

Gemeente Den Haag en ‘sturen op afstand’ in de uitvoering van het welzijnsbeleid

Een case study van de veranderende verhouding tussen de gemeente Den Haag en de zeven Haagse welzijnsorganisaties

Gemeente Den Haag en ‘sturen op afstand’ in de uitvoering van het welzijnsbeleid

Een case study van de veranderende verhouding tussen de gemeente Den Haag en de zeven Haagse welzijnsorganisaties

Lobke Scheuten
Erasmus Universiteit Rotterdam
Master Public Management
Begeleiders: Dr. Sandra van Thiel
Prof. Dr. Walter J.M. Kickert
Mei, 2006

Voorwoord

Met de voor u liggende scriptie komt een einde aan mijn studie bestuurskunde. Deze studie ben ik begonnen aan de Radboud Universiteit Nijmegen alwaar ik mijn bachelordiploma bestuurskunde heb gehaald. Ruim anderhalf jaar geleden heb ik besloten om mijn masterjaar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam te doen. Deze keuze is achteraf een hele goede gebleken en wel om twee redenen. Ten eerste heb ik hierdoor nieuwe invalshoeken van de bestuurskunde leren kennen die in Nijmegen (nog) niet belicht waren. Ten tweede heb ik door mijn werk voor onderzoeksbureau APE de kans gehad de door mij opgedane kennis toe te passen in de praktijk en bovendien veel geleerd over deze praktijk.

Hoewel ik mijn studie erg soepel heb doorlopen, is deze scriptie een zware opgave geweest. Ik heb ups en downs gekend, maar hier ligt dan toch het eindresultaat. Dit resultaat was niet gelukt zonder de hulp van een aantal mensen.

Ik wil ten eerste mijn scriptiebegeleidster Sandra van Thiel bedanken voor haar kritische en opbouwende suggesties en opmerkingen. Mede dankzij haar commentaar op mijn concepten, kan ik dit uiteindelijke resultaat tonen. Ook gaat mijn dank uit naar de tweede lezer prof. Dr. Walter J.M. Kickert.

De informatie in deze scriptie heb ik behalve uit literatuur- en documentonderzoek ook voor een belangrijk deel verkregen via interviews. Ik wil alle mensen die ik heb geïnterviewd hartelijk danken voor hun medewerking en openhartigheid. Daarnaast wil ik onderzoeksbureau APE bedanken voor alle mogelijkheden die zij mij geboden hebben.

Ten slotte wil ik mijn familie, in het bijzonder mijn moeder, mijn vriend en mijn vrienden bedanken voor de steun en het vertrouwen in mijn kunnen.

Lobke Scheuten
Den Haag

Inhoudsopgave

Samenvatting

H.1 Inleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Onderzoeksprobleem	12
1.3 Onderzoeksonderwerp	14
1.4 Doelstelling en probleemstelling	15
1.5 Theoretisch kader	15
1.6 Afbakening onderzoek en relevantie	16
1.7 Vijf stappenplan	17
H.2 Ondernemerschap bij gemeenten en welzijn	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Ontwikkeling welzijnsbeleid	19
2.3 Gemeente Den Haag	25
2.3.1 Ontwikkeling inputsubsidiëring naar outputsubsidiëring	25
2.3.2 Redenen voor of oorzaken van veranderingen	26
2.3.3 Het veranderingsproces	27
2.3.4 8 jaar later	28
2.5 Resumé	29
H.3 Theoretisch kader	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Principaal agent theorie	30
3.3 Sturen op afstand	33
3.3.1 Sturen op hoofdlijnen	34
3.3.2 Van instructie naar interactie	37
3.3.3 Informatie, verantwoording en toezicht	40
3.3.4 Van inputsturing naar outputsturing	43
3.4 Dilemma's van sturen op afstand	45
3.5 Analyse kader	54
H. 4 Sturen op afstand in Den Haag	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Methoden en technieken	55
4.3 Sturen op hoofdlijnen	57
4.3.1 Managementstijl	57
4.3.2 Organisatiestructuur	61
4.3.3 Planning en control binnen de gemeente	68
4.3.4 Conclusies	71
4.4 Van instructie naar interactie	72
4.4.1 Beleidsvorming	72
4.4.2 De gemeente als opdrachtgever	73
4.4.3 Onderhandelingen	77
4.4.4 Overlegstructuren	79
4.4.5 Naar een meer gelijkwaardige relatie	81
4.4.6 Meerzijdige instrumenten	82
4.4.7 Conclusies	84

4.5 Verantwoording, informatie en toezicht	86
4.5.1 Verantwoording	86
4.5.2 Informatie	88
4.5.3 Toezicht	90
4.5.4 Conclusies	94
4.6 Sturing op prestaties	96
4.6.1 Systematiek van aansturing-op-prestaties	96
4.6.2 Meten	96
4.6.3 Normeren	99
4.6.4 Evaluatie	100
4.6.5 Waarderen	101
4.6.6 Bijsturen	103
4.6.7 Conclusies	104
4.7 Dilemma's van sturen op afstand in Den Haag	105
4.7.1 Zelfstandigheid en eindverantwoordelijkheid	106
4.7.2 Sturen op afstand en dicht bij elkaar staan	107
4.7.3 Nevenschikking en hiërarchie	108
4.7.4 Beleid en uitvoering	109
4.7.5 Horizontalisering en bijzondere verantwoordelijkheid	109
4.7.6 Hybriditeit; taak- en marktorientatie	110
H. 5 Conclusies en aanbevelingen	112
5.1 Inleiding	112
5.2 Conclusies	112
5.3 Aanbevelingen	123
5.4 Reflectie	125
Literatuurlijst	127
Bijlagen	
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden	136
Bijlage 2: Vragenlijst	137
Bijlage 3: Stappenplan invoering Productsubsiëeringsysteem	144

Samenvatting

Doel en opzet onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het verwerven van inzicht in de mogelijkheden en knelpunten van het sturingconcept 'sturen op afstand' bij de aansturing van gedecentraliseerde welzijnsorganisaties door de gemeente Den Haag ten einde te komen tot aanbevelingen ter verbetering hiervan. Dit leidde tot de volgende centrale vraag in dit onderzoek:

Hoe kan de wijze waarop de gemeente Den Haag vorm en inhoud geeft aan de 'afstandelijke' aansturing van gedecentraliseerde welzijnsinstellingen worden verbeterd?

Aan de hand van een drietal deelvragen heb ik getracht tot een antwoord op de centrale vraag te komen. Deze drie deelvragen zijn:

1. A. Wat wordt verstaan onder het sturingsconcept 'sturen op afstand'
B. Welke dilemma's kunnen zich bij 'sturing op afstand' voordoen?
2. Op welke wijze geeft de gemeente Den Haag invulling aan 'sturing op afstand'?
3. Welke dilemma's komen naar voren bij de aansturing van welzijnsinstellingen door de gemeente Den Haag in de praktijk?

