



Haarlem

Gemeente Haarlem

Waar voor je gemeenschapsgeld?

Onderzoek naar de gewenste aansturing
van het welzijnswerk



Waar voor je gemeenschapsgeld?

Onderzoek naar de gewenste aansturing van het welzijnswerk

Rekenkamercommissie Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
Telefoon: 023-5113038
E-mail: mvos@haarlem.nl

Maart 2009

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 2 | Lessen uit de boeken | 7 |
| 2.1 | Bestuurskundige literatuur | 7 |
| 2.2 | Rekenkameronderzoek van elders | 8 |
| 2.3 | Conclusies | 9 |
| 3 | Lessen van praktijkdeskundigen | 11 |
| 3.1 | Richtlijnen nader ingevuld | 11 |
| 3.2 | Conclusies en analyse | 12 |
| 4 | Confrontatie met de Haarlemse praktijk | 13 |
| 4.1 | De aanwezigheid van een helder beleidskader | 13 |
| 4.2 | Professionele beleids- en uitvoeringsorganisaties | 14 |
| 4.3 | Transparantie en eenduidigheid in rol-, bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling | 15 |
| 4.4 | Professioneel, niet nodeloos ingewikkeld, transparant en eenduidig toegepast proces van zowel subsidieverstrekking als toezicht | 16 |
| 5 | Conclusies, aanbevelingen en suggesties | 19 |
| | Geraadpleegde literatuur | 21 |
| | Bijlage | |

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie Haarlem heeft zich in verschillende onderzoeken beziggehouden met het welzijnswerk¹. Daarbij ging het in eerste instantie om onderzoek naar het gebruik van prestatieplannen. De conclusie was dat daaraan nogal wat schortte; zeker ook voor wat betreft de aansturing daarbij door de gemeente. Vrij recent heeft de commissie een onderzoek laten uitvoeren naar de ondergang van welzijnsorganisatie Radius. Ook daarbij bleek dat de aansturing door de gemeente van een grote subsidieontvangende organisatie vele problematische kanten had.

Na het constateren van zoveel problemen en het ventileren van de nodige kritiek lijkt het nuttig om systematisch aandacht te besteden aan de vraag hoe het beter zou kunnen. Daarbij heeft de commissie zich willen concentreren op het fenomeen *inhoudelijk aansturing* zonder daarbij meteen het prestatieplan als maatgevende instrument te beschouwen. Voor wat betreft de controle op de bedrijfsvoering zijn er in het rapport over Radius door de onderzoekers behartigenswaardige zaken gezegd. Daarnaast voert ook de gemeentelijke organisatie op dit moment een beleidsvoorbereidend onderzoek uit naar de “aansturing van verbonden partijen”. De vraag in dit onderzoek is derhalve:

Hoe moet de gemeente welzijnsorganisaties aansturen om zo dicht mogelijk in de buurt te komen van de gewenste maatschappelijke effecten?

In het onderzoek wordt specifiek ingezoomd op welzijnsorganisaties, maar de resultaten zijn zeker ook relevant voor relaties met andere gesubsidieerde organisaties die de gemeente inschakelt om bepaalde doelen te realiseren.

Method

Om tot geschikte richtlijnen voor adequate aansturing te komen, is begonnen met de bestudering van bestuurskundige literatuur over dit thema. Onderzoeken van collega-RKC's naar subsidierelaties zijn gebruikt als een volgende bron van informatie. Op basis van dit materiaal zijn richtlijnen opgesteld. De richtlijnen worden in hoofdstuk 3 nader ingevuld mede aan de hand van de meningen van deskundigen (ambtenaren en vertegenwoordigers van welzijnsorganisaties) en worden vervolgens nog verder ingevuld door ze te confronteren met de huidige werkwijze van de gemeente Haarlem (hoofdstuk 4). De richtlijnen zijn ook al besproken in de commissie Samenleving. Elementen van die discussie zijn gebruikt bij de suggesties voor een andere aanpak in het laatste hoofdstuk.

Leeswijzer

Er is gekozen voor een bondig rapport met veel voetnoten en bijlagen. De voetnoten (en bijlage) bevatten nadere uitleg en verwijzingen naar bronnen, maar hoeven niet gelezen te worden om de hoofdlijn van het rapport te kunnen volgen. Om de discussie te stimuleren zijn er in het slothoofdstuk aan de conclusies en aanbevelingen ook concrete suggesties voor een andere werkwijze toegevoegd.

¹ Het eerste onderzoek vond plaats in 2003. In dat onderzoek werd de systematiek van prestatieplannen van de gesubsidieerde instellingen geëvalueerd. Daaruit bleek dat prestatieplannen – voor zover er gebruik van werd gemaakt - niet leidden tot betere sturing en controle. In 2007 heeft er monitoronderzoek plaatsgevonden waarbij is nagegaan of de aanbevelingen van het onderzoek uit 2003 zijn opgevolgd. Tot slot is ook de ondergang van de welzijnsorganisatie Radius geanalyseerd. Dat rapport verscheen in 2008.

2 Lessen uit de boeken

2.1 Bestuurskundige literatuur

Welzijnswerk wordt gezien als een taak van de overheid die moet ingrijpen omdat de markt tekort schiet. De Twentse hoogleraar bedrijfseconomie voor de collectieve sector Nico Mol² wijst erop dat het dan niet voor de hand ligt om die publieke functie vervolgens weer aan de markt uit te besteden. Als er met oog op doelmatigheid daar toch toe wordt besloten, is het volgens diezelfde Mol van groot belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende rollen en goede prestatie-indicatoren te gebruiken. Het belang van dat laatste wordt door meer auteurs onderstreept. Er wordt benadrukt dat er geen misverstand mag bestaan over de output die de subsidieontvanger verwacht wordt te gaan leveren³.

Duidelijke kaderstelling waarbij de gemeente zich actief bemoeit met de uitvoering van het welzijnswerk, maar wel op hoofdlijnen, is essentieel. Dat is ook een stelling die in het rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling naar voren komt.⁴ Die kaders moeten worden gehandhaafd en instellingen moeten zich verantwoorden naar zowel overheid, burgers als andere instellingen. Binnen die kaders moet er vrijheid voor professioneel handelen zijn voor de uitvoerders. Dat laatste past ook bij het denken van Tops⁵ die al jaren geleden pleitte voor het stimuleren van de

² Mol (2006) richt zich op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de publieke sector. Hij noemt het vanuit het oogpunt van de doelmatigheidsprykkels geen wonder dat geprobeerd wordt het marktmechanisme ook voor publieke voorzieningen in te schakelen. In de pogingen om het marktmechanisme te imiteren schuilt volgens Mol het gevaar dat bij ontbreken van goede prestatienormen of kostenstandaarden (in de vorm van algemeen aanvaarde benchmarks) de bekostiging in de vorm van prestatiecontracten plaatsvindt waarbij het risico bestaat dat er voor verkeerde prestatie-indicatoren wordt gekozen. Als er voor verzelfstandiging van overheidstaken wordt gekozen, dan is Mol voorstander van sturing op afstand: eenzijdige interventies van de afnemer in de interne bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie zijn wat hem betreft uit den boze. Alleen bemoeienis met wat contractueel is overeengekomen over de dienstverlening is op zijn plaats.

³ Hein Albeda, voormalig directeur van de Stichting Rekenschap, schrijft in *Financiën voor Gemeenteraadsleden* (2004, pp- 161-162) dat het wenselijk is dat de raad duidelijke kaders stelt op grond waarvan subsidies worden verstrekt. Daarbij dienen toetsbare normen te worden geformuleerd voor zowel de outcome ('wat willen we bereiken') als de output ('wat gaat de subsidieontvanger doen/leveren'). Het college behoort te zorgen voor de interne regels rond de aanbesteding en legt dit in een besluit vast. Albeda wijst er verder op dat onzekerheid over de voortzetting van subsidiëring zijn weerslag kan hebben op noodzakelijke langer lopende investeringen bij de subsidieontvanger. Anders gezegd: subsidieontvangers hebben met het oog op de continuïteit van hun bedrijfsvoering baat bij meerjarige subsidieafspraken.

