen tussen instellingen en stadsdelen. De methode behelst een omschrijving van producten die welzijnsinstellingen kunnen aanbieden zoals training, ontmoeting of intake. Per product is er een vaste omschrijving opgesteld, hierin staan onder andere doelstellingen, productafspraken en een wijze om tot kostprijs te komen. Deze methode is ingevoerd om zo duidelijke afspraken te kunnen maken met instellingen die vergelijkbaar zijn tussen stadsdelen en om een beter beeld te krijgen van de kosten die welzijnsinstellingen opgeven bij het leveren van hun diensten. In het verleden waren hiermee grote problemen bij instellingen en als reactie is hier meer controle op gekomen:



*Respondent: Ze hadden gewoon personeel en dat moest vooral in dienst blijven, dat was het doel. Maar niet, hoe verhoudt het aantal FTE dat ik heb zich tot het product dat we moeten leveren en is dat in proportie? Er zat dan bijvoorbeeld een batterij administratrices, dat ik dacht, hoe is het mogelijk, wat zijn zij allemaal aan het doen? Dat kan ongeveer 1 a 2 FTE, maar daar was ook geen zicht op. En dat is het mooie met cijfers, met cijfers krijg je dat inzicht. Als je zegt, er is zoveel uur jongerenwerk dat ik moet leveren aan dit stadsdeel, dan is dat niet zo een verschrikkelijk moeilijke rekensom om dan uit te vinden hoeveel mensen je dan nodig hebt.*

Bij het WILL-productenboek wordt gekeken naar het aantal uren dat een welzijnswerker gespendeerd heeft aan een activiteit of het aantal keren dat een product uitgevoerd is. Zo is één cursus gedefinieerd als “een serie van maximaal twaalf afgeronde lessen” en is één product dienstverlening gedefinieerd als “een uur waarin een medewerker zich bezig heeft gehouden met dienstverlening”. Deze eenheden komen bij de meeste onderzochte subsidiedossiers terug als prestatie-indicatoren waarop afgerekend kan worden als er minder geleverd is dan afgesproken. Doorgaans worden instellingen gekort op hun subsidie als zij meer dan 10% onder de afgesproken aantallen zitten. Hoewel er doorgaans additionele afspraken zijn over kwaliteit, randvoorwaarden of uitvoering worden daarover geen harde afspraken gemaakt waarop instellingen afgerekend kunnen worden.

Uit de interviews blijkt dat de het grootste gedeelte van de ambtenaren het gebruik van het WILL-productenboek onderschrijven als controlemiddel en om inzicht te krijgen in de financiën van instellingen. Ze zien het echter niet als een goede afspiegeling van maatschappelijke effecten die een instelling bereikt, omdat de cijfers in zichzelf te weinig betekenen werd sceptisch gekeken naar afrekenen op basis van deze cijfers:

*Respondent: [Het WILL-productenboek] is een afrekeningsmiddel. Doen instellingen waarvoor ze betaald worden? Hiervoor worden ze primair ingezet. Maar het is geen ideaal middel omdat liever gekeken wordt naar maatschappelijke effecten en kwaliteit. Dan zouden ze ook een wenselijk middel zijn i.p.v. het enige middel, zoals nu.*

Een kritiekpunt dat door sommige ambtenaren gegeven wordt is dat het WILL-productenboek kijkt naar input of output, en niet naar outcome of effect. Het



onderscheid tussen input, output, outcome en effect kan geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Over een cursus die jongeren leert solliciteren met als doel werkloosheid te verminderen kunnen verschillende gegevens bijgehouden worden. Er kan gekeken worden naar hoeveel uur gespendeerd is aan het geven van de cursus (input), hoeveel cursussen gegeven zijn of hoeveel mensen hebben meegedaan aan de cursus (output), hoeveel mensen na de cursus een baan vonden (outcome) of hoeveel de jongeren werkloosheid gedaald is nadat de cursus gegeven is (effect). Hierbij wordt op een steeds hoger niveau informatie bijgehouden.

Ambtenaren spreken de wens uit om in de toekomst op een zo hoog mogelijk niveau te kijken, er zijn er echter maar enkelen die geloven dat het beoordelen op effecten mogelijk is. Het wordt gezien als een utopisch toekomstplan:

*Respondent: Als je gaat kijken naar prestatieafspraken dan zit je meer op product niveau, zoveel uur dit, zoveel uur dat. Dit is hoe het vanuit de WILL werkt en deze wordt aangehouden. Dit is niet per se de bedoeling voor de toekomst. Het is echter lastig om dit los te laten, je moet dan heel goed weten wat je wilt. Ook zit je een beetje vast aan het bestuur, zij willen dit. Nu kijken we naar producten en we proberen verder naar inhoud te kijken. We gaan er vanuit dat klanttevredenheid en producten samen een inhoudelijke beoordeling kunnen geven van het geleverde werk. We zijn wel erg op zoek naar indicatoren: Waarop kan je nog meer weten, meten en controleren? Dat is een lastige zoektocht. Ik weet ze niet, het gekke is, de meeste mensen weten ze niet en komen niet verder dan producten en eventueel klanttevredenheid.*

Veel ambtenaren geven aan dat per product beoordeeld moet worden of men naar input, output, outcome of effect kijkt. Daarnaast wordt vaak als gebrek genoemd dat klanttevredenheid bij veel instellingen niet wordt bijgehouden. Ze stellen dat echte effecten in het welzijnswerk lastig te meten zijn. Veel activiteiten zijn preventief en het is lastig om te meten hoe vaak iets niet gebeurt.

## DOELEN VAN INDICATOREN

---

Waar de gegevens die instellingen bijhouden voor gebruikt worden of eventueel geschikt zouden zijn is een belangrijk onderdeel geweest van de interviews. In eerste instantie werden de prestatie-indicatoren bijna altijd geduid als een controlemiddel. De prestatie-indicatoren zijn een manier om te controleren of instellingen doen wat ze zeggen dat ze doen. Daarnaast verschaft het inzicht in de kosten die gemaakt worden, in de



bedrijfsvoering en indirect in de efficiëntie van een instelling. Op basis hiervan kan de interne werking van een organisatie beoordeeld worden. Echter, de gegevens worden niet gezien als geschikt om de uitvoering van het welzijnswerk inhoudelijk te beoordelen en evalueren.

*Respondent: Als we afspraken maken over het aantal voorstellingen dat je doet, je doet er minder maar bereikt wel meer mensen, waarom zou ik dan ontevreden zijn? Je kijkt naar de cijfers, als ze afwijken ga je in gesprek. Ze zijn een indicatie voor een probleem.*

Geen van de geïnterviewde ambtenaren gelooft dat je eenduidig kan beoordelen en korten op subsidies op basis van slechte prestatie scores. Men geeft aan dat de scores wel gebruikt kunnen worden als basis voor een inhoudelijke beoordeling en gesprek, zolang er genuanceerd mee omgegaan wordt. Officieel worden instellingen afgerekend op de behaalde scores, maar deze procedure wordt in de praktijk niet altijd gevolgd. Dit valt wederom te verklaren door het verschil in opvattingen tussen deelraden en ambtenaren. Deelraden willen meer controle en eisen dat eenduidig verantwoording afgelegd wordt op basis van een eenduidig verantwoordingsstelsel, ambtenaren geloven niet dat een cijfermatige aanpak goed inzicht kan geven in de werkzaamheden en vrezen voor de neveneffecten die hiermee gepaard zouden kunnen gaan. Toch vindt de roep om een gestandaardiseerde beoordeling nog steeds gehoor. Zo werd er 25 Mei jongstleden bij een stadsdeel een motie aangenomen die het dagelijks bestuur opdraagt een gestandaardiseerd beoordelingssysteem te ontwikkelen.

Als naar specifieke mogelijkheden van prestatie-indicatoren gevraagd wordt komt onder andere naar voren dat leren en verbeteren als een goede optie gezien wordt. De gegevens kunnen verschillende inzichten verschaffen. Zo worden bij veel programma's demografische gegevens bijgehouden waardoor beoordeeld kan worden of de gewenste doelgroep bereikt wordt. Leren van de cijfers is een aspect waarin veel ambtenaren nog onbenutte kansen zien, ze zijn van mening zijn dat instellingen hier te weinig gebruik van maken. Het wordt vaak als kwalijk gezien dat bij de meeste instellingen een periodiek cliënttevredenheidsonderzoek mist. De overige mogelijke doelen die in de gesprekken zijn aangehaald (promoten, verantwoorden, motiveren, budgetteren en vieren) worden door de meeste ambtenaren niet echt onderschreven.