In dit onderzoek is een vijftal stappen gevolgd om uiteindelijk tot beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek te komen. Ten eerste is een historische beschrijving gegeven van de ontwikkeling van het welzijnsbeleid en de relatie tussen overheid en welzijnsorganisaties. Ten tweede is een theoretisch kader uiteengezet. Aan de hand van de wetenschappelijke literatuur over 'sturing op afstand' is de *eerste deelvraag*, zowel deel A als deel B, beantwoord. De operationalisatie van het sturingsconcept heeft geleid tot een analysemodel aan de hand waarvan ik de empirie heb onderzocht. Dit laatste betreft de derde stap in het onderzoek: beantwoording van de *tweede deelvraag* en de *derde deelvraag*. Deze deelvragen heb ik deels middels beleidsdocumenten van de gemeente Den Haag kunnen beantwoorden. Daarnaast heb ik interviews afgenomen voor aanvullende informatie. Deze interviews hebben plaatsgevonden met beleidsambtenaren van de afdeling Onderwijs, Cultuur en Welzijn van de gemeente Den Haag en met actoren werkzaam bij de decentrale welzijnsorganisaties in de gemeente Den Haag. De interviews waren gericht op het inzichtelijk maken van de praktijk van de besturing en beheersing van de uitvoering van het welzijnsbeleid en het in kaart brengen van de ervaringen, knelpunten en wensen ten aanzien van de invulling en vormgeving van de aansturing van welzijnsinstellingen.

De vierde stap in dit onderzoek is de analyse van de onderzoeksbevindingen aan de hand van het analysemodel dat in stap 2 is ontwikkeld. Op basis van deze analyse is een antwoord geformuleerd op de centrale vraag en is ten slotte een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd (stap 5).

Beantwoording van de deelvragen

Uit bestudering van verschillende wetenschappelijke literatuur werd duidelijk dat geen eenduidig antwoord bestaat op de *eerste deelvraag*. Het begrip wordt in dit onderzoek gedefinieerd en uitgewerkt als 'bijsturen van een zichzelf sturend systeem'. De sturing is

daarmee minder verticaal en direct. In mijn onderzoek vormen de vier aspecten die Kickert (1998: 81-82) op een rij heeft gezet als zijnde kenmerkend voor 'sturen op afstand', de centrale elementen die tezamen invulling geven aan het sturingsconcept 'sturen op afstand, te weten: (1) sturen op hoofdlijnen, (2) een accentverschuiving van instructie naar interactie, (3) nadruk op de (kwaliteit van) de output van de uitvoeringsorganisatie bij verantwoording en toezicht en (4) het aangrijpingspunt van de aansturing ligt op de output. Deze kenmerken heb ik nader geoperationaliseerd met literatuur over onder andere: prestatiesturing, verzakelijking, horizontalisering, toezichtarrangementen, netwerktheorieën en de principaal-agent theorie. Naast het geven van een invulling aan het sturingsconcept van 'sturen op afstand' heb ik ook een zestal dilemma's of spanningen geïdentificeerd die zich bij 'sturen op afstand' voor kunnen doen. Deze zijn: (1) zelfstandigheid en eindverantwoordelijkheid, (2) sturen op afstand en dicht bij elkaar staan, (3) nevenschikking en hiërarchie, (4) beleid en uitvoering, (5) horizontalisering en bijzondere verantwoordelijkheid en (6) hybriditeit; taak- en marktorientatie.

Uit raadpleging van de verschillende bronnen bleek dat met betrekking tot de *tweede deelvraag* geconcludeerd kan worden dat de invulling die in Den Haag wordt gegeven aan 'sturen op afstand' een gemengd beeld laat zien. Enerzijds vertoont de situatie in Den Haag overeenkomsten met de theorie van 'sturen op afstand': welzijnsorganisaties zijn formeel zelfstandig, de organisatiestructuur is gedecentraliseerd en de welzijnsorganisaties worden op output gesubsidieerd. Anderzijds blijkt dat met name aan aspecten van 'sturen op afstand' als: een zakelijke cultuur, een meer gelijkwaardige relatie, professionaliteit, ruimte voor zelfsturing voor de welzijnsorganisaties en sturen op hoofdlijnen, nog onvoldoende invulling wordt gegeven in Den Haag.

Met betrekking tot de *derde deelvraag* bleek dat alle zes dilemma's die in de theorie staan beschreven, in Den Haag spelen bij de aansturing van de uitvoering door de zeven decentrale welzijnsorganisaties.

Beantwoording van de centrale vraag

Aan de hand van de conclusies op de drie deelvragen heb ik mijn oordeel gevormd over de wijze van en de invulling die de gemeente Den Haag geeft aan de aansturing van welzijnsinstellingen en de zich voordoende dilemma's. De belangrijkste conclusies van dit onderzoek luiden als volgt:

De gemeenteraad

De hoofdlijnen die in het welzijnsplan door de gemeenteraad uiteen zijn gezet, zijn onvoldoende uitgewerkt in meetbaar geformuleerde nagestreefde resultaten. Dit heeft evenwel gevolgen voor de fase van control door de gemeenteraad. Bij de controlerende rol van de raad staan niet de hoofdlijnen van beleid centraal, maar wordt beheerst door incidenten. Derhalve ligt in de controle de nadruk vooral op details van individuele gevallen.

Het college van burgemeester en wethouders

Er mist een tactische middenlaag tussen de hoofdlijnen van beleid (het strategisch beleid) en de producten en diensten van welzijnsorganisaties (operationeel beleid). Daarnaast is de informatievoorziening van het college van B&W naar de gemeenteraad tot op heden onvoldoende om 'sturen op hoofdlijnen' mogelijk te maken.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente Den Haag zich veelvuldige informeel en direct bemoeit met de uitvoering door de welzijnsorganisaties. De formeel zelfstandige welzijnsorganisaties zijn daarom nog niet geheel autonoom in hun functioneren. Daarnaast heeft de gemeente Den Haag vooral informeel inzicht in de gang van zaken bij de welzijnsorganisaties. 'Sturen op afstand' vraagt om periodieke, gestructureerde informatie-uitwisseling tussen gemeente en welzijnsorganisaties dat op een centrale plek bij elkaar komt. Bovendien blijkt dat de gemeente geen systematische aandacht heeft voor de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering door de welzijnsorganisaties. Dat waar niet op wordt gestuurd, wordt ook niet over gerapporteerd en bestaat geen informatie over. Het huidige informatiesysteem schiet hierin nog te kort. Bovenstaande bevindingen lijken de conclusie te staven dat de gemeente Den Haag de voorwaarden voor 'sturen op afstand' onvoldoende heeft ingevuld.

Relatie tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties

In de huidige sturingsrelatie tussen gemeente en welzijnsorganisaties is nog geen sprake van een gelijkwaardige onderhandelings situatie als gevolg van het ontbreken van inzicht bij ambtenaren in de huidige kostprijzen en het bestaan van wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties. Daarenboven vereist de zakelijkere verhouding bij 'sturen op afstand' een professionele houding van zowel gemeente als welzijnsorganisaties. In Den Haag schort het hier bij beide partijen aan.

Door zowel gemeente als de welzijnsorganisaties zijn termijnen overschreden. Hierdoor ervaren ambtenaren problemen ten aanzien van de beheersing van de uitvoering. Wel blijkt het productsubsiëringssysteem een goed systeem voor kwantitatief controle van de uitvoering door de welzijnsorganisaties. Het accent bij de verantwoording door welzijnsorganisaties en het toezicht van de gemeente Den Haag ligt op de kwantiteit van de geleverde prestaties. Ten slotte bemoeilijken de problemen met productdefinities en eenduidige kostprijzen de aansturing van de welzijnsorganisaties in Den Haag op hun prestaties.