⁴ In het RMO-advies 'Bevrijdende Kaders' uit 2002 constateert de RMO dat van de overheid zowel terugtreden als optreden wordt verlangd. Daarom is *kaderstelling* een belangrijk uitgangspunt. Kaderstelling houdt in dat de overheid zich in haar bemoeienis met de samenleving beperkt tot hoofdlijnen. De overheid stuurt met kernregels die ruimte bieden aan instellingen, professionals en burgers maar die anderzijds streng worden bewaakt. Daarnaast moet de overheid ook streven naar *horizontalisering*. Instellingen en professionals moeten zich volgens de RMO zich meer gaan richten op burgers en elkaar dan op de overheid, waarbij de verantwoording zo wordt ingericht dat burgers actief worden betrokken bij het functioneren van de instellingen. De vraag is of dat laatste op alle punten haalbaar is. Instellingen zijn immers juist vaak actief voor die burgers die ondersteuning nodig hebben om hun maatschappelijke rol goed te kunnen vervullen. Maar de gedachte dat er moet sprake zijn van een combinatie van kaders die door de overheid worden gehandhaafd en vrijheid van handelen voor organisaties binnen die kaders is zeker bruikbaar.

⁵ De Tilburgse hoogleraar bestuurskunde Pieter Tops constateert dat beleid pas echt wordt gevormd in de uitvoering, en wijst erop dat er in de praktijk relatief weinig aandacht en waardering voor de uitvoering is. Hij vraagt daarom aandacht voor toegewijde uitvoering: de inzet van de kennis, bevoegdheid en betrokkenheid van de mensen die het beleid uitvoeren. Belangrijk is een besturingsconcept waarbij uitvoerders centraal: hun inzet en kwaliteit vormen de weg waarlangs de kwaliteit van de uitvoering kan worden versterkt. Uitgegaan wordt van de wenselijkheid van een grote vrijheid van mensen in uitvoeringsprocessen. Voordeel van deze benadering is dat de uitvoering beter kan inspelen op de omstandigheden en dat de ervaring en toewijding van de mensen in uitvoeringsprocessen worden gehonoreerd. Het direct hieraan verbonden nadeel is de vraag wie die professionals controleert en bijstuurt als dat nodig is. In dit verband is het zinvol om ook te wijzen op het werk van de organisatiewetenschapper Galbraith, die al in de jaren '70 wees op de grenzen aan sturing en coördinatie. In zijn visie is het rationeel om werknemers in bepaalde mate hun eigen gang te laten gaan omdat de kosten van de noodzakelijke extra sturing en coördinatie niet opwegen tegen de opbrengsten in de zin van een beter product en minder leegloop. Analoog is het ook rationeel om gesubsidieerde instellingen en de professionals enige vrijheid te laten

toegewijde uitvoering. Die filosofie vraagt om een sturingsrelatie die zodanig is dat de kwaliteit van de daadwerkelijke concrete uitvoering voorop staat en niet de “geliktheid” van de verantwoordingsdocumenten.

De vele aandacht in de literatuur voor duidelijk kaderstelling van de gemeente en betrokkenheid bij de uitvoering laat twijfel zien aan de gedachte dat de *invisible hand* van de markt bij de aansturing van welzijnsorganisaties een voldoende waarborg biedt voor kwaliteit. Ko de Ridder, hoogleraar bestuurskunde in Groningen, wijst er op dat vormen van toezicht nodig zijn als de primaire instrumenten van controle zoals het marktmechanisme te kort schieten.⁶ De raden van toezicht die ook bij welzijnsorganisaties tegenwoordig vaak aanwezig zijn, lijken daar niet de geschikte organen voor. De positie van die raden is daarvoor te weinig onafhankelijk.⁷

2.2 Rekenkameronderzoek van elders

In het verleden zijn door collega-rekenkamers in het land de nodige onderzoeken uitgevoerd naar subsidierelaties met welzijnsorganisaties⁸. Net als in de wetenschappelijke literatuur zijn ook in deze onderzoeken weer pleidooien te vinden voor een heldere rolverdeling en een goed beleidskader. Maar daarbij worden wel interessante elementen aan de literatuur toegevoegd. Bij de rolverdeling wordt ook expliciet aandacht gevraagd voor de rol van de raad⁹. Uit politieke opportuniteit - of anders geformuleerd vanwege het maatschappelijke belang – komt het in de praktijk voor dat ge-

in de uitvoering. Zeker als dat betekent dat die vrijheid inderdaad wordt gebruikt om minder administratief werk te doen en meer daadwerkelijke uitvoering.

⁶ De Ridder (2004) onderscheidt drie primaire vormen van controle: de harde hand van hiërarchie, de helpende hand van de gemeenschap en de *invisible hand* van de markt. Toezicht is in zijn visie nooit vervangend, maar altijd aanvullend op één van deze primaire controlemechanismen. Gebruikmakend van die terminologie zou gesteld kunnen worden dat in welzijnsland de helpende hand van de gemeenschap van oudsher het leidende mechanisme was. De professionals hielden vooral elkaar scherp. Vanwege verslapping van de mores werden in de jaren 90 de prikkels van de markt te hulp geroepen om de kwaliteit te verbeteren. De afgelopen 15 jaar is duidelijk geworden dat ook dat geen garantie is voor de door de overheid gewenste kwaliteit.

⁷ Bij de raden van toezicht die bij welzijnsorganisaties - analoog aan de raden van commissarissen in de profitsector en raden van toezicht bij woningbouwcorporaties en in de gezondheidszorg - steeds meer in zwang zijn komen, gaat het om een aanvulling of correctie van de hiërarchie. Het basisidee is dat de macht aan de top gedeeld wordt door een bestuurder die primair verantwoordelijk is voor de gang van zaken en een toezichthouder die controleert. De RKC is van mening dat er vraagtekens zijn te zetten achter het nut van deze verandering van bestuursvorm in welzijnsland; het lijkt erop dat het in het algemeen meer na-aap gedrag geweest dan een verantwoorde keuze op basis van een zorgvuldige analyse. De vraag is bijvoorbeeld wie de toezichthouder vertegenwoordigt. In het bedrijfsleven wordt via de raad van commissarissen ook het belang van de aandeelhouders (de “eigenaren”) georganiseerd. Maar wie zijn de “eigenaren” van deze welzijnsorganisaties, die vaak voor een groot deel via overheidssubsidies zijn opgebouwd en worden gefinancierd? Daarnaast zijn deze raden ook op geen enkele manier een correctie op een tekortkoming van het marktmechanisme. Ze vormen geen garantie voor kwaliteit, handhaving van de kaders en een goede uitvoering. Daarvoor zijn in de welzijnssector volgens de RKC meer algemene, onafhankelijke toezichthoudende organen nodig. De Ridder (2004) wijst op de wetmatigheid dat er in elke toezichthoudende relatie een tendens is naar vermindering van de afstand tussen toezichthouder en de ondertoezichtgestelde. Als de relatie te lang duurt en te intensief is, wordt de controleur al snel een adviseur, vraagbaak of vertrouwenspersoon. Professionaliseren van de toezichtfunctie, afstand houden, verversen van leden, af en toe in het openbaar vergaderen zonder de bestuurders zijn instrumenten om de relatie “koel” genoeg te houden om de controlefunctie goed uit te kunnen oefenen.

⁸ In een aantal gevallen was de aanleiding het optreden van problemen bij de welzijnsorganisaties, waarbij het onderzoek er vooral op gericht was om de oorzaak van die problemen te achterhalen. In andere gevallen ging de aandacht meer in algemene zin uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het welzijnsbeleid en de subsidierelatie. In totaal is een twaalfstal rapporten bestudeerd. Vooral van de rapporten van de rekenkamers van Utrecht, Subsidiebeleid gemeente Utrecht, RKC Utrecht/B&A Groep, 2000 en Emmen Van Opmaat tot slotakkoord, RKC Emmen/De Lokale Rekenkamer, 2005 is gebruik gemaakt. Daarnaast leverde een onderzoek van de gemeente Wageningen Externe sturing door interne regie, gemeente Wageningen/Regioplan, 2005 bruikbare informatie op.