---

## NEVEN EFFECTEN

---





Gedurende de interviews kwam regelmatig naar voren dat ambtenaren vrezen dat een te sterke sturing op cijfers in het welzijnswerk perverse neveneffecten kan hebben. Voornamelijk vreest men dat door sturing op prestatie-indicatoren er enkel gekeken wordt naar hoe vaak iets uitgevoerd wordt, en niet hoe goed iets gedaan wordt. Minder aandacht voor de uitvoer zal de kwaliteit, en uiteindelijk de effectiviteit, van het welzijnswerk laten dalen:

*Respondent: Het is een reëel risico dat organisaties gaan werken richting datgene dat gemeten wordt waardoor andere activiteiten achterblijven. Dit gebeurt echter niet echt bij dit stadsdeel aangezien er weinig gestuurd en afgerekend wordt. Zouden we dit wel doen dan zouden organisaties wel zo gaan handelen.*

Het gevaar van andere perverse neveneffecten wordt doorgaans onderschreven, echter, men ziet dit zelden terug binnen het eigen stadsdeel. De algemene tendens is dat sturen op prestatie-indicatoren gevaarlijk is als er niet genuanceerd met de gegevens omgegaan wordt. Ondanks een sterke politieke druk is men van mening dat men binnen de eigen organisatie genuanceerd genoeg omgaat met de gegevens om perverse effecten te vermijden.

## TOTSTANDKOMING VAN INDICATOREN

---

In de onderzochte dossiers zijn voornamelijk prestatie-indicatoren aangetroffen op input of output niveau die leken af te stammen van het WILL-productenboek, daarnaast was er extra aandacht voor demografische gegevens van deelnemers. Dit zijn allemaal kengetallen over de kwantiteit van activiteiten, hoe vaak en met wie werd er een activiteit uitgevoerd? Hoewel er vaak afspraken over of eisen aan de kwaliteit van de uitvoering waren, werden hier zelden concrete afspraken of metingen aan verbonden. Kwaliteit kan lastig te vatten zijn in een cijfer maar opvallend is dat ook bijzaken waar het wel mogelijk is, dit niet gedaan wordt. Zo was er een stadsdeel dat als speerpunt wachtlijsten had, zij stelde bij elke subsidie de eis dat er geen wachtlijsten waren. Toch waren er geen afspraken over hoe dit bijgehouden werd of wanneer iets kwalificeerde als een wachtlijst.

Ambtenaren geven eensgezind aan dat het lastig is om tot goede prestatie-indicatoren te komen. Met een goede indicator wordt dan bedoeld een indicator die een realistisch beeld geeft van de maatschappelijke effecten. Dit is een gebrek van het WILL-



productenboek, waardoor het in kaart brengen van maatschappelijke effecten een logische vervolgstap wordt waar ook politieke vraag naar is. Daadwerkelijke maatschappelijke effecten meten wordt als onmogelijk gezien, maar het verlangen bestaat wel om met prestatie-indicatoren dichterbij te komen dan momenteel met het WILL-productenboek kan. Overal is men zoekende naar een methode hiervoor:

*Respondent: Er wordt nu gewerkt om de blik te verleggen van pure aantallen naar effectmetingen. Zo is een grote instelling gevraagd te proberen de producten om te zetten in effecten. Dit is nog in dialoog en wordt niet op afgerekend want de gemeente weet het zelf allemaal nog niet. Komend jaar worden met de instellingen hier dialogen over gevoerd. Hierbij kom je heel snel uit op tevredenheid van klanten, je doet dan klanteninterviews om te horen wat ze ervaren. Hoe kan je anders het maatschappelijke effect van maatschappelijk werk meten?*

*Respondent: Het meten van maatschappelijke effecten is het streven maar dit is extreem moeilijk te bereiken. Men worstelt hier in het stadsdeel mee.*

Elk stadsdeel en elke beleidsmedewerker gaat op een andere manier om met deze uitdaging. Hoewel iedereen er mee worstelt, is er weinig stedelijk overleg over hoe men nu tot goede prestatie-indicatoren moet komen. Binnen stadsdelen is doorgaans weinig begeleiding voor individuele ambtenaren en de meesten worstelen met het ontwerpen van goede prestatie-indicatoren:

*Respondent: Ik kan van mezelf zeggen, en ook van de meeste hier, die weten er eigenlijk niet zoveel van. Iedereen moet op dit moment voor zichzelf de problemen oplossen. [...] Er is geen specialist die je kan helpen als je ergens tegenaan loopt. Dat klinkt ernstig maar we zijn op zoek. Er is een afdeling strategie die van alles doet maar soms ben je daarvan ook niet volledig op de hoogte vanwege tijdgebrek.*

Gedurende de interviews zijn drie verschillende strategieën genoemd om dichterbij effectmetingen te komen. Veel wordt gekozen om cliënt tevredenheid aanvullend op het WILL-productenboek te gebruiken, sommige stadsdelen leggen de vraag om tot betere prestatie-metingen te komen neer bij de welzijnsinstellingen en anderen willen proberen om effectonderzoeken te laten uitvoeren.



---

## REFLECTIE

---

*Deelvraag 3: Hoe worden opdrachten aan welzijnsinstellingen vertaald naar prestatie-indicatoren?*

---

### INPUT, OUTPUT, OUTCOME EN EFFECT

---

Er is iets vreemds aan de hand. De huidige prestatie-indicatoren op input of output niveau worden formeel gebruikt om de werkzaamheden van instellingen te beoordelen. Tegelijkertijd worden ze als inadequaats gezien om een juiste beoordeling te geven. In de praktijk dienen ze meer als basis voor een gesprek, echter, als ze geen goed beeld geven van de werkzaamheden zouden ze ook hiervoor ongeschikt moeten zijn. De huidige metingen gebaseerd op het WILL-productenboek op input of output niveau zijn ingevoerd omdat stadsdelen geen inzicht hadden in de bedrijfsvoering en de kostprijzen die instellingen hanteerden. Hoewel de huidige prestatie-indicatoren hiervoor uitstekend zijn, zijn ze gebrekkig voor de andere doelen waar ze voor gebruikt worden. Veel ambtenaren zijn ontevreden over de indicatoren op input en output niveau omdat ze geen realistisch beeld vormen. De wens is een prestatie-indicator die een waarheidsgetrouw beeld geeft waar op afgerekend kan worden zonder dat er perverse neveneffecten ontstaan. Dit is een onmogelijke opgave en men lijkt daardoor te stranden bij de ontwerptafel. Voorafgaand het ontwerpen van een prestatie-indicator moeten vier dingen bedacht worden. Met welk doel gebruik ik de prestatie-indicator, hoe wil ik hiermee omgaan, tot welke perverse effecten kan dit lijden en welke beperkingen zijn inherent aan het werk dat in kaart gebracht wordt?

Behn (2003) maakt onderscheid tussen acht verschillende doelen om prestatie-indicatoren te gebruiken: (1) Evalueren, (2) controleren, (3) budgetteren, (4) motiveren, (5) promoten, (6) vieren, (7) leren en (8) verbeteren. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de huidige input en output metingen voornamelijk gebruikt worden om te evalueren en controleren, maar soms ook om te budgetteren, leren en verbeteren. Ieder doel vergt een ander type meting. De huidige metingen zijn voornamelijk ontworpen om te budgetteren, waardoor een mismatch ontstaat op het moment dat men andere doelen nastreeft. Als men bijvoorbeeld wilt evalueren zal op enige wijze rekening gehouden moeten worden met externe factoren, als men wil controleren moeten metingen een directe en betrouwbare afspiegeling zijn van gedrag en als men wil leren kan het beste op microniveau gekeken worden naar het handelen van medewerkers (Behn, 2003). Het is belangrijk dat men goed voor ogen heeft wat het doel is en hoe de meting hieraan



aangepast moet worden. Als er al metingen zijn, moet goed bedacht worden wat hieraan de beperkingen zijn.

Daarnaast moet bedacht worden hoe omgegaan wordt met de verzamelde prestatie-indicatoren. Simons (1999) stelt dat bij complexe werkzaamheden waarbij uitkomsten moeilijk van te voren te bepalen zijn, prestatie-indicatoren het beste interactief gebruikt kunnen worden. Dit betekent dat doelen aan constante veranderingen onderhevig zijn als de situatie dit verlangt. Als uiteindelijke uitkomsten vooral buiten de macht van de uitvoerder liggen kan niet teveel afgerekend worden op pure uitkomst cijfers. Het wordt dan belangrijker om te verklaren waar de uitkomsten vandaan komen en te bedenken welke aanpassingen nodig zijn om efficiënter te werken. De prestatie-indicatoren zijn dan een efficiënt middel om discussie te voeren en aandacht te concentreren op kernelementen van het werk.

In een stabiele, voorspelbare omgeving kan het efficiëntst sturing gegeven worden door duidelijke doelen te stellen en verantwoording te vragen als deze niet gehaald worden (Simons, 1999). Bij een simpele koppeling tussen werkzaamheden en uitkomsten hoeft er minder inhoudelijk gekeken te worden naar de vorm van het werk, en kan er meer nadruk en afrekening zijn op basis van een efficiënte uitvoering. Men kan meer diagnostisch te werk gaan, wat betekent dat het niet halen van doelen een indicatie is om iets te veranderen. Het welzijnswerk is een zeer onzekere omgeving. Het bepalen van gewenste uitkomsten, bedenken wat hiervoor een geschikte aanpak is en zelfs vaststellen wanneer doelen bereikt zijn is onderhevig aan onzekerheden. Interactief omgaan met de indicatoren en erover in gesprek gaan lijkt in deze sector de beste aanpak. De huidige input en output cijfers zijn echter niet gericht op deze complexiteit maar gericht op een diagnostisch systeem. Afspraken over aantallen activiteiten of gespendeerde uren hebben instellingen volledig in de hand. Dit doet echter geen recht aan de complexiteit van het welzijnswerk en uitkomsten zeggen weinig over het bereiken van maatschappelijke effecten.