Bovenstaande bevindingen hangen samen met de zes dilemma's die in het theoretisch kader uiteen zijn gezet en allen spelen in Den Haag. Mijns inziens gaat deze conclusie niet alleen op voor Den Haag, maar kan in haar algemeenheid geconcludeerd worden dat 'sturen op afstand' zoals dit in de theorie is geoperationaliseerd, nooit 100% praktijk zal kunnen worden. Dit als gevolg van de dilemma's waarmee een publiek bestuurder zichzelf geconfronteerd ziet. Bovenstaande conclusies maken echter duidelijk dat nog wel degelijk verbeteringen te realiseren zijn in de invulling die door de gemeente Den Haag gegeven wordt aan de 'afstandelijke' aansturing van de gedecentraliseerde

welzijnsorganisaties. Daarom is tot slot een aantal aanbevelingen geformuleerd aan de gemeente Den Haag.

Aanbevelingen

De gemeenteraad

Aanbeveling 1:

Om beter aan haar kaderstellende en de controlerol invulling te kunnen geven, zou de gemeenteraad de doelen uit het welzijnsplan moeten ontwikkelen naar meetbare doelstellingen in termen van effecten.

Het college van burgemeester en wethouders

Aanbeveling 2:

Vanuit het kader van de gemeenteraad zou het college van B&W de effecten moeten herleiden tot een aantal resultaatgerichte prestaties en prestatie-indicatoren. De stadsdeelanalyses kunnen hiervoor een goed middel zijn.

Aanbeveling 3:

De controle van de gemeenteraad is op individuele gevallen. Een welzijnsverslag dat voorziet in een beschrijving van de bereikte prestaties en de resultaten met de uitvoering, zou hier verandering in kunnen brengen.

Aanbeveling 4a:

Gemeente Den Haag zou de eigenstandige positie van de zeven welzijnsorganisaties niet alleen op papier moeten ondersteunen, maar ook in de praktijk, door bijvoorbeeld het loslaten van haar bezit van een deel van de huisvesting van de welzijnsorganisaties. Hiervan wordt een efficiëntere bedrijfsvoering verwacht.

Aanbeveling 4b:

Indien (een deel van) de huisvesting geen eigen bezit is van een welzijnsorganisatie, dient het tot de aanbeveling dat de gemeente een deel van haar subsidies verstrekt op basis van input (exploitatiekosten). Hierdoor krijg je een reëlere weergave van de kostprijs van welzijnsproducten en/of diensten.

M.b.t. de opdrachtgeverrol

Aanbeveling 5:

Er ligt een taak voor het gemeentebestuur, als opdrachtgever, om met veel concretere opdrachtformuleringen te komen in termen van resultaatgerichte prestaties en prestatie-afspraken. Voor de ambtelijke organisatie ligt er een taak om deze opdrachtformuleringen, door middel van welzijnsprogramma's, nader te concretiseren,

opdat voor uitvoeringsorganisaties een helder beleidskader ontstaat van waaruit zij kunnen opereren.

Aanbeveling 6:

De gemeente Den Haag moet inzicht verwerven in de kostprijsberekening van welzijnsorganisaties voor daadwerkelijke onderhandelingen met de welzijnsorganisaties.

Aanbeveling 7:

Het dient tot de aanbeveling om de interne communicatie bij de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn te verbeteren. Zorg daarnaast voor afstemming tussen de verschillende afdelingen binnen deze dienst zodat de gemeente als één opdrachtgever naar buiten kan treden.

Aanbeveling 8:

‘Sturen op afstand’ vraagt om een andere houding van de gemeente. De gemeente moet meer vertrouwen zowel op de deskundigheid van de instelling als op de betrouwbaarheid van deze instellingen. De gemeente moet daarom meer vertrouwen en meer loslaten.

Aanbeveling 9:

Het dient tot de aanbevelingen dat de gemeente in haar sturingsdocumenten: de richtlijnenbrief subsidieverzoek en de subsidiebeschikking, de doelstellingen, nagestreefde resultaten en welzijnsproducten en/of diensten meetbaar vastlegt, ten einde tot een daadwerkelijk systeem van outputmeting en –sturing te komen.

Aanbeveling 10:

Wil de gemeente Den Haag beter zicht hebben op de bereikte doelstellingen zoals geformuleerd in het Welzijnsplan dan zal zij normen moeten formuleren die zijn afgeleid van deze doelstellingen. Tot op heden ontbreken deze.
De stadsdeelanalyses zouden een goede bron van informatie kunnen zijn bij het bepalen van de normen bij de doelstellingen van het welzijnsbeleid.

Relatie tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties

Aanbeveling 11:

Ten einde beleid en uitvoering beter aan elkaar te koppelen, is meer en vooral gestructureerde interactie tussen gemeente en welzijnsorganisaties aan te bevelen. Bijvoorbeeld bij de beleidsvorming, want bij de welzijnsorganisaties ligt kennis over de uitvoering.
Het betrekken van welzijnsorganisaties bij de stadsdeelanalyse is een goede stap hierin.

Aanbeveling 12:

‘Sturen op afstand’ vraagt om een cultuuromslag én verzakelijking bij zowel gemeente Den Haag als de welzijnsorganisaties. Dit vraagt van beide partijen een professionele, zelfstandige en volwassen houding.

H. 1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De laatste jaren zijn de opvattingen bij gemeenten over de wijze waarop zij hun doelen willen en kunnen realiseren gewijzigd. Nieuwe ontwikkelingen en inzichten op het gebied van management en organisatie met name vanuit het bedrijfsleven, zijn geïntroduceerd in het openbaar bestuur. Bezuinigingen, reorganisaties en grote bestuurlijke operaties hebben de relatie tussen overheden en dienstverlenende instellingen gedomineerd. Op hoofdlijnen zien we een dominantie van het doelmatigheidsdenken aangevuld met aandacht voor kwaliteit en professionaliteit (WRR, 2004). Dit uit zich in 'resultaatdenken' als vorm van sturing en beoordeling aan de hand van meetbare indicatoren. Een grote inspiratiebron hierbij is het gedachtegoed dat in West-Europa bekend is geworden onder de naam *New Public Management* (Groot en Van Helden, 1999: 27; Guy Peters en Pierre, 2000; Pollitt en Bouckaert, 2004: 96; Lane, 2000: 10; Bordewijk en Klaassen, 2000: 18). 'New Public Management' kenmerkt zich door twee basisgedachten. De eerste basisgedachte betreft de introductie van 'marktconforme bedrijfsvoeringsmethoden' in de collectieve sector. Hierbij moet gedacht worden aan moderne plannings- en budgetteringstechnieken. De tweede basisgedachte beoogt de aandacht van overheidsmanagers te verleggen van het besturen van handelingen (met de daarvoor noodzakelijke gedetailleerde regelgeving) naar *besturing van prestaties* (en de daarbij behorende decentralisatie van bevoegdheden) (Groot en Van Helden, 1999: 28).