⁹ Je houden aan afspraken is volgens Regioplan een belangrijke succesfactor voor budgetfinanciering. De afspraken moeten gerespecteerd worden, vooral door de politiek. Het komt voor dat gemaakte afspraken worden doorbroken, bijvoorbeeld vanwege het maatschappelijke belang van de subsidieontvangende instelling. Maar ook de instellingen moeten zich aan afspraken houden. Regioplan wijst in dit verband ook op de mogelijkheid van financiële sancties bij het niet nakomen van afspraken.

maakte afspraken door de raad worden doorbroken. Als dat regelmatig gebeurt, kunnen instellingen daarop gaan speculeren en dat kan leiden tot wat in ons eigen onderzoek naar de ondergang van Radius *leungedrag* is genoemd. Organisaties vertrouwen dan niet meer op hun eigen professionaliteit maar op de bereidheid van de overheid om er wel weer een mouw aan te passen. Bij aanbevelingen rond heldere beleidskaders spelen de prestatie-indicatoren weer een belangrijke rol. Er moet met andere woorden ergens op kunnen worden afgerekend. Interessant is dat ook hierbij vaak sterk wordt gehamerd op de voorwaarden die vervuld moeten zijn aan de kant van de gemeente. Een gemeente moet weten wat ze wil; er moet een visie zijn op welke rol welzijnswerk kan spelen in de gewenste ontwikkeling van een gemeente en de gemeente moet ook in staat zijn om dat in een heldere beleidsplanning om te zetten. Pas dan kunnen goede prestatie-indicatoren worden geformuleerd die in een subsidiebeschikking kunnen worden opgenomen.

Opvallend is dat er in de onderzoeken naast aandacht voor een heldere rolverdeling en een goed beleidskader er steeds weer aandacht wordt gevraagd voor de professionaliteit van de uitvoerende organisaties. De conclusie ligt voor de hand dat daar dus in veel gevallen iets mee mis is. Ook wat dat betreft zijn de problemen met bedrijfsvoering bij Radius zoals die in ons eigen onderzoek naar voren zijn gekomen, niet uniek maar eerdere typerend voor deze sector. Die aandacht bij de bedrijfsvoering beperkt zich niet tot voor de handliggende zaken zoals solvabiliteit en een door de accountant goedgekeurde jaarrekening¹⁰. Er passeren ook aspecten de revue als leiderschap, interne bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling, open cultuur en een passende organisatiestructuur. Normaliter zouden dit soort zaken toch gezien worden als iets van de interne bedrijfsvoering en niet als iets waar een klant zich mee zou moeten bemoeien. Blijkbaar is de professionaliteit en kwaliteit van management en bedrijfsvoering in dit type organisaties nog zo gering dat expliciet aandacht onontkoombaar is. Raden van toezicht zoals die ook bij dit soort organisatie tegenwoordig wel voorkomen, zijn - zoals ook ons eigen onderzoek naar Radius heeft laten zien - niet per se zodanig georganiseerd dat zij die controlefunctie en toezichthoudende rol kunnen vervullen.

Tot slot is het ook opvallend dat er vaak gewezen wordt op de noodzaak van regelmatig contact tussen gemeente en instelling. Het is niet voldoende om prestatieafspraken te maken en na een jaar eens te kijken hoe het er mee staat. Daarvoor zijn die afspraken te ingewikkeld. Relevante prestatie-indicatoren zijn in deze sector niet altijd zo gemakkelijk *smart* te formuleren. Of anders geformuleerd: *smart* indicatoren zijn niet altijd zo relevant. Het gaat, om een voorbeeld te noemen, niet om het aantal huisbezoeken bij ouderen in een bepaalde wijk, maar om het bereiken van een situatie waarin in die wijken de ouderen minder eenzaam zijn. Tussentijds overleg is nodig om te na te gaan hoe een organisatie let op dat soort doelstellingen bij de uitvoering van de concrete activiteiten. Regioplan wijst in zijn aanbevelingen op de noodzaak om duidelijke afspraken te maken over tussentijdse rapportages. Daar voegen zij aan toe dat het een belangrijke taak is van de betrokken ambtenaren om gedurende het jaar zorg te dragen voor adequate dossiervorming.

2.3 Conclusies

Op basis van het voorgaande zijn er vier algemene criteria te formuleren waaraan volgens bestuurskundige literatuur en onderzoek van andere rekenkamers moet worden voldaan om tot een adequate uitvoering van het welzijnsbeleid te kunnen komen:

- *De aanwezigheid van een helder en bruikbaar beleidskader*
Die les is duidelijk: de opdrachtgever moet weten wat hij wil en dat moet worden vastgelegd in een door de raad geaccordeerd beleidskader met zo concreet mogelijk afspraken over beoogde maatschappelijke effecten.
- *Professionele beleids- en uitvoeringsorganisaties*

¹⁰ Regioplan stelt zelfs expliciet dat er vaak teveel waarde wordt gehecht aan de accountantsverklaring, want *deze zegt immers alleen iets over de getrouwheid van het financiële beleid*.

Uit ons onderzoek blijkt duidelijk een brede zorg over de professionaliteit aan beide kanten. Dat is dus niet alleen een Haarlems probleem, maar wel iets dat aandacht verdient ook in Haarlem. Dat betekent dat de gemeente zelf moet investeren in de eigen organisatie en dat ook in subsidievoorwaarden op dit punt duidelijk afspraken gemaakt moeten worden.

- *Transparantie en eenduidigheid in de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling*
Veel problemen kunnen worden voorkomen als er een helder scheiding is tussen de rollen van beleidsontwikkelaar, beslisser, de uitvoerder en controleur.
- *Professioneel, transparant en eenduidig toegepast proces van subsidieverstrekking en toezicht.*

De noodzaak van helder afspraken en verantwoording wordt breed onderschreven, maar het moet wel gebeuren met praktische en bruikbare instrumenten zodat niet alle energie verschuift van uitvoering naar verantwoording.

3 Lessen van praktijkdeskundigen

3.1 Richtlijnen nader ingevuld

Om enig inzicht te krijgen in de bruikbaarheid van de vier aan het eind van het vorige hoofdstuk geïntroduceerde, algemene richtlijnen zijn er gesprekken gevoerd met deskundigen.¹¹ De uitkomsten van die gesprekken worden hieronder geordend aan de hand van deze vier richtlijnen.

De aanwezigheid van een helder beleidskader

In zijn algemeenheid wordt dit criterium onderschreven. Men twijfelt wel aan de mogelijkheid om de gewenste maatschappelijke effecten meetbaar te formuleren. Het is vaak te ingewikkeld om het meetbaar te formuleren en als je dat wel probeert leidt het tot een schijnwereld. Bij de verantwoording zou het daarom minder om “tellen” moeten gaan en meer om “VERTellen”. Welzijnsinstellingen hebben behoefte aan niet te gedetailleerde, dichtgetimmerde kaders, die ruimte laten voor de uitvoering. Daarnaast wordt het belang van een goede probleemanalyse sterk benadrukt. Zonder probleemanalyse komt het accent te liggen op outputafspraken die losgezongen zijn van het werkelijke probleem.

Professionele beleids- en uitvoeringsorganisaties

De eigen professionaliteit wordt in de gesprekken niet echt ter discussie gesteld. De welzijnsinstellingen geven aan goed als maatschappelijk ondernemer te kunnen functioneren als ze ook de ruimte krijgen om dat te doen. Bij de discussie over de monitoring van de uitvoering werd in de gesprekken de noodzaak van onderling vertrouwen tussen instellingen en gemeente onderstreept. Als er vertrouwen is zal de instelling zich kwetsbaarder opstellen, in plaats van zich in risicominnend gedrag te hullen. Zodat het beter zichtbaar wordt wat wel goed gaat en wat niet.

Transparantie en eenduidigheid in de rol-, bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling

Door alle gesprekspartners wordt onderkend dat de rolverdeling niet helder is. Er is geen eensgezindheid over de vraag in welke mate de instellingen betrokken moeten zijn bij de kaderstelling. De variatie tussen de verschillende gemeenten is groot. Men is het er wel over eens dat de politiek zich teveel met de uitvoering bezighoudt en te weinig met de kaderstelling. Uiteindelijk ziet men elkaar vooral als partners. De huidige tendens naar een verdere verzakelijking van de relatie wordt dan ook betreurd. Men ziet weinig in aanbesteding en geeft de voorkeur aan een meerjarige subsidiërelatie.

Een professioneel, transparant en eenduidig toegepast proces van subsidieverstrekking en toezicht

Het prestatieplan in de zin van allerlei gedetailleerde afspraken wordt niet als erg zinvol beschouwd. Als je het goed doet gaat zeer veel tijd zitten in controles die de werkelijkheid van de uitvoering niet dichterbij brengen. Heeft de instelling het goed gedaan en hoe weten we dat? Daaraan wordt op dit moment nauwelijks aandacht besteed. Instellingen zelf voeren in opdracht van de gemeenten wel zelf klanttevredenheid-onderzoeken uit. Op dit moment wordt er niet objectief door buitenstaanders naar de kwaliteit van de instelling gekeken. Visitaties of audits zijn nog uitzon-

¹¹ Er zijn twee rondetafelgesprekken georganiseerd. Het eerste, met vertegenwoordigers van de welzijnsorganisaties HaarlemEffect (Haarlem), Combiwel (Amsterdam OW/OZ) en Stichting Welzijn Velsen vond plaats op 19 januari jl. Het tweede, met vertegenwoordigers van de gemeenten Haarlem, Amsterdam Oud-West, Velsen en de Haarlemmermeer op 26 januari jl. In de gemeenten wordt bij de aansturing van welzijnsorganisaties op een vergelijkbare manier gewerkt. In bijlage 1 is de complete rapportage te vinden.

ring. In die zin is zowel de eigen feedback als het overheidstoezicht op het bereiken van de doelen en de kwaliteit van de doelbereiking nog niet goed geregeld.