Bij de selectie van prestatie-indicatoren zal goed nagedacht moeten worden over wat precies bijgehouden dient te worden bij welk type welzijnswerk. Er zal niet één juiste prestatie-indicator zijn voor al het welzijnswerk, hiervoor zijn de werkzaamheden en doelen te divers en ambigu. Sommige doelen en werkzaamheden zijn meer ambigu dan anderen, maaltijden verstrekken is makkelijker te duiden dan preventie van alcoholmisbruik, en de aanpak moet hierop aangepast worden. In het algemeen moet men streven naar prestatie-indicatoren die sterk gerelateerd zijn aan doelstellingen, echte prestaties zo goed mogelijk spiegelen, relatief simpel bij te houden zijn en moeilijk



zijn om te manipuleren (Heinrich, 2002). Er moet opgepast worden dat instellingen niet overvraagd worden en dat enkel die prestatie-indicatoren gevraagd worden die inzicht geven in de uitvoering. Als men toch richting effectmetingen kiest te gaan, zoek dan ook naar lange termijn schalen (Schozet & Burghardt, 2008) en kijk naast absolute waardes ook naar contextfactoren (Ratcliffe, Nightingdale & Sharkey, 2007; Schozet & Burghardt, 2008).

Bij het gebruik van prestatie-indicatoren is er een inherent gevaar van perverse effecten (De Bruijn, 2002). Er is zelfs een negatief verband gevonden tussen de effectiviteit van organisaties en het belang dat zij plaatsen bij prestatie-indicatoren (Heckman & Heinrich, 2002; Ratcliffe, Nightingale & Sharkey, 2007). Controleren voor perverse effecten is zeer lastig en de effectiefste methode om dit tegen te gaan is door niet sterk af te rekenen op resultaten (Jackson, 2011) en om constant bereid te zijn om de werking van prestatie-indicatoren te evalueren en doelen en metingen bij te stellen (Courty & Marschke, 2004). Ook de keuze voor een prestatie-indicator die sterk gelieerd is aan een correcte uitvoering van de werkzaamheden ligt kan helpen, echter, deze is vaak moeilijk te vinden. Ondanks druk van het politieke bestuur zijn ambtenaren zich bewust van deze gevaren, waardoor indicatoren voornamelijk gebruikt worden als middel om een constructief gesprek te starten. Deze aanpak is een goed startpunt, maar de gehanteerde indicatoren zijn hiervoor niet optimaal. Veel stadsdelen zijn momenteel op zoek naar een indicator die maatschappelijke effecten meet terwijl deze niet bestaat. Het advies is dan ook om een indicator te zoeken die zo goed mogelijk datgene meet waarover je met instellingen in gesprek wilt. Zoals eerder in de paragraaf over doelrealisatie, wordt hier nogmaals geadviseerd om het oordeel over maatschappelijke effecten van programma's en een goede uitvoering van programma's te scheiden. Prestatie-indicatoren zijn niet geschikt om maatschappelijke effecten te meten maar wel uitermate geschikt om een beeld te krijgen van de uitvoering.

Om een inhoudelijk dialoog te starten over de uitvoering van een programma zal per welzijnsprogramma een indicator van een zo hoog mogelijk betekenisniveau gezocht moeten worden. Vaak zullen dit indicatoren zijn op output niveau, gekoppeld aan specifieke kwaliteitsmetingen. Als je in gesprek wilt gaan over de voortgang van *outreaching* werk dat als doel heeft cliënten door te verwijzen naar andere instellingen, dan zegt het aantal uur dat welzijnswerkers op pad zijn geweest (input) of hoeveel mensen gesproken zijn (output) weinig over het succes van programma. Liefst zou je willen weten hoeveel bereikt is. Hoeveel mensen hebben een beter leven omdat ze doorgestuurd zijn naar een instelling? Het is echter onwerkbaar om bij iedere



doorverwijzing een cliënt een aantal jaar te volgen om de effecten te volgen. Het meest haalbare en zinvolle zou zijn om te kijken hoeveel mensen zich via het outreachend werk hebben aangemeld bij een andere instelling. Dit is niet perfect, maar wel een goed startpunt voor een discussie. Als vervolgens het stadsdeel extra aandacht wil voor het bereiken van een specifieke doelgroep kunnen demografische gegevens bijgehouden worden (en hierover afspraken gemaakt). Als er nadruk ligt op een correcte doorverwijzing, kan bijgehouden (eventueel steekproefsgewijs) worden welk aandeel van de cliënten uiteindelijk doorverwezen is naar een derde instelling. Additionele metingen kunnen bijgehouden worden als middel om aandacht te verleggen en een dialoog te starten zolang er goed nagedacht wordt over de kosten en baten van de registraties.

Als laatste wordt meegegeven dat het overleggen met instellingen over prestatie-indicatoren aan te moedigen is. Zij hebben meer kennis over de uitvoering en kunnen wellicht betere prestatie-indicatoren bedenken. Ook blijkt dat prestatie-indicatoren alleen kunnen motiveren als uitvoerders geloven dat het hoofdbestuur zich ook committeert aan de prestatie-indicatoren (Cavalluzzo & Ittner, 2004). Dit moet echter wel in samenspraak zijn, en niet een manier zijn om de last bij de instellingen te plaatsen. Instellingen zullen geneigd zijn indicatoren te kiezen die voor hen goed uitkomen. Uiteindelijk zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor de aansturing en controle op het welzijnswerk en is de instelling verantwoordelijk voor de uitvoering, wat zorgt voor een inherent verschil in belangen. Maak als stadsdeel duidelijk wat je wilt weten en vraag om terugkoppeling van de instellingen.

---

## CONCLUSIE & AANBEVELINGEN

---

*Deelvraag 3: Hoe worden opdrachten aan welzijnsinstellingen vertaald naar prestatie-indicatoren?*

De huidige prestatie-indicatoren op input en output niveau zijn geschikt om inzicht te krijgen in de kostprijs en bedrijfsvoering van welzijnsinstellingen. Ze worden formeel echter ook gebruikt om de uitvoering te beoordelen en informeel om een dialoog te starten over de uitvoering van het welzijnswerk. Hiervoor zijn de huidige prestatie-indicatoren niet geschikt. De stadsdelen moeten nadenken over welke doelen ze willen bereiken met het gebruik van prestatie-indicatoren en op basis hiervan tot passende indicatoren komen. Hierbij moet rekening houdend met de limitaties van elk type welzijnswerk en de mogelijkheid van perverse neveneffecten een indicator gekozen



worden met een zo hoog mogelijk betekenisniveau. Belangrijk is vervolgens dat niet simpelweg afgerekend wordt op cijfers maar dat inhoudelijk gekeken wordt wat deze cijfers betekenen en welke verbeteringen mogelijk zijn. Over deze verbeteringen, maar ook over het ontwerp van indicatoren moet overlegd worden met welzijnsinstellingen, waarbij het stadsdeel wel een leidende rol kan innemen.

- Gebruik huidige metingen niet op wijzen waarvoor het ontwerp niet geschikt is.
- Ontwerp nieuwe prestatie-indicatoren rekening houdend met doel, omgang, limitaties en mogelijke perverse effecten.
- Gebruik prestatie-indicatoren als de startpunt van een gesprek en evaluatie, gebruik ze niet als een simpel afrekening middel.



## 4.5 OP WELKE MANIER BEÏNVLOEDT DE RELATIE TUSSEN STADSDELEN EN WELZIJSINSTELLINGEN DE AANSTURING VAN HET WELZIJSWERK?

---

### PROBLEEM

---

Tegenwoordig is het streven bij stadsdelen om een meer zakelijke relatie te onderhouden met welzijnsinstellingen. Dit houdt in dat concrete controleerbare afspraken gemaakt worden en instellingen hierop afgerekend kunnen worden. Het idee is dat een zelfstandige instelling die verantwoording moet afleggen efficiënter zal omgaan met middelen dan een overheid. Hoewel er sprake van een partnerschap is, betekent dit dat er een bepaalde mate van afstand en zakelijkheid moet bestaan tussen stadsdeel en welzijnsinstelling. In voorgaand onderzoek van de rekenkamer (Rekenkamer Amsterdam, 2010a) werd gevonden dat in sommige gevallen welzijnsinstelling en stadsdeel erg dicht bij elkaar stonden, waardoor van een zakelijke relatie weinig sprake was. Onderdeel van het onderzoek was om te inventariseren hoe de relatie tussen stadsdelen en welzijnsinstellingen bij de overige stadsdelen vormgegeven wordt en in welke mate dit problematisch kan zijn voor een efficiënte aansturing op basis van prestatie-indicatoren.