Deze veranderingen hebben een belangrijke invloed gehad op de werkwijze en inrichting van de lokale ambtelijke organisatie. Bij gemeenten heeft deze herziening van de werkwijze en functioneren van gemeenten geleid tot nieuwe vormen van sturen. Het concept van sturen op afstand is een van die concepten die in de jaren '80 en begin jaren '90 zijn intrede deed bij gemeenten (vgl. Van Thiel, 2001: 9). Dit sturingsconcept heeft zich gemanifesteerd in de wijze waarop gemeenten het welzijnsterrein aansturen en daarmee op de wijze waarop subsidies worden verleend, zowel in de richting van de gesubsidieerde welzijnsinstellingen als bij de overheidsorganisatie intern in het beheer van subsidies. Niet langer worden welzijnsinstellingen op input gestuurd, maar worden gesubsidieerd en afgerekend op vooraf bepaalde prestaties. De keuze voor dit sturingsconcept werd ingegeven door de verwachting van gemeenten dat het op afstand plaatsen van de welzijnsinstelling leidt tot het optimaal kunnen inzetten van ervaring en deskundigheid binnen de welzijnsinstelling. Verondersteld wordt dat hierdoor de uitvoering van het welzijnsbeleid efficiënt plaats kan vinden en de effectiviteit van het beleid toeneemt. Er zou dan op productafspraken en beleidsresultaten gestuurd kunnen worden.¹ In de jaren '80 en '90 was dit doelmatigheidsmotief een belangrijke reden om bepaalde taken of onderdelen van een organisatie op afstand te zetten (Van Thiel, 2003: 39, Kickert, 1998: 61-63).

¹ Ontleend aan rekenkamer(commis­sie)rapporten van de gemeenten: Den Haag (2004), Emmen (2004), Nijmegen (2003), Amersfoort (2004), Arnhem (2001), Ede (2002), Leiderdorp (2004) en Rotterdam (2000).

Door te sturen op afstand zijn de beleidsvaststelling en beleidsuitvoering gescheiden domeinen. Deze ‘nieuwe’ benadering vraagt een andere instelling van zowel overheden als maatschappelijk organisaties. Zij gaan zich tot elkaar verhouden als maatschappelijke ondernemers met een gedeeld belang. Dit vraagt ook om een andere werkwijze van zowel gemeentelijke actoren als van de welzijnsinstellingen. Welzijnsinstellingen zijn (semi-publieke of private) uitvoeringsorganisaties die in hun rol als opdrachtnemer zelfstandig publieke taken vervullen voor de gemeente. De gemeente voert op afstand de regie en stuurt de welzijnsinstellingen op hoofdlijnen aan.

Het is voor de gemeente, als opdrachtgever en eindverantwoordelijke van het welzijnsbeleid, van belang dat zij de welzijnsinstellingen zodanig aanstuurt dat de prestaties van deze instellingen optimaal bijdragen aan de doelstellingen van het gemeentelijke welzijnsbeleid. Dit maakt het voor het gemeentebestuur noodzakelijk zich te voorzien van een geschikt en gepast instrumentarium waarmee het adequaat aansturing kan geven aan de wijze waarop de ‘op afstand geplaatste’ welzijnsinstellingen uitvoering geven aan het beleid. Problemen in de uitvoering en ten gevolge daarvan falende prestaties kunnen immers gevolgen hebben voor de positie van de gemeente tegenover de burger. De gemeente zal worden aangesproken op de resultaten van dat beleid. Welzijnsorganisaties zullen daarom bijvoorbeeld met prestatienormen geïnstrueerd moeten worden en de juiste informatie moeten leveren aan de gemeente. Afstandelijke sturing noodzaakt de overheid dus tot nieuwe vormen van aansturing (vgl. Van Leerdam, 1999: 2000; Van Helden en Jansen, 1996: 4; Den Hollander, 1995: 5).

1.2 Onderzoeksprobleem

Aan welzijnsbeleid wordt groot maatschappelijk belang gehecht. Gezien dit *belang* en de grote stroom gemeentelijke subsidiegelden die hiermee gemoeid zijn, wordt er grote waarde gehecht aan het zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uitvoeren van dit beleid. *Doeltreffend*, omdat mensen in verschillende levensfasen en voor tal van vitale behoeften en voorzieningen op het gemeentelijke welzijnsbeleid zijn aangewezen. *Doelmatig*, omdat er een beperkt budget beschikbaar is voor dit beleidsterrein dat derhalve zo optimaal mogelijk moet worden ingezet. Het is dus niet verwonderlijk dat de gemoederen hoog oplopen zodra het ontbreekt aan doelmatigheid, kwaliteit of cliëntgerichtheid. Niet alleen kent de maatschappelijke dienstverlening een groot algemeen belang, zij kent ook vele belanghebbenden met vele verschillende belangen: kiezers, politici, dienstverleners, cliënten en bestuurders van instellingen. Voor gemeenten zijn welzijnsinstellingen een belangrijke partner in de ontwikkeling van een goed leef-, woon- en werkklimaat.

Recentelijk zijn echter regelmatig welzijnsinstellingen failliet gegaan: Alcides en Stichting Welzijn Zeeburg in Amsterdam, Stichting Opmaat in Emmen, WING in Groningen, Stichting Welzijn Amersfoort, Ondernemend Welzijn in Den Haag. Voor Welzijn Noord in Rotterdam is de toekomst ook onzeker (Zuithof, 2005: 1). Gemeenten weten niet wat voor opdracht zij moeten geven en hoe zij erop kunnen toezien dat die opdracht ook wordt uitgevoerd. *“Zij willen graag heuse marktverhoudingen en concurrentie creëren, maar zien lokale netwerken uit elkaar vallen en welzijnsinstellingen in hun voegen kraken...”* (Duyvendak en De Boer, 2004: 18). In de aansturing van de lokale welzijnsinstellingen doen zich dus knelpunten voor. De beoogde

taakverdeling tussen gemeente (beleid en sturing) en instellingen (uitvoering) blijkt moeilijk te realiseren. Gemeenten zoeken naar manieren om invulling te geven aan hun rol als opdrachtgever en naar vormen van aansturing aan deze professionele organisaties die vaak grote autonomie genieten en waar de invloed van het eigen management groot is. “Gemeenten bemoeien zich volgens de instellingen te veel met de uitvoering, terwijl de(monopolie-)instellingen op de stoel van de beleidsvoerder plaatsnemen, al was het maar omdat de gemeenten niet altijd voldoende informatie en professionele deskundigheid bezitten om het beleidsproces te sturen”, zo concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau in een verkenning van de werking van de Welzijnswet (Kwekkeboom et al., 2002: 41). Momenteel bestaat er dan ook grote belangstelling bij gemeenten om te analyseren in hoeverre de huidige situatie van aansturing van de op afstand geplaatste welzijnsinstellingen door middel van het sturen op hun prestaties plaatsvindt en hoe dit verbeterd kan worden.² Zeker in het licht van de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) die in januari 2007 in werking treedt bij gemeenten. Deze wet betekent een verandering in de sturingsfilosofie voor gemeenten. Deze veranderde sturingsfilosofie vraagt niet alleen van gemeenten om integraler³ te werken, maar ook dat gemeenten straks verantwoording afleggen aan hun eigen burgers in plaats van het rijk (Implementatieteam WMO, 2005). Inzicht in de beleidsuitvoering en de daarmee behaalde resultaten is onontbeerlijk voor een gemeente die in de toekomst in een rechtstreekse verantwoordingsrelatie met haar burgers staat. Bovendien wordt de gemeente met de WMO geheel verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning (VWS, 2005). De gemeente kan dit onmogelijk zelf doen en zal dit grotendeels moeten uitbesteden. Hierdoor is ze wel genoodzaakt om te ‘sturen op afstand’.

De recente toename van failliete welzijnsinstellingen, de geconstateerde gebreken in de aansturing van de uitvoering van het welzijnsbeleid door gemeenten en de werking van de subsidiëringssystematiek in gemeenten⁴, roept de vraag op of de welzijnssector zich überhaupt wel leent om te ‘sturen op afstand’? Hoe verhouden gemeenten en welzijnsinstellingen zich tot elkaar wanneer de gemeente de uitvoering van haar welzijnsbeleid uitbesteed aan deze instellingen? Welke dilemma’s kom je als gemeente tegen bij het ‘sturen op afstand’ van een welzijnsinstelling? Dit soort vragen wil ik in deze scriptie aan de orde stellen.