3.2 Conclusies en analyse

Het belang van kaderstelling wordt onderstreept; er wordt aan toegevoegd dat daarvoor ook een gedegen probleemanalyse nodig is. Een terechte toevoeging, zo lijkt de RKC. De eigen professionaliteit wordt niet erg ter discussie gesteld. Begrijpelijk, maar naar het oordeel van de RKC toch niet helemaal terecht. Voor wat betreft de transparantie wordt gewezen op de noodzaak van onderling vertrouwen zodat instellingen ook zonder veel problemen open kunnen zijn over de problemen. De RKC begrijpt deze opmerking, maar vindt ook een waarschuwing op zijn plaats. Vertrouwen vooral als daarbij wordt gedacht aan “goede onderlinge persoonlijke relaties” kan al snel weer leiden tot wat in het Radius-rapport “leuningdrag” is genoemd. Het moet gaan om zakelijk vertrouwen dat “verdiend” wordt omdat afspraken en procedures transparant zijn en iedereen zich aan die afspraken houdt. Er is grote aarzeling over nut en noodzaak van verdere verzakelijking richting aanbesteding. De RKC kan zich daarbij iets voorstellen. Niet omdat zakelijke relaties slecht zijn, maar wel omdat aanbestedingsprocedures de gewenste combinatie van flexibiliteit en controle door de opdrachtgever bij de uitvoering lastig maken.

Men is ontevreden over de wijze waarop controle van de uitvoering plaatsvindt. Bij de verantwoording zouden niet de cijfers centraal moeten staan; zij vormen de aanleiding voor het gesprek over de werkelijkheid achter de cijfers. Bij het niet halen van resultaten kunnen sancties op zijn plaats zijn, afhankelijk van wat de instelling daarover te “vertellen” heeft. Er moet meer aandacht komen voor methodes om doelbereiking en kwaliteit te meten, zoals audits en visitaties. De RKC onderstreept dit nadrukkelijk. Verantwoording richting de politiek en burgers over de besteding van geld is belangrijk. Het mag nooit gaan om hobby’s van professionals maar de uitvoeringsorganisaties worden geacht van belang geachte maatschappelijke opdrachten uit te voeren. Het formuleren van smart-indicatoren is een goed hulpmiddel om die opdrachten en de verwachtingen van de opdrachtgever onder woorden te brengen. De gerealiseerde effecten in termen van de indicatoren zijn in dit werkveld echter vaak geen goed instrument om de geleverde inspanningen te beoordelen. Er kunnen gewenste maatschappelijke veranderingen ontstaan zijn zonder enige adequate inspanning van de uitvoerende organisatie en er kan ook na heel veel goede inspanning soms nauwelijks iets veranderen. Die indicatoren zijn echter wel het hulpmiddel om het gesprek over het wel of niet hebben van succes te voeren. De professional moet minimaal een verhaal hebben waarom iets wel of niet gewerkt heeft of waarom iets wel gewerkt heeft, terwijl het aan de indicatoren niet waarneembaar is.

4 Confrontatie met de Haarlemse praktijk

In de vorige hoofdstukken zijn vier richtlijnen geformuleerd en besproken die gehanteerd moeten worden om te komen tot een goede aansturing. Met behulp van die richtlijnen wordt in dit hoofdstuk de Haarlemse praktijk geanalyseerd. Naast een beoordeling van de Haarlemse situatie kan dat wellicht ook aanknopingspunten bieden voor verdere verfijning en concretisering van de richtlijnen. In de kaders in dit hoofdstuk staan kort samengevat steeds de aandachtspunten genoemd bij de verschillende richtlijnen.

4.1 De aanwezigheid van een helder beleidskader

De afdeling Wonen, Welzijn, Gezondheid en Zorg (WWGZ) van de hoofdafdeling Stadszaken stelt jaarlijks een Nota 'Vraagstelling welzijnsinzet' op, die volgens de afdeling moet worden gezien als het beleidskader op basis waarvan de uitvoeringsorganisaties hun offertes/prestatieplannen opstellen.

Vaststelling kader door de raad?

Opvallend is dat in 2007 bij de quick scan naar de opvolging van de aanbevelingen naar het RKC-onderzoek naar Prestatieplannen (2003) blijkt dat de vraagstellingnota door de afdeling als uitvoering van beleid wordt gezien en daarom niet aan de raad wordt voorgelegd. De beleidsnota's die ten grondslag liggen aan deze nota en die wel door de raad worden geaccordeerd, zijn voor de uitvoeringsorganisatie van ondergeschikt of geen belang.

Doelen en effecten: duidelijk en meetbaar?

Uit de vraagstellingnota van 2008 blijkt dat doelen en beoogde effecten slechts in zeer algemene zin worden geformuleerd, en dat er niet met meetbare doelstellingen wordt gewerkt. Zo wordt er met betrekking tot de groep 'kwetsbare volwassenen' gesteld dat de gemeente voor SDO's een taak ziet om 'vanuit de vraag van de doelgroep concrete activiteiten in te plannen die positief bijdragen hun leven'. Vervolgens worden suggesties gedaan voor 'perspectiefvolle activiteiten'. Wat er concreet wordt verwacht en wanneer er voldoende resultaten zijn geboekt, blijft onbesproken.

Afspraken: gerespecteerd door raad en college?

Nadat de afspraken over de uitvoering van het welzijnswerk zijn gemaakt, dienen de partijen zich aan die afspraken te houden. De uitvoeringsorganisatie voert uit wat is afgesproken, en de gemeente stelt het eisenpakket lopende de uitvoering niet eenzijdig bij. Uit het onderzoek naar Radius bleek dat het laatste in de praktijk wel voorkomt: zo verzette de raad zich tegen sluiting van een buurthuis die een rechtstreeks gevolg was van bezuinigingsmaatregelen die door diezelfde raad waren bekrachtigd. Ook nieuwe prioriteiten kunnen bestaande afspraken doorkruisen. Om de prioriteit van het college rond wijkgericht werken vorm te geven werd er een extra inzet van de uitvoeringsorganisaties verwacht die niet was voorzien in de prestatieplannen.

Aandachtspunten bij de aanwezigheid van een helder en bruikbaar beleidskader

- vaststelling van het beleidskader door de raad;
- duidelijk omschreven (en indien zinvol: meetbare) doelen en beoogde effecten;
- respect bij de opdrachtgever (raad en college) voor gemaakte afspraken.

Conclusies

De werkwijze in Haarlem spoort duidelijk niet met dit criterium: er is geen helder beleidskader. Een mogelijke oorzaak zou kunnen zijn dat van de welzijnsorganisaties activiteiten worden verwacht die op verschillende beleidsvelden van de gemeente een bijdrage moeten leveren, terwijl er

wel naar gestreefd wordt om alle afspraken in één overeenkomst te gieten. De gemeentelijke organisatie heeft ook nog geen vorm kunnen vinden om de gewenste bijdrage aan de bijna per definitie vage en abstracte maatschappelijke effecten concreet te omschrijven. Tot slot lijken de politiek en het bestuur zelf niet altijd de gemaakte afspraken te respecteren.

4.2 Professionele beleids- en uitvoeringsorganisaties

De in het kader van dit onderzoek gesproken experts benadrukken dat zowel bij de uitvoeringsorganisatie als bij de gemeentelijke opdrachtgever als in de communicatie tussen beide er sprake moet zijn van professionaliteit.

Voldoende kwaliteit van gemeentelijke ondersteuning?