### BEVINDINGEN

---

*Deelvraag 4: Op welke manier beïnvloedt de relatie tussen stadsdelen en welzijnsinstellingen de aansturing van het welzijnswerk?*

#### EEN AFSTANDELIJKE EN ZAKELIJKE RELATIE TUSSEN STADSDELEN EN WELZIJSINSTELLINGEN.

---

In verschillende gesprekken gaven ambtenaren aan dat de relatie met instellingen niet altijd zakelijk of afstandelijk genoeg is, maar dat deze eis ook niet altijd realistisch is. Hierin lijkt een verschil te zijn tussen grotere en kleinere instellingen. Formeel zijn de eisen aan grote en kleine instellingen veelal grotendeels gelijk. Echter, van kleinere (vrijwilligers) instellingen wordt veelal geen perfecte rapportage of aanvraag verwacht omdat zij hiertoe niet in staat zijn of omdat dit als een onredelijke eis gezien wordt.





Elk stadsdeel heeft daarnaast één of een aantal grote welzijnsinstellingen die het grootste gedeelte van het welzijnswerk binnen het stadsdeel verzorgen. Met deze instelling is de afstand doorgaans erg klein. Stadsdelen stellen voor dergelijk grote instellingen een accounthouder in toe die intensief contact onderhoud met de instelling. In dit contact worden de bedrijfsvoering, effectiviteit van verschillende programma's maar ook de maatschappelijke ontwikkelingen binnen het stadsdeel besproken. Deze instellingen vervullen daarmee een belangrijke functie voor het stadsdeel en er ontstaat een wederzijds afhankelijke situatie:

*Respondent: We hebben de ervaring dat als een instelling in de problemen komt, dan wordt het ons probleem. Of we hebben geen activiteiten voor de bewoners of er komen frictiekosten omdat er mensen uit moeten. Daar zijn al ettelijke tonnen naartoe gegaan.*

Een instelling aan haar lot overlaten als het fout gaat kan niet zonder zware repercussies voor het stadsdeel. Of de uitvoering van het welzijnswerk stopt of er volgen extra kosten. Tegelijkertijd is een welzijnsinstelling voor haar financiering doorgaans afhankelijk van overheidsgeld. Dit wordt versterkt door strenge regelgeving omtrent verleende subsidies. Het is vaak niet gewenst dat instellingen winst maken met gemeenschapsgeld. Het is lastig om met efficiënte bedrijfsvoering financiële reserves op te bouwen doordat extra werkzaamheden niet uitbetaald worden en geld dat over blijft teruggevorderd kan worden. Om winst te boeken moet vaak formeel toestemming worden gevraagd aan het stadsdeel. Als instellingen geen reserves kunnen opbouwen als zij goed presteren, kunnen zij eigenlijk ook niet aansprakelijk gehouden worden als zij slecht presteren, maar dit is wel wat een zakelijke, afstandelijke relatie zou moeten inhouden:

*Respondent: Er wordt vanuit gegaan dat instellingen gekort kunnen worden omdat bij tegenvallende cijfers ook minder arbeid geleverd is en dus minder kosten gemaakt zijn. Bij mismanagement hebben ze wel een probleem doordat velen weinig reserves hebben. Eigenlijk is wat gedaan wordt niet eerlijk. Als je ze bedrijfsmatig benaderd moeten ze ook winst kunnen maken en vruchten plukken van goed werk. Er is bijvoorbeeld een team ouderenwerkers die al sinds jaar en dag over-presteren en meer leveren dan gevraagd wordt, simpelweg omdat dit een uitstekend en goed op elkaar afgestemd team is. Zij doen gemiddeld veel meer dan andere teams in Amsterdam maar hier krijgen ze geen extra geld voor. Wij zeggen gewoon bedankt en dat is het.*



Ambtenaren geven aan te streven naar een zakelijke en afstandelijke relatie. Gezien de sterke wederzijdse afhankelijk is dit echter een irreële verwachting. Ambtenaren geven aan dat ze bij de keuze voor instellingen en activiteiten zwaar de bedrijfsvoering laten meewegen. Een goede bedrijfsvoering wordt gezien als een teken van een goede uitvoering en het risico dat het fout gaat met de instelling is kleiner. Volgens de meeste ambtenaren zal het stadsdeel altijd moeten inspringen als het fout gaat, aangezien het stadsdeel ook aansprakelijk gehouden zal worden als het slecht gaat met het welzijnswerk:

*Respondent: We hebben daar ook anderhalf jaar de regiefunctie genomen. Dat is een relatie die niet normaal is tussen subsidiegever en ontvanger maar we hebben eigenlijk zo'n beetje aan het roer gestaan.*

#### CONTROLLEREN VAN RESULTATEN OP PRESTATIE-INDICATOREN

---

Ambtenaren zeggen veel inzicht te hebben in de werkzaamheden van instellingen, maar vinden het lastig om precies aan te geven waar dat inzicht vandaan komt. Doorgaans wordt genoemd dat er controle is op de kwaliteit van het werk doordat er intensief contact is met instellingen, men af en toe persoonlijk langs gaat bij activiteiten en doordat er klachten komen van burgers als de instellingen geen goed werk leveren. Een systematische wijze om de werkzaamheden van instellingen te controleren en beoordelen is er niet. Er zijn formele eisen bij de aanvraag van een subsidie, maar de rest van het proces is informeel. Dit heeft als inherent gevaar dat alle controles en beoordelingen subjectief en willekeurig worden:

*Respondent: Dat [het beoordelen van welzijnswerk] blijft toch wel een beetje subjectief. Soms heeft dat ook te maken met het gevoel dat je bij een bepaalde organisatie hebt of ervaring die je met een organisatie hebt.*

Waarom de ene instelling subsidiering blijft ontvangen bij tegenvallende prestaties en de andere niet is volledig in de handen van de verantwoordelijke beleidsambtenaar. Er zijn weinig formele criteria om besluiten op te baseren of aan te toetsen. Dit maakt het waarschijnlijk dat het toekennen van subsidies afhankelijk is van welke beleidsmedewerker de aanvraag behandelt, terwijl van de overheid verwacht wordt dat er uniform gehandeld wordt.



Verwant aan deze willekeur zijn aanwijzingen dat politieke belangen een rol kunnen spelen in het subsidieproces. Zo werd er bij een stadsdeel voor lange tijd subsidies verleend zonder duidelijk doel omdat de ontvangende instellingen de achterbannen van de dominante politieke partij representeerden. Ook is er melding dat instellingen strenger of coulanter beoordeeld kunnen worden op basis van politieke belangen:

*Respondent: Als een instelling het in de relatie niet goed doet met de desbetreffende raadsfacties dan wordt meteen scherp gereageerd. Dan wordt ingezoomd op een getal dat eigenlijk niet zoveel betekent.*

Bovenstaande heeft betrekking op de inhoudelijke beoordeling. Hiernaast is het ook van belang dat stadsdelen zekerheid hebben over de juistheid van de kwantitatieve gegevens (prestatie-indicatoren) die instellingen aanleveren. Bij subsidies vanaf een bepaald bedrag (doorgaans vanaf 50.000 euro) wordt gevraagd om een accountantsverklaring. In de meeste stadsdelen is er een standaard protocol dat meegegeven wordt aan instellingen, echter, een aanzienlijk deel van de beleidsambtenaren had moeite met uitleggen wat precies gevraagd wordt van de accountant:

*Respondent: Het stadsdeel is regisserend. Door goede afspraken te maken, heldere doelen en prestatie-indicatoren, goede rapportage en controle door een accountant en door zelf af en toe bij een activiteit te komen kan je goede sturing geven.*

*Interviewer: Hoe werkt dat dan precies met de accountant?*

*Respondent: Ik heb geen idee, dat is jouw terrein, misschien moet je mij dat vertellen (verwijzing naar interviewer met achtergrond in accountancy).*

Hoewel het afhankelijk is van de precieze vraagstelling aan de accountant, wordt doorgaans aan de accountant gevraagd een verklaring af te leggen over de deugdelijkheid van het systeem dat gebruikt wordt om aantallen te registreren.

Naast de accountantsverklaring is er ook veel vertrouwen dat instellingen eerlijk, professioneel en met de beste intenties handelen en rapporteren. Behalve incidenteel langs gaan zijn er vanuit de stadsdelen geen controles op dat de verklaarde aantallen bezoekers, uren openstelling, gegeven cursussen et cetera kloppen. Dit is vreemd gezien dat de instellingen een groot belang hebben bij de gegevens die ze aanleveren.



*Respondent: Ik vertrouw erop dat instellingen eerlijk zijn. Ze zijn eerlijk, technisch en organisatorisch bekwaam genoeg. Er kunnen wel fouten gemaakt worden of dat registraties verkeerd terecht te komen maar de intentie is om het goed te doen.*

Hoewel de meerderheid van de ambtenaren vertelden dat de betrouwbaarheid en zorgvuldigheid van de rapportages per instelling kon verschillen, was er maar één stadsdeel sceptisch over de rapportages. Zij hadden in het verleden malafide praktijken meegemaakt en hebben daarom als enige instantie plannen om de controle op instellingen te gaan verbeteren.