1.3 Onderzoeksonderwerp

In mijn onderzoek richt ik mij op de gemeente Den Haag. In Den Haag worden welzijnsinstellingen aangestuurd door middel van een subsidiesysteem waarbij de door de welzijnsinstellingen geleverde producten en diensten centraal staan. Dit systeem staat bekend onder de naam productsubsiëring. Een van de redenen van de gemeente Den Haag

² Dit maak ik op uit de grote hoeveelheid rekenkamercommissierapporten bij gemeenten naar het proces van subsidieverstrekking op het terrein van welzijn (zie: <http://www.delokalerekenkamer.nl>).

³ De verwachting is dat de bundeling van verschillende wetten in één wet: WMO, het mogelijk moet maken voor gemeenten om integraal te werken (Implementatiebureau WMO, 2005). Ik ga in hoofdstuk 2 dieper in op de betekenis van de WMO en de consequenties daarvan voor gemeenten.

⁴ Ontleend aan de conclusies van rekenkamer(commissie)onderzoeken van de gemeenten: Den Haag (2004), Emmen (2004), Nijmegen (2003), Amersfoort (2004), Arnhem (2001), Ede (2002), Leiderdorp (2004) en Rotterdam (2000).

om over te gaan op een productsubsidiëringssysteem is, omdat men vanuit de gemeente, als subsidieverstrekker, meer zicht en invloed wilde hebben op de daadwerkelijke uitvoering en resultaten van het welzijnswerk (De Bruyn Kops, 1998: 13). Met het 'oude' systeem wist de gemeente wel hoeveel input de instelling kon inzetten, maar was er slechts beperkt zicht op de output die dat opleverde in termen van aantallen deelnemers/cliënten. Het daarmee bereikte resultaat op deelnemersniveau was onbekend. Met de invoering van het systeem van productsubsidiëring werd getracht om meer inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen de inzet van de productiemiddelen en hetgeen daarmee werd bereikt. De gemeente krijgt op deze wijze meer informatie over de output. Deze informatie is van belang voor een gemeente die op afstand organisaties effectief wil aansturen (Commissie Van Driel, 2003: 7).

Productsubsidiëring is in de jaren '90 ingevoerd en sinds 1998 wordt in Den Haag met deze vorm van subsidiering gewerkt. Dit laatste blijkt echter niet geheel vlekkeloos te verlopen. Uit verschillende onderzoeken⁵ in de gemeente Den Haag komt naar voren dat de uitvoering niet spoort met de beleidsvaststelling, dat beleidsmonitoring niet of nauwelijks plaatsvindt en het sanctiebeleid niet wordt toegepast. Bovendien is door welzijnsinstellingen kritiek geuit op de omvang van de verantwoordingsverplichtingen en de eisen die de gemeente stelt aan de door de instellingen te leveren welzijnsproducten. Het lijkt er derhalve op dat de gemeente Den Haag nog steeds zoekende is naar een eenduidige invulling van het sturingsconcept 'sturen op afstand'.

Mijns inziens is het daarom interessant om te onderzoeken hoe de aansturing door de gemeente van welzijnsinstellingen op afstand zo effectief mogelijk zou moeten plaatsvinden, rekening houdend met de hierboven geschetste (complexe) bestuurlijke verhoudingen en politieke context. Meer specifiek: in hoeverre geeft de gemeente Den Haag vorm aan de afstandelijke sturing die met de invoering van het productsubsidiëringssysteem werd beoogd? Vragen die hierbij centraal staan zijn: op welke wijze heeft gemeente Den Haag operationele invulling gegeven aan 'sturen op afstand'? Bieden de middelen die het gemeentebestuur ten dienst staan voldoende mogelijkheden om de welzijnsinstellingen 'op afstand' aan te sturen, ten einde een discrepantie tussen beleidsvaststelling en beleidsuitvoering te voorkomen?

In dit onderzoek gaat het primair om de aansturingrelaties tussen gemeente en welzijnsinstellingen en zijdelings om de relaties binnen de gemeente. Tevens zijn er naast deze relaties nog de relatie tussen de welzijnsinstelling en de burger en die tussen de gemeente (zowel raad als college) en de burger, maar op deze relaties wordt in dit onderzoek niet expliciet ingegaan.

1.4 Doelstelling en probleemstelling

Bovenstaande geschetste problematiek (§ 1.2) en onderzoeksonderwerp (§ 1.3) brengen mij tot de volgende doelstelling en probleemstelling.

⁵ Zie onder andere: Commissie Van Driel (2003), *Cement of Papier-maché*, rapport Adviescommissie Welzijnssubsidiering, Den Haag; Rekenkamercommissie gemeente Den Haag (2004), *Aansturing van decentrale welzijnsinstelling*, Den Haag

Doelstelling

Inzicht verwerven in de mogelijkheden en knelpunten van het sturingconcept 'sturen op afstand' bij de aansturing van gedecentraliseerde welzijnsorganisaties door de gemeente Den Haag ten einde te komen tot aanbevelingen ter verbetering hiervan.

Probleemstelling

Hoe kan de wijze waarop de gemeente Den Haag vorm en inhoud geeft aan de 'afstandelijke' aansturing van gedecentraliseerde welzijnsinstellingen worden verbeterd?

Onderzoeksvragen

4. A. Wat wordt verstaan onder het sturingsconcept 'sturen op afstand'
B. Welke dilemma's kunnen zich bij 'sturen op afstand' voordoen?
5. Op welke wijze geeft de gemeente Den Haag invulling aan 'sturing op afstand'?
6. Welke dilemma's komen naar voren bij de aansturing op afstand van welzijnsinstellingen door de gemeente Den Haag in de praktijk?

1.5 Theoretisch kader

Verschillende theoretische notities over 'sturen op afstand' en de principaal-agent benadering onderbouwen dit onderzoek theoretisch. Ten eerste wordt de principaal agent benadering behandeld. In het principaal agentmodel staat de relatie tussen de principaal en agent centraal (Hazeu, 2000: 80). Diegene die gezagsbevoegdheden afstaat wordt in de principaal agenttheorie als principaal aangeduid, en diegenen die namens hen bepaalde activiteiten uitvoeren als agenten (Tijdink, 1996: 249). In dit onderzoek kan de gemeente Den Haag worden aangemerkt als de principaal en de gedecentraliseerde welzijnsorganisaties als agent. Het 'op afstand' plaatsen van de uitvoering van het welzijnsbeleid heeft gevolgen voor de wijze van sturen van de gemeente Den Haag. De principaal agent theorie verwijst in het algemeen naar een situatie waarin twee actoren met elkaar samenwerken en waarbij een actor, de agent, beslissingen neemt ten behoeve van een andere actor, de principaal. Tevens houdt de theorie zich bezig met de bestudering van het keuzevraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen economische actoren (Hazeu, 2000: 81). Volgens Mol en Verbon (1993: 5) biedt de principaal agent theorie conceptuele kaders waarmee de relatie tussen de bestuurder en verzelfstandigde organisatie kan worden geanalyseerd.