De expertise binnen de gemeentelijke opdrachtgever moet minstens van hetzelfde niveau zijn als dat van de top van de uitvoeringsorganisatie. Daarbij gaat het zowel om vakinhoudelijke kennis als kennis met betrekking tot subsidieregels. Bovendien is het zaak dat er binnen de gemeente voldoende capaciteit is om de formulering van opdrachten aan het welzijnswerk te begeleiden en de uitvoering ervan te bewaken. Uit de RKC-quickscan (2007) naar de opvolging van de aanbevelingen van het Prestatieplannenonderzoek uit 2003 ontstaat de indruk dat vooral de inhoudelijke capaciteit aan de magere kant is. De ambtenaar die de drie SDO's onder zijn hoede heeft, heeft niet formeel de positie van projectambtenaar, en kennis en ervaring over het werken met prestatieplannen werd op dat moment niet georganiseerd. Dit laatste is naar verwachting met de komst van het gemeentebrede subsidiebureau verbeterd.

Gewaarborgde kwaliteit van de uitvoerende organisatie?

Om er zeker van te kunnen zijn dat de gekozen organisatie in staat is het uitbestede werk op een doelmatige en doeltreffende manier uit te voeren, is het zaak om na te gaan of de uitvoeringsorganisatie daartoe in staat is. Daarbij moet aandacht worden besteed aan de vraag of

de directie en het bestuur van de organisatie op zijn taak is berekend, of het werk wordt uitgevoerd door daartoe voldoende opgeleide medewerkers (en niet door ongeschoolde vrijwilligers zoals soms het geval is) en of de balans tussen staf en uitvoering niet teveel doorslaat richting de staf waardoor de kans bestaat dat de uitvoering van het welzijnsbeleid ondergeschikt wordt aan de zakelijke en bestuurlijke beslommingen van de uitvoeringsorganisatie. Uit het RKC-onderzoek naar Radius blijkt dat dit laatste daar zeker aan de hand was: de staf is jarenlang vooral gefocust geweest op de interne organisatie, waarbij de aandacht voor het daadwerkelijke welzijnswerk op de achtergrond dreigde te komen. Uit dat onderzoek is ook gebleken dat de Raad van Toezicht niet in staat was of niet de intentie had om het toezicht zodanig te organiseren dat die gewenste kwaliteit werd gegarandeerd.

Monitoring (dossiervorming, feedback en bijsturing)?

In het onderzoek naar Radius (2008) wordt de houding van de gemeentelijke organisatie jegens Radius getypeerd als lichtelijk autistisch. Men distantieert zich expliciet van de bedrijfsvoering, en gaat nauwelijks inhoudelijk in op een voorgelegd reorganisatieplan. Inhoudelijk overleg vindt nau-

Aandachtspunten bij *Professionele beleids- en uitvoeringsorganisaties*

- kwaliteit van de gemeentelijke ondersteuning;
- kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie
 - voldoende ruimte voor de professionals voor een toegewijde uitvoering;
 - regelmatige toetsing van professionaliteit van de uitvoeringsorganisatie;
- goede monitoring van de uitvoering
 - administratieve en financiële organisatie; goede dossiervorming;
 - goede (in de zin van: met kennis van de politieke en bestuurlijke prioriteiten) feedback door uitvoerder over problemen of mogelijkheden als dat nodig is;
 - goede (in de zin van: met kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de uitvoeringsorganisatie) tussentijdse bijsturing door de gemeente als dat nodig is.

welijks plaats. Er wordt gevraagd om voortgangrapportages, maar men reageert er vervolgens zelden op. Voor wat betreft toezicht wordt vrijwel geheel vertrouwd op de Raad van Toezicht van Radius, die zoals hiervoor al werd aangegeven haar taak niet op die manier invulde. Wanneer de gemeente een substantieel bedrag betaalt voor de aanstelling van een interim-manager wordt daaraan geen enkele inhoudelijke voorwaarde verbonden. Radius kan weliswaar jaarlijks een goedkeurende accountantsverklaring overleggen, maar toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de organisatie was op geen enkele manier formeel geregeld.

Conclusies

De professionaliteit van de gemeentelijke opdrachtgever en de uitvoeringsorganisaties laat duidelijk te wensen over. Uit het feit dat dit door veel experts als belangrijk aandachtspunt wordt benadrukt blijkt dat dit zeker niet alleen een probleem in Haarlem is, maar dat is geen reden om de problemen in Haarlem te bagatelliseren. De kwaliteit van de gemeentelijk aansturing is niet aan de maat, er is geen onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van de uitvoeringsorganisaties en het proces van monitoring van de uitvoering is rommelig en weinig professioneel.

4.3 Transparantie en eenduidigheid in rol-, bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling

Heldere rolverdeling?

In het RKC onderzoek van 2003 wordt geconstateerd dat er in de praktijk geen scherpe scheidslijnen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en uitvoerder bestaan. Gewezen wordt op het feit dat de gemeente zich bij de overgang van exploitatiesubsidies naar budgetsubsidies intensief heeft bemoeid met de interne organisatie van instellingen, en op het feit dat instellingen soms gemeentelijke beleids- of beheerstaken uitvoerden. Al met al wekken de bevindingen van het onderzoek de indruk dat de regie van de gemeente over de subsidierelaties zwak is. Verontrustend is dat de meeste aanbevelingen die op basis van dat onderzoek uit 2003 zijn gedaan bij de door de RKC in 2007 uitgevoerde quick scan, niet of onvolledig zijn uitgevoerd. Ook uit het van 2008 daterende RKC-onderzoek naar de teloorgang van Radius blijkt dat de rollen binnen de organisatie niet altijd even helder zijn: Radius bleek ondanks de implementatie-inspanningen die rond de invoering van de prestatieplannen zijn geleverd een nauwere en meer informele relatie met de gemeente te verwachten dan de realiteit liet zien.

Aandachtspunten bij *Transparantie en eenduidigheid in de rol-, bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling*

- de rolverdeling tussen gemeente en welzijnsorganisatie moet helder zijn;
- de rolverdeling moet niet zodanig zijn dat de uitvoerder taken gaat doen die bij de opdrachtgever horen en/of andersom.

Goede rolverdeling?

Uit de manier waarop met prestatieplannen wordt omgegaan, ontstaat bij de RKC de indruk dat niet alleen de uitvoering van het welzijnswerk wordt uitbesteed, maar veelal ook een belangrijk deel van de beleidsvorming. De RKC vindt dit een risicovolle ontwikkeling omdat de situatie kan ontstaan dat de uitvoerder daarmee ook de rol van adviseur heeft. Om tot zorgvuldige en onbevooroordeelde keuzes te komen lijkt het de RKC zaak dat de rol van beleidsontwikkelaar/adviseur gescheiden blijft van die van uitvoerder. In de visie van de RKC is de eerste rol weggelegd voor het ambtelijk apparaat van de gemeente (al dan niet bijgestaan door een onafhankelijke derde partij) en de tweede voor de welzijnsorganisatie. Dat laat onverlet dat de uitvoeringsorganisaties de gemeente veel informatie kunnen en moeten verschaffen over wat er “leeft” in de stad.

Conclusies

De rolverdeling tussen de gemeentelijke opdrachtgever en de uitvoerder is op papier aanwezig, maar blijkt in de praktijk nog steeds niet altijd helder.

4.4 Professioneel, niet nodeloos ingewikkeld, transparant en eenduidig toegepast proces van zowel subsidieverstrekking als toezicht

De subsidiebeschikking: het prestatieplan

Eerder is opgemerkt dat in de vraagstellingnota aan de welzijnsorganisaties slechts in zeer algemene termen wordt gesproken over beoogde effecten en doelen. De subsidiebeschikkingen – in Haarlem in de verschijningsvorm van het prestatieplan - die voortkomen uit de vraagstellingnota, zijn zodanig complex van opzet dat ze voor buitenstaanders nauwelijks zijn te doorgronden. De methode die hier voor wordt gebruikt, is oorspronkelijk ontwikkeld door het adviesbureau Hordijk & Hordijk. Prestaties die de overheid verlangt, worden daarbij uitgedrukt in eenheden. Binnen de uitvoeringsorganisaties moeten medewerkers hun activiteiten vervolgens registreren in deze eenheden via Welzijn Website Applicatie (WWA), een online tijdschrijfsysteem. Dat laatste is in Haar-

lem eigenlijk nooit systematisch gebeurd. De methode van Hordijk & Hordijk is niet veel meer of minder dan een beschrijvingsystematiek van activiteiten en zeker geen methode om afspraken te maken over gewenste maatschappelijke effecten. Voor de methode-Hordijk is de kwalificatie ‘ingewikkeld’ op zijn plaats; of er sprake is van ‘nodeloos ingewikkeld’ laten we in het midden. Er zijn nog steeds redelijk veel welzijnsorganisaties met Hordijk & Hordijk aan de slag. De RKC heeft echter geen voorbeelden kunnen vinden van succesvolle implementaties en wel voorbeelden van langdurige implementatietrajecten.