*Respondent: Dan was een instelling, laat ik het WILL-gecertificeerd noemen, dat was gewoon dat je bizarre resultaten kreeg. Getallen die absoluut niet konden kloppen zodat je toch maar 100% van de subsidie kon vaststellen op het eind.*

---

## REFLECTIE

---

*Deelvraag 4: Op welke manier beïnvloedt de relatie tussen stadsdelen en welzijnsinstellingen de aansturing van het welzijnswerk?*

---

## CONTROLE OP RAPPORTAGES EN VERTROUWENSRELATIE

---

Er is veel samenwerking tussen welzijnsinstellingen en stadsdelen. Dit is goed, maar men dient zich te realiseren dat dit ook gevaren met zich meebrengt. In het huidige systeem zijn er gedifferentieerde rollen, de stadsdelen zijn opdrachtgever en welzijnsinstellingen zijn uitvoerder (zie principaal-agent model van Heinrich en Marschke, 2010). Om dit systeem te laten werken is er een bepaalde mate van onafhankelijkheid nodig die momenteel mist.

Stadsdelen zijn afhankelijk van de grote instellingen voor de uitvoering van het grootste gedeelte van het welzijnswerk en om de maatschappelijke ontwikkelingen in het stadsdeel te inventariseren. Instellingen zijn voor de uitvoering van hun werkzaamheden, en dus voor hun voortbestaan, afhankelijk van gemeenschapsgeld. Dat er een gevaar schuilt in één partij die tegelijkertijd de maatschappelijke behoeftes inventariseert en de belangrijkste aanbieder is van welzijnswerk wordt niet overal herkend. Op basis van informatie over de uitvoer van programma's en maatschappelijke ontwikkelingen worden beslissingen gemaakt door het stadsdeel over de allocatie van



middelen. Als er minder cursussen gegeven worden dan afgesproken krijgt de instelling minder geld dan afgesproken en als blijkt dat een programma niet goed werkt zal deze wellicht het komende jaar niet meer gefinancierd worden. Er is daarmee een zeer sterke prikkel voor instellingen om informatie strategisch weer te geven.

De stadsdelen kunnen ook uit andere bronnen putten om de maatschappelijke ontwikkelingen in kaart te brengen, over de inhoudelijke en kwantitatieve uitvoer van welzijnsinstellingen wordt echter volledig vertrouwd op de 'goedheid' van de instellingen. Er is maar 1 stadsdeel dat concreet vraagtekens zet bij de huidige wijze van controle. Hoewel niet onderzocht is in hoeverre instellingen getrouw rapporteren, wijst internationaal onderzoek naar publieke instellingen die beoordeeld worden op prestatie-indicatoren erop dat dit vertrouwen wellicht niet terecht is. Alle onderzochte instellingen probeerden op hun eigen wijze om de uitkomsten of rapportages te manipuleren. Hoewel onderzoek ook aantoont dat goede controle lastig is (Bohte & Meier, 2000; Courty & Marschke, 2004; 2007; Heckman & Heinrich, 1997; Yang, 2009), is enige scepsis over de aangeleverde rapportages op zijn plaats.

Stadsdelen zouden zich moeten afvragen hoeveel zekerheid de huidige methode waarbij instellingen zelf problemen melden, aangevuld met een incidenteel bezoek en klachten van burgers, daadwerkelijk kan bieden. Als rapportages niet kloppen of strategisch gepresenteerd worden kan dit ertoe lijden dat de beschikbare middelen inefficiënt ingezet worden. Organisaties zijn vaak primair gericht op het eigen overleven en secundair op goede uitvoering van werk. Een accountantsverklaring over de deugdelijkheid van het registratiesysteem is geen garantie voor oprechte rapportage.

Als hier tijdens de interviews naar gevraagd werd kwam veelal naar voren dat de stadsdelen niet de middelen hebben om additionele controles uit te voeren. Er zijn echter ook twee gevallen genoemd die hierin wellicht een verschil kunnen maken. Ten eerste, bij het stadsdeel dat meer aan controles wilde doen leefde het idee om goedkope krachten (studenten) in te zetten om af en toe steekproefsgewijs bij instellingen te gaan kijken. Men zou dan simpel kijken of de geplande activiteiten ook daadwerkelijk uitgevoerd worden en vluchtig kijken hoe dit gebeurt. Het gebruik van goedkope krachten voor controle in plaats van dure hoogopgeleide beleidsmedewerkers zou een oplossing kunnen bieden.

Wat ook bleek uit de interviews is dat instellingen regelmatig gevraagd wordt om gegevens zonder dat deze gebruikt worden bij het stadsdeel. Dit zorgt voor onnodige administratieve lasten. De accountantsverklaring is hier een voorbeeld van, men vraagt erom maar weet niet precies wat moet gebeuren als er bijvoorbeeld een oordeel



onthouding afgegeven wordt. Het lijkt erop dat bij sommige stadsdelen een standaardlijst is van gegevens die aangeleverd moeten worden en dat er weinig gedifferentieerd wordt op basis van de grote van subsidies. Informeel wordt waar nodig coullance getoond bij kleinere instellingen, echter, het zou kunnen schelen als er ook formeel een sterker onderscheidt zou zijn en er scherpe keuzes gemaakt worden in waar de controles plaats vinden. Momenteel probeert men overal met dezelfde eisen te werken terwijl dit onrealistisch is. Er zouden duidelijke keuzes gemaakt moeten worden. Steekproefsgewijs te werk gaan en hierbij vooral aandacht geven aan de grotere subsidiestromen, accepteren dat absolute controle op kleinere instellingen niet haalbaar is, zou de controleopgave kunnen verkleinen. Dit gebeurt al bij sommige stadsdelen, maar zou verder doorgevoerd kunnen worden.

De beste manier om manipuleren van gegevens tegen te gaan is door niet sterk af te rekenen op resultaten. Ambtenaren vertellen dat ze dit doen, ze kijken niet puur naar cijfers en zullen proberen een programma te verbeteren als het niet direct naar wens verloopt. Er is echter politieke druk om wel meer af te rekenen op resultaten, als dit doorgevoerd wordt zal het manipuleren van resultaten een groter probleem worden. Naast ineffectieve instellingen ontstaat dan ook het risico dat het stadsdeel moeilijker een beeld kan vormen van de maatschappelijke ontwikkelingen en het succes van het uitgevoerde welzijnswerk.

---

## CONCLUSIE & AANBEVELINGEN

---

*Deelvraag 4: Op welke manier beïnvloedt de relatie tussen stadsdelen en welzijnsinstellingen de aansturing van het welzijnswerk?*

Stadsdelen en welzijnsinstellingen staan vaak te dicht bij elkaar om te kunnen spreken van een puur zakelijke relatie. Hoewel samenwerking en overleg voordelen met zich mee brengt dient men ook de gevaren in te zien. De stadsdelen zijn veelal afhankelijk van grote welzijnsinstellingen voor het grootste gedeelte van het welzijnswerk en voor het kaart krijgen welke maatschappelijke problemen aandacht verdienen binnen het stadsdeel. Dit zorgt voor een situatie waarbij instellingen ten koste van burgers voor zichzelf werk kunnen creëren. Er wordt momenteel veel vertrouwen gelegd bij de instellingen en de rapportages worden niet gecontroleerd. Hoewel niet onderzocht is in hoeverre dit vertrouwen terecht is, doet internationaal onderzoek en de ervaringen van op zijn minst één stadsdeel dat enige scepsis gerechtvaardigd zou zijn. Om instellingen



meer te kunnen controleren zou gedacht kunnen worden aan goedkope krachten. Ook moeten wellicht harde keuzes gemaakt worden, minder eisen en controles aan kleinere instellingen om zo beter toezicht te krijgen op de grotere geldstromen.

- Wees alert dat instellingen een inherent ander belang hebben dan het stadsdeel.
- Zorg voor brede input op maatschappelijke ontwikkelingen en controleer gerapporteerde outputcijfers.
- Differentieer de eisen aan kleine en grote instellingen en wees bewust van wat je vraagt aan welke instelling.



## 5. OP WELKE WIJZE WORDEN PRESTATIE-INDICATOREN GEBRUIKT VOOR DE AANSTURING VAN HET WELZIJNSWERK IN AMSTERDAM, EN WELKE FACTOREN BEÏNVLOEDEN EEN SUCCESVOLLE TOEPASSING?

---

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag is eerst steekproefsgewijs onderzocht in hoeverre de opdrachtformuleringen van stadsdelen en bijbehorende prestatie-indicatoren een directe vertaling zijn van de doelen van de stadsdelen. In de onderzochte dossiers was zelden een goede vertaling van doelen of visie naar opdrachten en prestatie-indicatoren, echter, uit de interviews bleek dat men zich hiervan bewust is en bij de stadsdelen stappen gezet worden om dit te verbeteren. Hierin is niet elk stadsdeel even vergevorderd. Vervolgens is wetenschappelijke literatuur aan bevindingen uit de documentanalyse en interviews met de betrokken ambtenaren gekoppeld om belemmeringen te vinden die een tevredenstellend gebruik van prestatie-indicatoren om het welzijnswerk in Amsterdam aan te sturen in de weg staan. Er is gezocht naar belemmeringen in de vertaling van doelen en visie, belemmeringen in de keuze voor accurate prestatie-indicatoren en belemmeringen die voortkomen uit de relatie tussen stadsdelen en welzijnsinstellingen.