De invulling die in Den Haag wordt gegeven aan het sturingsconcept 'sturen op afstand' bij de aansturing van welzijnsorganisaties, is onderwerp van onderzoek. Om deze vraag te onderzoeken wordt uiteengezet wat het sturingsconcept 'sturen op afstand' inhoudt. Hierbij wordt een aantal factoren onderscheiden die centraal staan bij 'sturen op afstand' en die tezamen invulling geven aan het sturingsconcept 'sturen op afstand'. Tevens worden op basis van verschillende wetenschappelijke literatuur de dilemma's die zich kunnen voordoen bij 'sturen op afstand' uiteengezet.

1.6 Afbakening onderzoek en relevantie

In dit onderzoek gaat het om de aansturing van gedecentraliseerde welzijnsorganisaties in de gemeente Den Haag door de gemeente Den Haag. Hierbij beschrijf ik het proces van subsidiëring, met andere woorden hoe aan welzijnsinstellingen subsidie is verstrekt

om gemeentelijke doelstellingen te realiseren en hoe de besturing en beheersing van dit proces is ingericht en uitgevoerd (in termen van inhoudelijke en financiële verantwoording en bijsturing). Omdat dit onderwerp erg breed is en gezien het tijdsbestek waarin dit onderzoek moet plaatsvinden, heb ik ervoor gekozen om me op de gemeente Den Haag te richten. In de gemeente Den Haag is de welzijnsinstelling 'Ondernemend Welzijn' failliet gegaan.

Gezien het grote maatschappelijk belang van het welzijnsbeleid kan het failliet gaan van een welzijnsinstelling grote gevolgen hebben voor de uitvoering van het welzijnsbeleid. De gemeente blijft eindverantwoordelijke van het welzijnsbeleid en daarom is het noodzakelijk dat inzicht wordt verkregen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de aansturing van welzijnsinstellingen en de mogelijke knelpunten hierbij.

In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over verzelfstandiging, vorming van agentschappen en de consequenties hiervan voor de aansturing(relaties) van de rijksoverheid (zie o.a. Kickert (1998); Kickert, Mol en Sorber (1992); Ter Bogt (1999); Van Leerdam (1999); Van Thiel, Leeuw, Siegers en Flap (1999); De Vries en Korsten (1992), Boorsma (1992)). In deze literatuur is de (sturings)relatie tussen de minister of moederdepartement en de 'op afstand geplaatste' dienst en de daaruit voortvloeiende problematiek uitgebreid behandeld en geanalyseerd. Bovendien staan de motieven die ten grondslag liggen aan het 'op afstand' plaatsen van taken of onderdelen van een overheidsorganisatie in de literatuur uitgebreid beschreven. Veelal is deze literatuur gebaseerd op ervaringen en empirische onderzoek op rijksniveau. Minder aandacht is besteed aan de aansturing van 'op afstand geplaatste' diensten, onderdelen en/of taken van openbare lichamen op lokaal niveau. Auteurs⁶ zijn het niet geheel met elkaar eens of verzelfstandiging en daarmee gepaarde vorming van zbo's en agentschappen op rijksniveau één op één vergeleken kan en mag worden met de vorming van stichtingen en vennootschappen met openbaar gezag op lokaal niveau.

Middels dit onderzoek tracht ik een bijdrage te leveren aan de inzichten en ervaringen van 'sturen op afstand' op lokaal niveau.

Daarnaast is de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek gelegen in de toetsing van theorieën aan de praktijk. Gezien de jaren ervaringen en de problemen van gemeente Den Haag in de aansturing van welzijnsinstellingen 'op afstand', kan door middel van confrontatie tussen theorie en praktijk de mogelijkheden en onmogelijkheden van het sturingsconcept 'sturen op afstand' nader worden geanalyseerd. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de in paragraaf 1.5 genoemde, theorieën: de verschillende theoretische notities over het sturingsconcept 'sturen op afstand' en de principaal agent theorie.

⁶ Volgens Van Thiel (2001:33-34) sluit de formele definitie van een zbo in het wetsvoorstel van de Kaderwet voor zbo's organen op lokaal niveau uit. Van Thiel haalt Zijlstra aan daar hij zou vinden dat functionele commissies wel degelijk te vergelijken zijn met zbo's.

1.7 Vijf stappenplan

Mijn onderzoek bestaat uit een vijftal stappen om uiteindelijk tot beantwoording van de centrale vraag in dit onderzoek te komen. Ik heb deze stappen in het figuur hiernaast uiteen gezet.

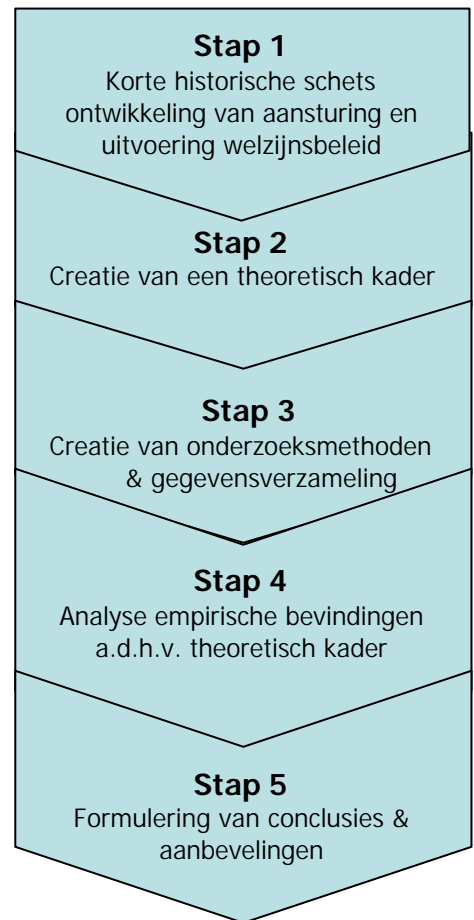
Alvorens ik de centrale vraag en de daaruit afgeleide onderzoeksvragen aan de orde stel, lijkt het mij eerst relevant om in het volgende hoofdstuk een historische beschrijving te geven van de ontwikkeling van het welzijnsbeleid en de relatie tussen overheid en welzijnsorganisaties (zie stap 1). Hierdoor wil ik enigszins duidelijkheid proberen te scheppen in de relatie die tussen gemeente en welzijnsorganisaties bestaat en de redenen die ten grondslag liggen aan de keuze voor het sturingsconcept 'sturen op afstand' bij gemeenten in het algemeen. Naast deze algemene beschrijving, ga ik een aparte paragraaf kort in op de ontwikkeling van het inputsubsidiëringssysteem naar outputsubsidiëringssysteem in de gemeente Den Haag.

Dit is de volgende stap in het onderzoek en bestaat uit de creatie van een theoretisch kader (stap 2). Dit theoretische kader staat beschreven in hoofdstuk 3.

Aan de orde komen de hiertoe van belang zijnde theoretische aspecten aangaande 'sturen op afstand'. Uiteindelijk leidt dit tot een theoretisch kader van waaruit de empirie onderzocht en geanalyseerd kan worden. Deelvraag 1 zal dan beantwoord worden.