Aandachtspunten bij *Professioneel transparant en eenduidig toegepast proces van subsidieverstrekking en toezicht*

- een heldere subsidiebeschikking en overeenstemming tussen subsidieontvanger en gemeente over wat wordt verwacht
- goede controle op de uitvoering:
 - duidelijke afspraken over toezicht op de uitvoering (inclusief afspraken over welke documenten moeten worden overlegd en over sancties voor het niet voldoen aan de verwachtingen);
 - duidelijke afspraken over de manier waarop de uitvoeringsorganisatie inzicht geeft in de bedrijfsvoering.

Al met al ontstaat, als buitenstaander in ieder geval, het gevoel dat het eenvoudiger kan. Een heldere visie op welzijnswerk vanuit de ge-

meente, uitmondend in een vraagstellingnota met concrete beoogde effecten en – indien mogelijk en zinvol – meetbare doelstellingen zou moeten kunnen leiden tot een prestatieplan dat transparant en concreet is. Op die manier is vastgelegd wat wordt verwacht waardoor misverstanden tussen opdrachtgever en uitvoerder worden voorkomen en de controle van de uitvoering eenvoudiger en betekenisvoller wordt. De RKC heeft niet de indruk dat daarbij de transparantie wordt verhoogd door bij de afspraken over activiteiten gebruik te maken van “eenheden” in plaats van bijvoorbeeld “ingezette arbeidsuren”.

Goede controle op de uitvoering?

In het RKC-rapport uit 2003 wordt geconcludeerd dat er toen slechts in beperkte mate sprake was van monitoring van de voortgang van de in de prestatieplannen vastgelegde zaken. In 2007 blijkt dat er nog steeds geen systeem van resultaat- en effectmeting is ontwikkeld. Van de kant van de gemeente wordt dan gesteld dat er inmiddels met de instellingen een gesprek wordt gevoerd naar aanleiding van de rapportages, en dat er bij wijze van sanctie in sommige gevallen wordt overgegaan tot terugvorderen van de subsidie. Vanuit de directie van een van de Haarlemse stadsdeelorganisaties wordt echter aangegeven dat er met betrekking tot de controle weinig verandering is waar te nemen met de situatie van een aantal jaren eerder. Ook bij het onderzoek naar Radius wordt geconstateerd dat de inhoudelijke sturing met betrekking tot de afgesproken prestaties op het gebied van het welzijnswerk gebrekkig was. Omdat een goed uitgewerkt instrumentarium daarvoor

ontbrak, was er geen adequate informatie over de geleverde prestaties en de opbrengst in termen van maatschappelijke effecten daarvan voorhanden.

Conclusies

Het prestatieplan als het middel om het proces van subsidieverstrekking te organiseren, functioneert niet goed. Het is te ingewikkeld en te abstract. Daarnaast is het nauwelijks te gebruiken en wordt daarom ook nauwelijks gebruikt als handvat voor de controle van de uitvoering.

5 Conclusies, aanbevelingen en suggesties

Afgaand op de bevindingen van hoofdstuk 4 lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat Haarlem onvoldoende in staat is om het welzijnsbeleid adequaat te sturen en controleren. Op allerlei punten wordt niet aan de richtlijnen voldaan die op basis van de literatuur, eerder onderzoek en geraadpleegde deskundigen nuttig lijken. Al met al concludeert de RKC dat er nog het nodige moet gebeuren voordat de gemeente in staat is om het welzijnsbeleid adequaat te sturen en controleren.

De vier genoemde richtlijnen vormen de aanbevelingen van ons rapport, maar we zullen tot slot deze nog van een aantal concrete suggesties voorzien. We zouden niet willen beweren dat deze allemaal even dwingend uit ons onderzoek naar voren komen. Voor een deel hebben ze te maken met concrete suggesties die we in gesprekken hebben opgepikt en voor een andere deel is het ook onze eigen creativiteit om de richtlijnen concreet te maken. De RKC hoopt dat ze in ieder geval bijdragen aan een levendige discussie.

Een helder en bruikbaar beleidskader

- Probeer te komen tot een jaarlijkse nota waarin vanuit verschillende betrokken beleidsvelden waarvoor men een uitvoeringsorganisatie wil inzetten, wordt aangegeven wat men wil dat er het komende jaar (of de komende jaren) wordt bereikt.
- Maak daarvoor zorgvuldige probleemanalyses.
- Probeer voor de verschillende maatschappelijke effecten verschillende, meerjarige projecten te definiëren; *project* betekent dat er een einddatum is en een duidelijk evaluatiemoment en *meerjarig* betekent dat er niet elk jaar een even nauwkeurige probleemanalyse en evaluatie nodig is.
- Maak afspraken over beoogde effecten zo *smart* mogelijk maar zie de indicators niet als een instrument om te tellen, maar als een middel om te vertellen over (1) wat beoogd wordt, (2) wat men daarom wil en kan doen en (3) waarom het wel of niet gelukt is. Uiteindelijk gaat het bij de evaluatie om een kwalitatief oordeel, om de vraag of het verhaal over wat er is gedaan en wat er is gebeurd geloofwaardig is. De *smart* indicator moet er voor zorgen dat het verhaal niet alle kanten op gaat.

Professionele beleids- uitvoeringsorganisatie

- Ga na of de eigen ambtelijke organisatie kwalitatief en kwantitatief voldoende toegerust is om de taken aan te kunnen, waarbij ook de aanwezigheid van voldoende inhoudelijke kennis relevant is.
- Probeer te komen tot een stedelijke, (of nog beter regionale) professionele Raad van Toezicht die toezicht houdt op alle welzijnsorganisaties die in Haarlem (of in de regio) actief (willen) zijn. Het gaat hierbij om een orgaan dat de kwaliteit bewaakt zowel van de bedrijfsvoering als de uitvoering. Te denken valt aan lokale of regionale variant van organisaties zoals de Zorgautoriteit of het Fonds voor de Volkshuisvesting, die op landelijk niveau toezicht houden op respectievelijk de zorgsector en de woningcorporaties. Het is niet de bedoeling een orgaan in het leven te roepen dat bepaalt wat er moet gebeuren, want dat doet de gemeentelijke opdrachtgever.
- Organiseer als gemeentelijke opdrachtgever met enige regelmaat ambtelijke werkbezoeken zodat (1) bijstelling van de uitvoering weloverwogen en in overleg gebeurt en (2) bij de uiteindelijke verslaglegging de gemeente ook over een eigen bron van informatie beschikt.

Heldere en passende rolverdeling

- Zorg dat ambtenaren geen uitvoerders worden en (her)overweeg in deze ook de rol van de ambtenaren die sterk bij de uitvoering betrokken zijn zoals stadsdeelregisseurs.
- Zorg dat uitvoerders niet de rol krijgen van beleidsmakers en probeer voor zover er externe deskundigheid nodig is, anderen in te schakelen. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat er niet

dankbaar gebruik gemaakt kan worden van rapportages van de uitvoeringsinstellingen en dat er niet gevraagd kan worden om in de rapportages aandacht te geven aan mogelijke vervolgprojecten.

- Maak bij de controlefunctie een onderscheid tussen (1) toezicht op de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie en (2) toezicht op de mate waarin beoogde maatschappelijke doelen worden bereikt. Legt de eerste verantwoordelijk bij een externe raad van toezicht (zie ook onder professionele beleids- en uitvoeringsorganisatie) en beperk de rol van de gemeentelijke opdrachtgever tot het tweede aspect van toezicht.
- Maak in discussies met de Raad steeds duidelijk op welke wijze bepaalde politieke wensen sporen of niet sporen met het door de Raad vastgestelde beleidskader en wat de consequenties zijn van een eventuele aanpassing.