Een belangrijke belemmering is dat welzijnswerk enerzijds complex is en doelen moeilijk te definiëren zijn en anderzijds er een sterke politieke vraag is naar duidelijkheid en controleerbaarheid. Dit gaat moeilijk samen en zorgt voor een tegengestelde visie tussen ambtenarij en instellingen, die resulteert in een onpraktisch gebruik van prestatie-indicatoren. Politieke besluitvormers hebben als taak om wensen vanuit de samenleving te formuleren, deze als opdrachten te vertalen aan het ambtelijke apparaat en vervolgens te controleren of de uitvoering goed verlopen is. Ambtenaren hebben de taak om het werk naar eigen inzicht zo goed mogelijk vorm te geven, wat in dit geval betekent dat ze goede afspraken maken met welzijnsinstellingen en hierover rapporteren. Het probleem is dat een goede aansturing van het welzijnswerk op gespannen voet staat met een controleerbare aansturing waarover eenvoudig gerapporteerd kan worden. Ambtenaren beseffen dit en proberen te balanceren tussen goede rapportages, de wensen van de politiek en een zo goed mogelijke aansturing van het welzijnswerk. Dit is een moeilijke opgave, met als gevolg dat prestatie-indicatoren soms vreemd gebruikt worden, rapportages de politiek geen goed beeld verschaffen en de eisen van de politiek in de praktijk niet altijd goed uitgevoerd worden. Het veroorzaakt een soort schijnsturing waarbij instellingen formeel om allerlei gegevens gevraagd





worden om aan een politieke vraag te voldoen, terwijl in de praktijk deze gegevens soms nauwelijks gebruikt worden. Dit zorgt voor extra kosten zonder baten en is het is extra pijnlijk als kleine vrijwilligers instellingen onnodige eisen opgelegd. Hoewel er veel mis gaat, handelt men doorgaans wel met de beste intenties. Het is goed dat ambtenaren doorgaans genuanceerd omgaan met de politieke vraag om meer te sturen op cijfers, bij complex vaag werk is nou eenmaal een meer kwalitatieve, inhoudelijke aanpak vereist. Serieuze gebreken zijn wel dat politieke doelen te weinig vertaald worden naar concrete opdrachten en dat de politiek te weinig inzicht verschaft wordt in de werking van het welzijnswerk. Ambtenaren en politiek moeten proberen meer dezelfde taal proberen te spreken.

Een deel van de oplossing kan liggen in de keuze van de prestatie-indicatoren. Momenteel wordt in de gemeente Amsterdam het WILL-productenboek of een afgeleide daarvan gehanteerd. Dit wil zeggen dat bijgehouden en afgerekend wordt op input (aantal uur dat een welzijnswerker werkt) of output (aantal gegeven cursussen) niveau. Hoewel dit geschikt is om te budgetteren, is het niet geschikt om een oordeel te vellen over de uitvoering van het welzijnswerk. Als men wil beoordelen op basis van cijfers zal men prestatie-indicatoren moeten ontwerpen die hiervoor geschikt zijn. Hoewel er meer voorwaarden zijn kan een eerste stap zijn om per type welzijnswerk te kijken wat het hoogst mogelijke meetniveau is. Als men kijkt naar de uitkomsten van het werk is er een betere basis om sturing en rapportage te combineren.

Verder moet de wens losgelaten worden om volledig op effecten te sturen of om prestatie-indicatoren te zoeken die maatschappelijke effecten meten. Verantwoording voor de uitgaven van gemeentegeld is nodig maar een nadruk op aantallen cursussen is zinloos en kan averechtse neveneffecten hebben. Om maatschappelijke effecten in kaart te krijgen is grondig onderzoek nodig en dit is niet te realiseren voor alle subsidies. Een verder advies is ook om de keuze voor welk type welzijnswerk gedaan wordt en de inhoudelijke sturing binnen programma's of keuze voor aanbieders te splitsen. Organiseer op beperkte schaal en in samenwerking met welzijnsinstellingen en andere stadsdelen of gemeenten effectstudies. Vind uit welke programma's effectief zijn en leer van elkaar. Vervolgens moet inhoudelijk gekeken worden of een programma goed draait, zonder direct effecten te willen meten. Een programma waarvan vast staat dat het effect kan hebben en waarvan de uitvoering goed gaat zou een goede verantwoording moeten bieden.

Een andere belemmering is dat wel gestreefd wordt naar een zakelijke en afstandelijke relatie, maar dat dit vanwege de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie



tussen welzijnsinstellingen en stadsdelen niet realistisch is. In het huidige systeem zijn de stadsdelen voor informatievoorziening en uitvoering van welzijnswerk afhankelijk van instellingen. Er zijn grote repercussies voor het stadsdeel als een instelling failliet zou gaan. Dit bleek door de hoge kosten voor de stadsdelen toen een aantal jaar geleden toen de welzijnsinstelling Ijsterk failliet ging. Tegelijkertijd zijn instellingen financieel afhankelijk van stadsdelen en kunnen er door regelgeving vaak niet eens reserves opgebouwd worden als men efficiëntieverbeteringen realiseert. Zolang er geen fundamentele veranderingen doorgevoerd worden is de zakelijke relatie tussen instelling en stadsdeel een illusie, er moet in bredere zin nagedacht worden in hoeverre een systeem dat hierop gefundeerd is daadwerkelijk kan werken.

Een laatste aandachtspunt is het grote vertrouwen dat ambtenaren hebben in de oprechtheid van instellingen. Er wordt uitgegaan van de goede aard van de bestuurders en welzijnswerkers, en hoewel deze terecht zou kunnen zijn, zijn er weinig methodes om te achterhalen wanneer dit vertrouwen wellicht niet terecht is. Dit zou potentieel tot te hoge kosten of een verkeerde allocatie van middelen kunnen leiden.

Er wordt afgesloten met de notie dat hoewel er veel mis is, de situatie tegelijkertijd hoopvol is. Er zijn (of waren in 2010) serieuze gebreken in het gebruik van prestatie-indicatoren om het welzijnswerk sturing te geven. Er is echter momenteel veel politieke en ambtelijke aandacht om dit te verbeteren. Hoewel een aantal fundamentele problemen en beperkingen onvoldoende onderkent worden, zijn er al meerdere concrete initiatieven opgestart. Stadsdelen leggen hierbij de nadruk op verschillende elementen van het huidige systeem en zijn hierin niet allemaal even ver gevorderd. Het zou goed zijn als de verschillende stadsdelen toenadering zouden zoeken om goede ideeën en initiatieven te inventariseren. Als men deze tijd van onrust aangrijpt om een paar harde keuzes te maken zou de sturing aan de hand van prestatie-indicatoren sterk kunnen verbeteren.

In hoeverre de bevindingen van deze casus uit Amsterdam representatief zijn voor de bredere situatie in Nederland is niet bekend. Om meer fundamentele kennis te ontwikkelen zal het in vervolgonderzoek nodig zijn om bovenstaande bevindingen te vertalen naar toetsbare hypothesen en deze op meerdere plaatsen te toetsen.

---

## AANBEVELINGEN

---

- Concretiseer doelen stapsgewijs en zorg dat opdrachtformuleringen en bijbehorende prestatie-indicatoren een directe vertaling zijn van doelstellingen van de stadsdelen.



- Het blijkt dat elk stadsdeel op zichzelf worstelt met de wijze waarop doelstellingen vertaald kunnen worden en hoe omgegaan moet worden met de deficiënties van het WILL-productenboek. Verschillende stadsdelen vinden andere oplossingen hiervoor, het zou veel tijd en geld kunnen schelen als de verschillende stadsdelen meer in contact treden om te leren van elkaars ervaringen en inzichten.
- Vertaal brede doelstellingen van de politiek naar concrete opdrachten (zie bijlage 4).
- Zorg voor een werkwijze van beoordelen van programma's die raden van informatie voorziet en ambtenaren in staat stelt bruikbare afspraken te maken met welzijnsinstellingen.
- Scheid het selecteren van type programma's van de inhoudelijke sturing binnen specifieke programma's. Probeer duidelijke keuzes te maken voor effectstudies op beperkte schaal. Accepteer dat sturing op effecten binnen programma's niet mogelijk is maar probeer te sturen op een goede uitvoering.
- Gebruik huidige metingen niet op wijzen waarvoor het ontwerp niet geschikt is.
- Ontwerp nieuwe prestatie-indicatoren rekening houdend met doel, omgang, limitaties en mogelijke perverse effecten.
- Gebruik prestatie-indicatoren als de startpunt van een gesprek en evaluatie, gebruik ze niet als een simpel afrekening middel.
- Wees alert dat instellingen een inherent ander belang hebben dan het stadsdeel.
- Zorg voor brede input op maatschappelijke ontwikkelingen en controleer gerapporteerde outputcijfers.
- Differentieer de eisen aan kleine en grote instellingen en wees bewust van wat je vraagt aan welke instelling.