De volgende stap is dan een korte uiteenzetting van de toegepaste methoden en technieken in dit onderzoek en het verzamelen van (empirische) gegevens voor het onderzoek (stap 3). Na deze uiteenzetting kunnen de empirische bevindingen geanalyseerd worden aan de hand van het theoretische kader (stap 4). Hierbij vindt een koppeling tussen theorie en empirie plaats en worden de resultaten van Den Haag (empirie) teruggekoppeld naar de theorie. Meer specifiek analyseer ik aan de hand van de theorie op welke wijze in Den Haag invulling wordt gegeven aan 'sturen op afstand' en de problemen en dilemma's waar de gemeente Den Haag tegen aanloopt bij de aansturing volgens dit sturingsarrangement. Stap 3 en stap 4 staan centraal in hoofdstuk 4.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 op basis van de bevindingen in hoofdstuk 4, conclusies getrokken en een aantal aanbevelingen geformuleerd (stap 5). De eindconclusies vormen het antwoord op de aan het begin van deze scriptie geformuleerde probleemstelling. Met dit hoofdstuk wordt mijn onderzoek afgesloten.



H. 2 Ondernemerschap bij gemeenten en welzijn

2.1 Inleiding

Heden ten dage worden in vrijwel alle gemeenten welzijnsinstellingen op afstand gestuurd door middel van een subsidiesysteem waarbij de output of de door de welzijnsinstellingen geleverde producten en diensten centraal staan. In een enkele gemeente wordt zelfs gestreefd om te sturen op outcome, waarbij de uitkomsten en effecten van de implementatie van het welzijnsbeleid centraal staat. Echter, aan deze ontwikkeling gaan tientallen jaren vooraf waarin verschillende tendensen in de aansturing en uitvoering van het welzijnsbeleid te onderscheiden zijn. Welke dit zijn, daar ga ik nu dieper op in.

2.2 Ontwikkeling welzijnsbeleid

Van particulier initiatief tot verstatelijking

Welzijn komt voort uit het particuliere initiatief. De belangstelling van de centrale overheid voor de initiatieven op het gebied van welzijn ontstaat in de late jaren veertig. In die begintijd werd vanuit verschillende ministeries samen met het particulier initiatief projecten opgezet die vooral gericht waren op de opvoeding en morele herbewapening van de jeugd (De Boer en Duyvendak, 2004: 17-60).

Na verloop van tijd ontstond een groeiende behoefte aan coördinatie van deze projecten. Met de oprichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk in 1952 werd tegemoet gekomen aan deze behoefte. In het voetspoor daarvan steeg ook de financiële deelname van de overheid aan het welzijnswerk; van nog geen 25 procent in 1946 naar bijna 50 procent in 1966.

Hoewel tot de late jaren zeventig het particulier initiatief leidend was, werden in de jaren zestig de eerste stappen gezet om daar verandering in te brengen. Zo ging de overheid steeds verdergaande ambities op het gebied van welzijn formuleren (Duyvendak, 1999). Om dat te doen breidde de overheid haar greep op de sector verder uit. In 1965 werd het ministerie van Maatschappelijk Werk omgedoopt in het ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) en kreeg het vergaande coördinerende bevoegdheden. Tegelijkertijd werd gewerkt aan een algemeen wettelijk kader voor het welzijnswerk. Dit kader werd in 1976 opgericht met de komst van een brede planningswet (*Kaderwet specifiek welzijn*) die gericht was op harmonisatie van wetgeving en beleid op het brede welzijnsterrein. Als gevolg hiervan kwam de welzijnssector financieel volledig onder staatscontrole.

In de afgelopen vijftien jaar is deze verstatelijking echter weer omgeslagen in een grotere aandacht voor decentrale besluitvorming, marktprikkels en een ondernemingsgerichte bedrijfsvoering (Kwekkeboom, Roes en Veldheer, 2002: 71-92).

Decentralisatie, deregulering en vermarkting

Midden jaren zeventig doet zich een algemene trend bij de overheid voor waarbij men in toenemende mate zich afvroeg of de overheid wel efficiënt functioneerde. Dit uitte zich onder andere in de druk die door de overheid werd uitgeoefend om via schaalvergroting

een grotere efficiëntie te bereiken. Tevens speelde ter wille van de doelmatigheid en flexibiliteit verzelfstandiging in de bedrijfsvoering een belangrijke rol. In de jaren '80 en '90 was dit doelmatigheidsperspectief een belangrijke reden om bepaalde taken of organisatieonderdelen op afstand te zetten en meer bedrijfsmatiger vormen van werken toe te passen (Kickert, 1998: 61-70; Van Thiel, 2003: 39).

Bij deze nieuwe ambities binnen het openbaar bestuur sloot de filosofie van 'New Public Management' (NPM) naadloos aan. *"New public management impliceert feitelijk het importeren van sturings- en beheersingsmechanismen uit het private domein in de publieke sector"* (Bordewijk en Klaassen, 2000: 18). Daarmee combineert 'new public management' twee werelden: de wereld van public administration en die van algemeen management uit de private sector. Onder de invloed van 'new public management' ontstond de noodzaak tot een nieuwe ordening en toezichtstructuur: de overheid op afstand, verantwoording over prestaties en toezicht op het behalen van prestaties. In de Comptabiliteitswet werd bijvoorbeeld een richtlijn opgenomen dat in de rijksbegroting daar: *"[...] waar dit mogelijk en van belang is, een bijlage moet worden toegevoegd waarin gegevens worden verstrekt over prestaties die het gevolg zijn van de activiteiten waarvoor de uitgaven zijn gedaan"* (Bordewijk en Klaassen, 2000: 1-3). Hiermee deed de prestatiebegroting zijn intrede.

Op gemeentelijk niveau is een parallelle ontwikkeling waar te nemen. De VNG stelde in 1974 een studiegroep in voor gemeentelijke beleidsanalyse, de Commissie Beleidsanalyse Gemeenten (BAG). Het BAG werkt aan rationalisering van de beleidsvoorbereiding en de budgettering, ofwel de beleidsplanning. De methodiek die door het BAG ontwikkeld wordt, slaat echter bij gemeenten niet aan. Vanaf 1980 worden de gemeenten bovendien in ernstige mate geconfronteerd met bezuinigingen. Volgens het WRR heeft de overgang naar deregulering, decentralisatie en vermarkting grotendeels te maken met de noodzaak bij gemeenten om bezuinigingen te realiseren (WRR, 2004: 23-27). De toenmalig minister Brinkman besloot onder druk van de bezuinigingen tot het zo goed als volledig dereguleren van de Welzijnswet (Steenmetser, 2004: 26). Als gevolg van de korte termijn waarop deze bezuinigen verwerkt moeten worden, komt volgens Bordewijk en Klaassen het accent bij gemeenten steeds meer te liggen op korte termijn problematiek en *"het streven naar een zo efficiënt mogelijke organisatie"* (2004: 24). Het welzijnsdomein werd, onder invloed van deze opvatting, vergaand gedecentraliseerd.

Daarnaast vond in diezelfde tijd een herwaardering van het bedrijfsleven plaats (Bordewijk, 1996: 131). Volgens Van der Heide (1993: 48) ontstond er een duidelijke oriëntatie op het bedrijfsleven: krimp- en ontruimingsstrategieën (onder andere bezuinigingen en privatisering) en concepten voor bedrijfsvoering (bijvoorbeeld zelfbeheer, contractmanagement, financieel management). Daardoor ontstond de neiging om in de werkwijze van de overheid meer elementen uit het bedrijfsleven over te nemen en er werd gesproken over *"de gemeente als onderneming"* (Bordewijk en Klaassen, 2000: 31). De aandacht voor de door gemeenten geleverde prestaties nam sterk toe. Begrippen als doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) werden belangrijk (Van Heeden en Ter Bogt, 1994: 2).

Een andere tendens die rond deze tijd zijn intrede doet is de opkomst van het denken in termen van 'marktwerking' in de maatschappelijke dienstverlening.