Professioneel- maar niet nodeloos ingewikkeld – proces van subsidieverstrekingen toezicht

- Vervang de huidige jaarlijkse prestatieovereenkomst door een concretere versie, waarbij
 - er een duidelijke relatie is met een beleidskader zoals hierboven bedoeld,
 - er duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen continuering van bestaande en de start van nieuwe projecten,
 - het steeds duidelijk is onder welk beleidsveld een concreet project valt en wat het beoogde maatschappelijk effect is,
 - voor het beoogde maatschappelijke effect gebruikt gemaakt wordt van zo *smart* mogelijke geformuleerde indicatoren en
 - duidelijk is welke concrete activiteiten (inspanningen) er in het kader van een project worden gepleegd, waarbij abstracte aanduidingen als eenheden daarbij achterwege blijven.
- Zorg voor een regelmatige controle door werkbezoeken van ambtenaren met inhoudelijke kennis. Bevindingen worden toegevoegd aan het jaarlijkse verslag van de organisaties.
- Vraag om verantwoording van de organisatie door middel van een jaarverslag. Dat verslag heeft voor een groot deel het karakter van een voortgangsverslag. Voor elk nog doorlopende project wordt in een paar zinnen kort iets gezegd over het verloop. Elke afwijking van het plan (activiteiten en inzet van uren) moet daarbij worden gemeld. Van een project dat wordt afgerond moet een uitgebreider verslag worden gemaakt waarbij behalve op de verrichte activiteiten vooral wordt ingegaan op de vraag of er sprake is geweest van succes in termen van het beoogde maatschappelijke effect.

Geraadpleegde literatuur

Albeda, H (2004), *Financiën voor Gemeenteraadsleden*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Galbraith, J.R. (1973), *Designing complex organizations*, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts.

Mol, N.P. (2006) *Operationele budgettering in de publieke sector*, Sdu, Den Haag.

Ridder, J. de (2004), *Een goede raad voor toezicht*, oratie bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de bestuurskunde, Groningen.

Rekenkamercommissie Haarlem/IOO (2003), *Evaluatie prestatieplannen tussen de gemeente Haarlem en de gesubsidieerde instellingen*, IOO bv, Zoetermeer.

Rekenkamercommissie Haarlem/Bunnik Beleid en Advies (2007), *Prestatieplannen: stand van zaken*, Rekenkamercommissie Haarlem, Haarlem.

Rekenkamercommissie Haarlem/Pro Facto (2008), *Radeloos, Reddeloos, Radius*, Rekenkamercommissie Haarlem, Haarlem.

Rekenkamercommissie Utrecht/B&A (2000), *Subsidiebeleid gemeente Utrecht*, B&A groep Beleidsonderzoek en –advies bv, Den Haag.

Rekenkamercommissie Emmen/De Lokale Rekenkamer (2005) *Van Opmaat tot slotakkoord*, Commissie Rekenkamer Emmen, Emmen.

RMO (2002), *Bevrijdende kaders*, Sdu, Den Haag.

Tops, P. en Hartman, C (2005), *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, KCGS, Den Haag.

Rekenkamercommissie Wageningen/Regioplan (2005), *Externe sturing door interne regie*, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam



BIJLAGE:

Kort rapport aan de Rekenkamercommissie van de gemeente Haarlem

Ten behoeve van het RKC onderzoek *Waar voor je gemeenschapsgeld*, naar de gewenste aansturing van het welzijnswerk (concept november 2008).

Haarlem 3 februari 2009

Aanleiding

De RKC heeft het voornemen binnenkort een onderzoek met aanbevelingen uit te brengen aan de gemeenteraad van Haarlem over de aansturing van het welzijnswerk. Ze heeft daartoe een conceptrapport opgesteld, op basis van eigen onderzoek, literatuurstudie en vergelijking met andere gemeenten.

In het concept rapport wordt in paragraaf 5 een aantal richtlijnen gegeven waaraan een goede aansturing zou moeten voldoen. De RKC had er behoefte aan deze aanbevelingen in de conceptfase van het onderzoek te toetsen aan de praktijk, om daarmee het onderzoek te kunnen inkleuren en aanscherpen. Daarom heeft de RKC mij gevraagd twee bijeenkomsten te organiseren: een met enkele welzijnsinstellingen die ervaring hebben met gemeentelijke aansturing, een met gemeentelijke ambtenaren die belast zijn met de aansturing van welzijnsinstellingen.

De centrale onderzoeksvraag in het concept rapport is aldus verwoord: *Hoe moet de gemeente welzijnsorganisaties aansturen om zo dicht mogelijk in de buurt te blijven van de gewenste maatschappelijke effecten?*

Met deze vraag als inzet zijn twee rondetafelgesprekken georganiseerd. Het eerste, met vertegenwoordigers van de welzijnsorganisaties HaarlemEffect (Haarlem), Combiwel (Amsterdam OW/OZ) en Stichting Welzijn Velsen vond plaats op 19 januari jl. Het tweede, met vertegenwoordigers van de gemeenten Haarlem, Amsterdam Oud-West, Velsen en de Haarlemmermeer op 26 januari jl. Bij beide gesprekken trad ik op als gespreksleider en was Martin Vos (secretaris) als toehoorder en verslaglegger aanwezig.

In dit korte rapport licht ik enkele punten uit de gesprekken, die relevant zijn voor de verdere verdieping en aanscherping van het conceptrapport. Daarbij volg ik zoveel mogelijk de indeling in vier clusters van indicatoren voor een goede aansturing die in het rapport in paragraaf 5 worden genoemd.

Over de gesprekken

De gesprekken waren zeer geanimeerd. Alle gesprekspartners hadden uitgesproken opvattingen over hun werk, de knelpunten en de mogelijkheden tot verbetering. Opvallend was dat men elkaar anders zelden sprak, terwijl de behoefte aan uitwisseling en leren van elkaars ervaringen groot was. Opvallend was ook dat de gesprekken van het welzijnswerk aan de ene kant en gemeenten aan de andere kant, sterk convergeerden, zowel in de gevoelde belangen, de problemen als de oplossingen daarvoor. Een deelnemer sprak ook als wens uit in de toekomst meer gezamenlijk na te denken in plaats van ieder voor zich het wiel uit te vinden. Waarvan akte.



Uit de gesprekken:

Aansturing

De gemeenten werken in grote lijnen op dit moment allemaal volgens eenzelfde stramien, hoewel men er vaak andere termen aan verbindt. Er wordt een gemeentelijke vraagstelling (of programma van eisen) geformuleerd, vervolgens wordt instellingen een offerte gevraagd, dan volgen onderhandelingen en wordt een subsidiebeschikking afgegeven. Deze wordt vergezeld van een prestatieplan of een contract waaraan de te leveren prestaties hangen, volgens een kostenberekeningsystematiek naar keuze. Het gaat vrijwel altijd om subsidierelaties met trekken van aanbesteding. De wijze waarop DB en Raad daarbij betrokken zijn verschilt per (deel)gemeente.

Criterium 1.

De aanwezigheid van een helder beleidskader met duidelijk omschreven doelen en beoogde effecten, waarbij de afspraken worden gerespecteerd door raad en college;

In zijn algemeenheid wordt dit criterium onderschreven. Daar worden de volgende kanttekeningen bij gemaakt. Het leggen van een verband tussen de prestatieafspraken met de instellingen en wat je als gemeente als gewenste effecten beoogt, is lastig. Alle deelnemers noemen het een zoektocht waar men nog niet uit is. Een vertegenwoordiger van een gemeente meende zelfs dat maatschappelijke effecten (*outcome*) überhaupt niet te meten zijn, dus dat je daar niet naar moest streven. Anderen waren daar iets optimistischer over, maar hadden een goede oplossing niet gevonden. Dat het van belang is te proberen de problemen te analyseren en de effecten te benoemen was voor iedereen volstrekt helder. Is het positief als minder mensen een buurthuis bezoeken, of is dat een teken van slecht presteren. Zijn kinderopvangvoorzieningen voor ouders of voor kinderen? Moet je denken vanuit doelgroepen of vanuit bepaalde maatschappelijke problemen? Zonder helder perspectief valt niet te sturen en vallen resultaten niet te interpreteren.

Welzijnsinstellingen hebben behoefte aan niet te gedetailleerde, dichtgetimmerde kaders, die ruimte laten voor de uitvoering. Van de kant van de welzijnsinstellingen werd vooral nadruk gelegd op het belang van een goede probleemanalyse. Trendanalyses of wijkanalyses kunnen daarbij helpen, maar zijn bijvoorbeeld in Haarlem afgeschaft vanwege te hoge kosten. Omdat de probleemanalyse niet helder is komt het accent steeds meer te liggen op steeds verfijndere sets van “registratieafspraken” en output afspraken die losgezongen zijn van het werkelijke probleem. Leefbaarheidmonitors en omnibusenquêtes brengen wel van alles in kaart. Je kunt zo bijvoorbeeld op basis van 4 indicatoren meten hoe het met de sociale cohesie in een wijk is gesteld. Maar wat achter de indicatoren schuilgaat is voor een doorsnee burger of politicus niet te volgen. Welzijnsinstellingen zien de huidige vorm van prestatieafspraken niet als zinvol. Verantwoording zou minder om “tellen” moeten gaan en meer om “VERTellen”. Het is veel te ingewikkeld geworden en leidt tot een schijnwereld. Op deze weg zouden we niet verder door moeten gaan, was de mening van zowel organisaties als gemeenten.