## 6. LITERATUURLIJST

---

- Baker, G. P. (1992) Incentive contracts and performance measurement. *The journal of political economy*, 100:3, pp. 598-614
- Barnow, B. S. (2000) Exploring the relationship between performance management and program impact: A case study of the Job Training Partnership Act. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19-1, pp. 118-141
- Behn, R. D. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, 63-5, pp. 130-166
- Boeije, H, Analyseren in kwalitatief onderzoek (2006) *Analyseren in kwalitatief onderzoek; denken en doen*. Amsterdam, Boom onderwijs
- Bohte, J. and Meier, K, J. 2000. Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating. *Public administration review*, 60, pp. 173-182
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar Bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek*. Kluwer: Alphen a/d Rijn.
- Bruijn, J.A. (2006) Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren, *Bestuurswetenschappen*, 2, pp. 139-160.
- Burgess, S., Rato, M. (2003). The role of incentives in the public sector: Issues and evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, 19, pp. 285–300.
- Cavalluzzo, K. S., Ittner, C. D., (2004) Implementing performance measurement innovations: Evidence from government. *Accounting organizations and society*, 12
- Courty, P., Marschke, G. 2007. Making government accountable: Lessons from a federal job training. *Public administration review*. 67. pp. 904-916
- Deci, E. L., Koestner, R., & Ryan, R. M. (2001). Extrinsic rewards and intrinsic motivation in education: Reconsidered once again. *Review of Educational Research*, 71, pp. 1–27.
- Dixit, A. (2002) Incentives and organisations in the public sector – An interpretative review, *The journal of human resources*, 37:4, pp 696-727
- Gay, R. S., Borus, M. E. (1980) Validating performance indicators for employment and training programs. *Journal of human resources*, 15-1, pp. 29-48
- Heckman, C., Heinrich, J. S. (1997) Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies. *The American economic review*, 87-2, pp. 389-395



- Heinrich, C. J. (2002) Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness, *Public Administration Review*, 62-6, pp. 712-25.
- Heinrich, C. J., Marschke, G. (2010) Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29, No. 1, pp. 183–208
- Hordijk, F., Tilburgs, J. & Vermeulen, J. (2006) *Het BCF boek*. Luchum Druk, Lochum
- Houston, D. J. (2006). “Walking the walk” of public service motivation: Public employees and charitable gifts of time, blood, and money. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp. 67–86.
- Jääskeläinen, A. (2009) Identifying a Suitable Approach for Measuring and Managing Public Service Productivity. *Electronic Journal of Knowledge Management Volume 7 Issue 4*, pp447 - 458, available online at [www.ejkm.com](http://www.ejkm.com)
- Jackson, Peter M. (2011) 'Governance by numbers: what have we learned over the past 30 years?', *Public Money & Management*, 31:1, pp. 13 – 26
- Johnston, R., Pongatichat, P. (2008) Managing the tension between performance measurement and strategy: coping strategies
- Kerr, S. (1975) On the folly of rewarding A, while hoping for B. *Academy of Management Journal*, 18:4, pp. 769-783
- Korsten, A. (2005). Ins & outs van benchmarking. Gevonden op 13 Januari 2010 via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/Benchmarking.pdf>
- Krumwiede, K. (1998). The implementation stages of activity-based costing and the impact of contextual and organizational factors. *Journal of Management Accounting Research*, 10, pp. 239–277.
- Leeuw, F.L. (1996) Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 2. *management systems*, John Wiley & Sons, New York.
- Meyer, M. W., Gupta, V. (1994). The performance paradox. *Research in Organizational Behavior*, 16, pp. 309-369.
- Micheli, P., Manzoni, J. F., (2010) Strategic performance measurement: Benefits, limitations and paradoxes, *Long range planning*, 43, pp. 465-476
- Neely, J., Bourne, M., (2000) Why measurement initiatives fail, *Measuring business excellence*, 4:4, pp. 3-37



- Noordegraaf, M., (2008) Meanings of measurement: The real story behind the Rotterdam safety index, *Public management review*, 10:2, pp. 221-239
- Parhizgari, A. M., Gilbert, G. R., (2004) Measures of organizational effectiveness: private and public sector performance. *International journal of management science*, 32-3, pp. 221-229
- Perry, J. L., & Porter, L. (1982). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of Management Review*, 7, pp. 89–98.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50, pp. 367–373.
- Rainey, H. G. (1983). Public agencies and private firms: Incentive structures, goals, and individual roles. *Administration and Society*, 15, pp. 207–242.
- Ratcliffe, C., Nightingale, D. S., & Sharkey, P. (2007) Welfare program performance - An analysis of South Carolina's Family Independence program. *American review of public administration*, 37-1, pp. 65-90.
- Rekenkamer van Amsterdam. (2006) Subsidiëring welzijnsinstellingen.
- Rekenkamer van Amsterdam. (2010) *b* Achter de voordeur in Amsterdam.
- Rekenkamer van Amsterdam. (2008) Jeugdbeleid in Amsterdam.
- Rekenkamer van Amsterdam. (2010) *a* Welzijnswerk per contract: Onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010.
- Schozet, P. Z., Burghardt, J. A. (2008) Do job corps performance measures track program impacts? *Journal of policy analysis and management*, 27-3, pp. 556-576
- Shields, M. (1995). An empirical analysis of firm's implementation experiences with activity-based costing. *Journal of Management Accounting Research*, 7, 1–28.
- Simons, R. (1999) *Performance measurement and control systems for implementing strategy text and cases*. Prentice hall. New jersey
- Simson, H. (2009) Productivity in public services. *Journal of economic surveys*, 23-2, pp. 250-276
- 't Hart, H., H. Boeije, Hox, J. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Taylor, J. (2009) Strengthening the link between performance measurement and decision making. *Public administration*. 87. pp. 853-871
- Thiel, S. (2001). *Quangos: Trends, causes and consequences*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing



- Thiel, S., Leeuw, F. L. (2002) The performance paradox in the public sector. *Public Productivity and Management Review*, pp. 267-281.
- Thiel, S., Leeuw, F. L., (2002) The performance paradox in the public sector, *Public productivity and management review*, maart, pp. 267-281.
- Torenvlied, R. (2000). *Political decisions and agency performance*. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer, Academic Publishers.
- Townley, B., Cooper, D. J., Oakes, L. (2003) Performance measures and the rationalization of organisations, *Organisation studies*, 24:7, pp 1045-1071
- Waal, A de. (2003). *Bevorderen van prestatiegericht gedrag*. Gevonden op 13 Januari via:
- Waal, A.A. de, (2002), *Quest for Balance, the human element in performance*  
[www.mab-online.nl/pdf/219/MAB3%20A.%20de%20Waal.PDF](http://www.mab-online.nl/pdf/219/MAB3%20A.%20de%20Waal.PDF)  
[www.random.org/](http://www.random.org/)
- Yang, K. (2009) Examining perceived honest performance reporting by public organizations: Bureaucratic politics and organizational practice. *Journal of public administration research and theory*. 19. pp. 81-105
- Yin, R.K. (2001) *Case Study Research: Design and Methods*, Third Edition, Applied Social Research Methods Series, Vol 5, Sage Publications, Inc.



## BIJLAGEN

---

### 1. CONCEPTBRIEF VERZOEK MEDEWERKING STADSDELEN

---

Geachte heer/mevrouw,

Uit eerdere rekenkameronderzoeken (Welzijnswerk per contract? 2010; Achter de voordeur in Amsterdam, 2010; Jeugdbeleid in Amsterdam, 2008; Subsidiering welzijnsinstellingen, 2006) blijkt herhaaldelijk dat verschillende stadsdelen moeite hebben met het vertalen van hun visie op welzijnswerk naar concrete opdrachten en afspraken met welzijnsinstellingen. Een dergelijke vertaling is essentieel voor een effectieve aansturing van welzijnsinstellingen. Deze bevindingen zijn voor de Rekenkamer Amsterdam aanleiding geweest voor een verkennend onderzoek bij de verschillende stadsdelen naar het gebruik van prestatie-indicatoren als sturingsinstrument voor welzijnsinstellingen. Dit is ook aangekondigd als onderdeel van het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer.

Deze verkenning bestaat uit drie delen:

- 1) Selectie subsidiedossiers bij verschillende stadsdelen.
- 2) Analyse dossiers en interviews stadsdeel-medewerkers.
- 3) Interviews welzijnswerkers.

Voor de eerste stap hebben wij een overzicht nodig van de subsidies verleend in 2010. Op basis hiervan zullen wij 5 dossiers selecteren waar wij tijdens interviews nader op in willen gaan. Dit overzicht kan simpelweg een Excelsheet (o.i.d.) zijn gebaseerd op de financiële administratie. Het bestand dient alle verleende subsidies te bevatten met daarin gespecificeerd:

- Naam subsidieontvanger.
- Grootte subsidie.
- Dossierhouder vanuit de gemeente.
- Naam of korte omschrijving project.

Gaarne zouden wij het overzicht ontvangen voor 8 april op [j.philips@amsterdam.nl](mailto:j.philips@amsterdam.nl). Voor het opvragen van de dossiers en afspraken voor de interviews wordt contact opgenomen na ontvangst van het overzicht.