Criterium 2

Professionele beleids- en uitvoeringsorganisaties, waarbij de laatste voldoende ruimte krijgen om zich met toewijding op de uitvoering te richten; administratieve en financiële organisatie op orde; organiseren van feedback door uitvoerder; regulier overleg tussen gemeente en uitvoerder; periodieke toetsing professionaliteit door audits;



De welzijnsinstellingen geven aan dat ze graag ruimte willen hebben om te kunnen functioneren als maatschappelijk ondernemer. Er zouden met hen alleen prestatieafspraken gemaakt moeten worden over de zaken die er werkelijk toe doen (een beperkt aantal indicatoren die de speerpunten van het gemeentelijk beleid dekken) en dat zij verder de ruimte moeten hebben om het werk zelf in te vullen. Gemeenteambtenaren onderschrijven dat. In de praktijk blijkt het ook vaak mogelijk in goed overleg af te wijken van gemaakte afspraken als de urgentie van de actualiteit dat noodzakelijk maakt. Wat daarbij wringt is de behoefte vanuit de Raad aan harde, *smart* geformuleerde afspraken op detailniveau.

Van beide kanten werd gewezen op de noodzaak dat er een basaal vertrouwen is tussen instellingen en gemeente. Het is duidelijk dat deze situatie bijvoorbeeld in Haarlem nu niet aanwezig is. Er moet actief aan dat vertrouwen gewerkt worden; het steeds verder verfijnen van productafspraken helpt daarbij niet. Sommige gemeenten zoeken dat in investeren in regelmatig contact tussen Raad en instellingen, bijvoorbeeld door periodieke werkbezoeken (Velsen). Door Raadsleden te betrekken bij de lastige zoektocht naar zinvolle manieren van prestatieafspraken (Haarlemmermeer). Of door twee keer per jaar presentaties van de welzijnsinstellingen te organiseren in de gemeenteraad. (Amsterdam OW), waarbij het dan gaat om de vraag wat de interventies van de welzijnsorganisaties hebben bijgedragen aan het oplossen van de problemen in de wijk. In alle gevallen gaat het over het versterken van contact met als uitgangspunt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de problemen die om een oplossing vragen. Als er vertrouwen is ontstaan wordt het mogelijk voor de instelling zich kwetsbaar op te stellen, in plaats van zich in risicomijdend gedrag te hullen. Dat levert altijd meer op.

criterium 3

Transparantie en eenduidigheid in de rol-, bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling

Alle gesprekspartners gaven aan dat het nog steeds zoeken is naar de goede rolverdeling, binnen de gemeente en tussen gemeente en instellingen. Sommige gemeenten hechten sterk aan een “beleidsdialoog” tussen de gemeentelijke opdrachtgever en de welzijnsinstellingen. In Amsterdam OW en OZ wordt in een gezamenlijke bijeenkomst met bestuurders, ambtenaren en instellingen de setting voor de offerte doorgenomen, onder de noemer “beleidsdialoog”. In Amsterdam Noord gaat dat anders en wordt in “beleidsmonoloog” een pakketje via de post afgeleverd waar de instellingen op kunnen offeren. Sommige gemeenten hebben een intensief en langdurig contact met hun lokale instellingen en hechten daaraan (Velsen), terwijl anderen enige afstand bewaren. (Haarlem). De vraag is uiteraard of een intensief contact in het voortraject de zakelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in het vervolotraject in de weg kan staan. Aan de orde kwam dat er de huidige tendens van aanbesteding een relatie van partnerschap in de weg staat. Daarom bestond een voorkeur voor de subsidierelatie liefst voor een meerjarige periode. Aanbesteden is aldus een gespreksdeelnemer vooral een middel om van een instelling af te komen.

De vraag werd gesteld of de politiek zich wel bezig hield met de juiste zaken en het juiste niveau. Een welzijnsorganisatie stelde het aldus: geen raadslid houdt zich bezig met de prijs van de stoeptegels, maar voor het welzijnswerk gaat de bemoeienis tot het kostprijsniveau. In het algemeen was men van mening dat de Raad op dit moment te weinig in het voortraject zit en te veel in de uitvoering. De Raad zou zich bezig moeten houden met de taak van het welzijnswerk in de stad, met kaders, samenhang, de keten, de bereikbaarheid van diensten, en het volume. Maar niet met de kostprijs van producten en de wijze waarop dat wordt uitgevoerd.



criterium 4

Een professioneel, transparant en eenduidig toegepast proces van subsidieverstrekking én controle op de uitvoering (inclusief afspraken over de documenten die moeten worden overlegd en de sancties voor niet voldoen aan de verplichtingen).

Dit onderwerp is niet uitputtend besproken maar er zijn wel enkele indrukken achtergebleven. De eerste is dat de controle op de prestaties wordt gezien als een taak van de accountant. Deze controleert echter op rechtmatigheid en is daarbij geconcentreerd op formele zaken als protocollen, kwaliteits- en opleidingseisen en het nakomen van voorschriften. Er gaat zeer veel tijd zitten in deze controles. Hoe meer er aan de voorkant wordt geregeld, hoe meer er aan de achterkant wordt gecontroleerd. Deze controles brengen de werkelijkheid van de uitvoering echter niet dichterbij. Heeft de instelling het goed gedaan en hoe weten we dat? Daaraan wordt op dit moment nauwelijks aandacht besteed. Instellingen zelf voeren in opdracht van de gemeenten wel zelf klanttevredenheid-onderzoeken uit. Op dit moment wordt er niet objectief door buitenstaanders naar de kwaliteit van de instelling gekeken. Visitaties of audits nog zijn uitzondering. In die zin is zowel de eigen feedback als het overheidstoezicht op de bereiking van de doelen en de kwaliteit van de doelbereiking nog niet goed geregeld

Enkele conclusies op basis van de gesprekken:

Op dit moment gaat in de hele cyclus veel aandacht uit naar de prestatiecontracten en weinig naar probleemanalyse en vraagstelling (wat willen we bereiken en hoe kunnen we weten of dat bereiken). Dat laatste is bij uitstek het domein van de Raad, het eerste is de vertaling daarvan naar de uitvoering.

Als het gaat om de afspraken met instellingen lopen output en effecten door elkaar heen. Met de instellingen zouden een beperkt aantal wezenlijke en controleerbare prestatieafspraken gemaakt moeten worden. Beperkt omdat de werksoort flexibiliteit vereist, omdat er altijd nieuwe en onverwachtse dingen gebeuren die om een snelle aanpak vragen. Deze kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief van karakter zijn, zowel product- als procesgericht, en het is van belang dat zij door beide kanten als relevant worden beschouwd. . Op het bereiken van de resultaten zou een effectieve controle moeten plaatsvinden. Bij niet halen van resultaten kunnen sancties op zijn plaats zijn, afhankelijk van wat de instelling daarover te “vertellen” heeft..

De gemeente moet uiteraard de effecten (de maatschappelijke *outcome*) benoemen waarop zij stuurt, maar deze horen in het algemeen niet thuis in prestatieafspraken omdat zij zelden aan één instelling zijn toe te schrijven. Hiervoor zijn andere methoden meer geschikt, zoals monitoren en onderzoek. Voor het benoemen van de gewenste maatschappelijke effecten is een goede analyse van de maatschappelijke problemen nodig. Welzijnsinstellingen hebben hier een informerende rol, die meer benut kan worden.

Er is veel gesproken over gedeelde verantwoordelijkheid en partnerschap. Hiervoor is vertrouwen nodig, en daarin moet geïnvesteerd worden van beide kanten. Naast formeel is ook informeel contact belangrijk. De dialoog lijkt veel vruchtbaarder voor het bereiken van resultaten dan een “koper-verkoper” relatie. Aanbesteding maakt wellicht meer kapot dan je lief is. Bij de verantwoording zouden niet de cijfers centraal moeten staan; zij vormen de aanleiding voor het gesprek over de werkelijkheid achter de cijfers. Naast de formele controle door de accountant zou er hoe dan ook meer aandacht moeten komen voor methodes om doelbereiking en kwaliteit te meten, zoals audits en visitaties.

bunnik beleid en advies
onderwijs cultur educatie
crayensterlaan 42
2012 tk haarlem
+31(0)6 49798287
bunnik@beleidenadvies.nl
www.beleidenadvies.nl