Wij hopen dat hiermee ons verzoek afdoende toegelicht is. Mochten er echter nog verdere





vragen zijn dan zullen wij deze graag telefonisch (065522819, vraag naar Jip Philips) of via email ([j.philips@amsterdam.nl](mailto:j.philips@amsterdam.nl)) beantwoorden.

Alvast hartelijk bedankt,

Vriendelijke groet,

Jan de Ridder



## 2. TOPICLIJST UITGEBREID

---

- **Introductie**
  - Wederzijds voorstellen
    - Opnemen?
    - Zelf stagiaire, deels verkenning/deels thesis
    - Naam en duur functie
  - Bedoeling interview
    - Overzicht bevindingen gesprek voor feedback
    - Verkenning. Volledige rapportage onduidelijk, in elk geval openbaar
    - Tijdsgebrek, gestructureerd interview
    - Andere stadsdelen en welzijnswerkers
- **Visie van het stadsdeel ten aanzien van welzijnswerk**
  - Laatste stand van zaken binnen het welzijnswerk en het stadsdeel
    - Wat is de invloed van de fusies?
    - Welke ontwikkelingen zijn er gaande in het welzijnswerk?
    - Welke ontwikkelingen zijn er in het gebruik van prestatie-indicatoren?
  - Bestaat er een eenduidige visie en welk document verwoordt dit?
    - Welzijnswerk algemeen
    - Specifiek binnen programma's
  - Vertaling van visie naar concrete opdrachten aan welzijnsinstellingen?
    - Welke stappen worden genomen?
    - Is er een eenduidige werkwijze voor binnen de gemeente?
    - Staan deze ergens opgeschreven?
    - Passen prestatie-indicatoren hier dan doorgaans bij?
  - Is het lastig visie te vertalen?
    - Hoezo?
    - Ondefinieerbare werkzaamheden
    - Voldoende training?
    - Voldoende tijd?
    - Verschillende politieke belangen?
    - Anders?
  - Hoe gebeurt het?
  - Is de link visie→opdracht→indicatoren zichtbaar binnen de verschillende dossiers?
    - Kort elk dossier bespreken (doelen op dit terrein en hoe dit terugkomt)
      - Hoe werkt deze opdracht aan dat doel?
      - Wat wordt precies gemeten?
- **Wanneer wordt gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren?**
  - Welk doel wordt nagestreefd met het gebruik van prestatie-indicatoren?
  - Waarvoor worden ze gebruikt binnen het stadsdeel?
  - Waarvoor worden ze vermoedelijk gebruikt door de instellingen?
  - Gaat dit goed?
    - Bij stadsdeel en instelling
  - Wat zou er beter kunnen of anders moeten?
    - Zijn prestatie-indicatoren wenselijk?
  - Dieper ingaan op een aantal mogelijke doelen van indicatoren met telkens de vragen:
    - Of prestatie-indicatoren hiervoor ingezet worden.
    - Of prestatie-indicatoren in hun huidige staat hiervoor een goed middel zijn.



- Of prestatie-indicatoren hiervoor wenselijk zouden kunnen zijn.
  - Op welke wijze prestatie-indicatoren verbeterd kunnen worden om beter aan dit doel te voldoen.
- (1) Evalueren en beoordelen
  - Als een organisatie het niet goed doet, wat gebeurt er dan? Zijn subsidiestromen ervan afhankelijk?
  - In hoeverre zijn er keuzes mogelijk tussen instellingen (of is er sprake van monopolies)?
  - Zijn de scores een goede afspiegeling van maatschappelijke effecten?
  - Zijn de scores een goede afspiegeling van efficiëntie van de welzijnsinstelling?
  - Is het wenselijk om te beoordelen op prestatie-indicatoren?
- (2) controleren sturen
  - Als doelen veranderen, worden indicatoren dan aangepast?
  - Denk je dat de doelstellingen van de gemeente duidelijk zijn bij welzijnswerkers?
  - Er wordt weleens gezegd dat prestatie-indicatoren onbedoeld het verkeerde gedrag beloont en stimuleert. In hoeverre gaat dit op in het welzijnswerk in je deelgemeente?
- (3) promoten en verantwoorden
- (4) leren en verbeteren
- (5) motiveren
  - Ontstaan door prestatie-indicatoren heldere doelstellingen voor instellingen?
  - Vertaald dit naar doelstellingen voor welzijnswerkers?
- (6) budgetteren en implementeren
- (7) vieren
- In hoeverre zijn de uitkomsten op prestatie-indicatoren betrouwbaar?
  - Technisch en organisatorisch in orde?
    - Stadsdeel en welzijnsinstelling
  - Eerlijke rapportage?
    - Door welzijnsinstellingen?
    - Door welzijnswerkers?
  - Controle?
    - Wat is de rol van de accountantsverklaring?
    - Door stadsdeel op instelling?
    - Door instelling op welzijnswerkers?
- In hoeverre is er bij instellingen sprake van de volgende mogelijke neveneffecten?
  - Wat wordt er gedaan om deze te ondervangen?
  - Wat zou er verder gedaan kunnen worden om dit te verbeteren?

### **Versterking interne bureaucratie**

Er komt meer aandacht voor administratie en dit gaat ten koste van uitvoeren welzijnswerk

### **Verhindering innovatie**

Vernieuwende initiatieven worden niet opgepikt omdat deze niet binnen prestatie-indicatoren passen

### **Blokken ambities**

Lastige gevallen (cliënten) worden vermeden omdat het met hen moeilijker scoren is op prestatie-indicatoren

### **Achteruitgang professionaliteit**

Er komt een sterkere nadruk op de hoeveelheden werk waardoor de kwaliteit achteruit gaat

### **Achteruitgang aanbod**

Het aanbod van welzijnswerk wordt kleiner omdat (goede) activiteiten die slecht scoren gestopt worden.

### **Vermijden efficiëntie**

Organisaties proberen niet te efficiënt om te gaan met geld omdat dan duidelijk wordt dat ze met minder kunnen.

### **Samenwerking tegengaan**

Welzijnsinstellingen worden concurrenten in plaats van partners, wat samenwerking bemoeilijkt.



### 3. TOPICLIJST BEKNOPT

- **Introductie**
  - Wederzijds voostellen
  - Bedoeling interview
- **Visie van het stadsdeel ten aanzien van welzijnswerk**
  - Laatste stand van zaken binnen het welzijnswerk en het stadsdeel
  - Bestaat er een eenduidige visie en welk document verwoordt dit?
  - Vertaling van visie naar concrete opdrachten aan welzijnsinstellingen?
  - Is het lastig deze vertaling te maken?
  - Is de link visie → opdracht → indicatoren zichtbaar binnen de verschillende dossiers?
    - Kort elk dossier bespreken (doelen op dit terrein en hoe dit terugkomt)
- **Wanneer wordt gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren?**
  - Welk doel wordt nagestreefd met het gebruik van prestatie-indicatoren?
  - Waarvoor worden ze gebruikt binnen het stadsdeel?
  - Waarvoor worden ze vermoedelijk gebruikt door de instellingen?
  - Gaat dit goed?
  - Wat zou er beter kunnen of anders moeten?
  - Dieper ingaan op een aantal mogelijke doelen van indicatoren met telkens de vragen:
    - Of prestatie-indicatoren hiervoor ingezet worden.
    - Of prestatie-indicatoren in hun huidige staat hiervoor een goed middel zijn.
    - Of prestatie-indicatoren hiervoor wenselijk zouden kunnen zijn.
    - Op welke wijze prestatie-indicatoren verbeterd kunnen worden om beter aan dit doel te voldoen.
- **In hoeverre zijn de uitkomsten op prestatie-indicatoren betrouwbaar?**
  - Technisch en organisatorisch in orde?
  - Eerlijke rapportage?
  - Controle?
- **In hoeverre is er bij instellingen sprake van de volgende mogelijke neveneffecten?**

	Nooit	Zelden	Af en toe	Vaak	Constant
<b>Versterking interne bureaucratie</b> Er komt meer aandacht voor administratie en dit gaat ten koste van uitvoeren welzijnswerk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Verhinderen innovatie</b> Vernieuwende initiatieven worden niet opgepikt omdat deze niet binnen prestatie-indicatoren passen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Blokkeren ambities</b> Lastige gevallen (cliënten) worden vermeden omdat het met hen moeilijker scoren is op prestatie-indicatoren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Achteruitgang professionaliteit</b> Er komt een sterkere nadruk op de hoeveelheden werk waardoor de kwaliteit achteruit gaat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Achteruitgang aanbod</b> Het aanbod van welzijnswerk wordt kleiner omdat (goede) activiteiten die slecht scoren gestopt worden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Vermijden efficiëntie</b> Organisaties proberen niet te efficiënt om te gaan met geld omdat dan duidelijk wordt dat ze met minder kunnen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Samenwerking tegengaan</b> Welzijnsinstellingen worden concurrenten in plaats van partners,	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



wat samenwerking bemoeilijkt.



## 4. VOORBEELD TRAPSGEWIJZE VERTALING DOELSTELLINGEN