Concurrentiemogelijkheden en de corrigerende hand van de markt doen hun intrede, maar er komen ook ‘marktmeesters’ die moeten toezien op eerlijke concurrentieverhoudingen (WRR, 2004: 23-27) .

Met de Welzijnswet van 1987 werd een eerste stap in deze richting gezet. Deze welzijnswet betekende een doorbraak wat betreft decentralisatie en deregulering en hield een kleinere rol voor de centrale overheid in. Het was een raamwet die vastlegde welke instanties onder welke voorwaarden welke welzijnstaken mochten en/of moesten uitvoeren waardoor de introductie ervan een vrij vergaande decentralisatie van uitvoering en beleid naar instellingen en (vooral) lokale overheden behelsden. Gemeenten kregen de plicht zorg te dragen voor de uitvoering van het welzijnswerk (Steenmetser, 2004: 26). Bij hen werd ook de taak neergelegd om een visie op de lokale sociale structuur te ontwikkelen en samenhang te organiseren binnen lokaal sociaal beleid (VWS, 1998: 7). Hiermee kregen gemeenten de kans een samenhangend beleid te voeren en zelf de prioriteiten vast te stellen voor maatschappelijke ontwikkelingen in hun verantwoordelijkheidsgebied.

Daarnaast hield deze wet een fundamentele verandering in de verhouding tussen overheid en particulier initiatief in. De verticale structuur van het particuliere initiatief werd, mede als gevolg van de landelijke herstructureringsoperatie, doorbroken en vervangen door een horizontale onderhandelingsrelatie tussen overheden en instellingen. De gemeenten beschikten over de financiën en de instellingen over sociale informatie en over professionaliteit (SCP, 2002: 72).

Omdat het karakter van de wet van 1987 voornamelijk procedureel was en geen inhoudelijke doelstellingen bevatte, kwam in 1994 een nieuwe welzijnswet tot stand: Welzijnswet van 1994. Deze wet laat de essentie van de Welzijnswet van 1987 intact, maar bevat enkele inhoudelijke en bestuurlijke wijzigingen. Zo is door deze welzijnswet ten eerste een consistente en heldere taakverdeling op een breed welzijnsterrein tot stand gekomen; uitvoerend werk behoort tot het gemeentelijke takenpakket en provincies blijven verantwoordelijk voor de steunfuncties. Ten tweede gaat de wet niet meer uit van de afzonderlijke welzijnsvoorzieningen, maar van welzijnsbeleid dat gericht is op de bevordering van de ontplooiingsmogelijkheden en participatie van burgers en op ondersteuning van personen in een achterstandspositie (VWS, 1998: 4). In de derde plaats zijn de kwaliteitsbepalingen van belang. De sector dient zelf zorg te dragen voor een verantwoorde kwaliteit van het werk en wordt gestimuleerd een landelijk kwaliteitssysteem op te zetten. Gemeenten kunnen vanaf nu specifieke kwaliteitseisen stellen en worden in het geval van de kinderopvang daartoe zelfs bij wet verplicht (VWS, 1998: 6).

Dus binnen de nationale doelstellingen kregen lokale overheden de verantwoordelijkheid over de aansturing van instellingen. Deze liep via budgetsubsidies en prestatieafspraken. Landelijk werd dat ondersteund via kwaliteitsbeleid, hetgeen op het niveau van de instelling vergezeld ging van een ontwikkeling in de richting van zogenoemde ‘maatschappelijke ondernemingen’ met een hoge mate van professionaliteit (WRR, 2004: 8). De instellingen werden serieuze gesprekspartners voor de lagere overheden.

Omdat de uitvoering en de mogelijkheden van de nieuwe wetgeving in de praktijk bleken tegen te vallen, kwam het ministerie van VWS met een *'Beleidskader ter ondersteuning van het lokaal sociaal beleid'*, waarin de doelen die in 1994 in de Welzijnswet waren opgenomen, werden 'geherformuleerd' en waarbij vervolgens werd toegespitst op de invulling die er op lokaal niveau aan moest worden gegeven (VWS, 1998: 4-5).

In dit beleidskader werd een aantal voorwaarden geformuleerd waaraan succesvol lokaal sociaal beleid van het gemeentebestuur (zou) moet(en) voldoen. Dit betekent onder andere voor het gemeentebestuur dat zij op basis van haar beleidsvisie meetbare beleidsdoelen formuleert, waarbij deze doelen een duidelijke leidraad zijn in de communicatie met burgers, de lokale politiek en de uitvoerende instellingen en instanties. Centraal staat de vraag van de burger in plaats van het aanbod van voorzieningen. Tevens moet het gemeentebestuur bij elk specifiek doel aangeven welke maatregelen zij gaat nemen om het doel te bereiken en welke activiteiten en instellingen in dat verband subsidie krijgen. Bovendien wordt het vastgestelde beleid getoetst op resultaten en effecten. Hoewel VWS erkent dat dit laatste een moeilijk te hanteren onderdeel is in de beleidscyclus, vindt VWS dit noodzakelijk om de bijdrage uit de welzijnssector aan het lokaal sociaal beleid inzichtelijk te maken. *"Wanneer van te voren in het beleidsplan voor het lokaal sociaal beleid duidelijk staat aangegeven wanneer en hoe er geëvalueerd wordt, beïnvloedt dit de consistentie en samenhang in de beleidsbepaling in positieve zin"* (VWS, 1998: 25).

In de welzijnsnota 1999-2002 *'Werken aan sociale kwaliteit'* wordt daarnaast ook aandacht besteed aan de professionaliteit en de kwaliteit van aanbieders van zorg en welzijn. Behalve vraaggerichtheid en de continue ontwikkeling van een flexibel en goed aansluitend aanbod, geldt in toenemende mate ook de opdracht om beschikbare middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten, omdat, naar de mening van VWS, de transparantie van de verhouding tussen de inzet van middelen en het bereiken van resultaten nog voor verbetering vatbaar is.

Een apart punt van aandacht in dat kader betreft de versterking van de professionaliteit van het management van de zorg- en welzijnsvoorzieningen. De afgelopen jaren valt met name op lokaal niveau een sterk schaalvergrotingsproces waar te nemen. Dat proces zou gelijk op moeten lopen met een versterking van het managementpotentieel van de sector (Welzijnsnota 1999-2002: 33).

Alles bij elkaar hebben deze ontwikkelingen geleid tot een oriëntatie van input- naar outputfinanciering. Concreet betekent dit een grotere verantwoordelijkheid voor de welzijnsinstellingen met een grotere autonomie voor het bestuur. Er is een 'welzijnsmarkt' ontstaan, waarin de cliënt is bestempeld tot 'klant'. Hierbij hoort een dienstverlenende houding van professionals, waarbij een betere afstemming plaatsvindt tussen de dienstverlener en de behoefte van de cliënt (De Boer en Duyvendak, 2004: 28). Bovendien betekent dit dat er nu in toenemende mate wordt ingezet op diversiteit, flexibiliteit en vraagoriëntatie (WRR, 2004: 26). Op dit laatste wordt met de nieuwe *Wet maatschappelijke ondersteuning* (WMO) waarvan de invoering beoogd staat voor januari 2007, verder op ingezet. De invoering van deze wet neemt veel veranderingen met zich

mee op het niveau van het gemeentelijke netwerk van organisaties. Met de WMO ontstaat een soort van marktsituatie waar bij gemeenten een bredere ondersteuningstaak krijgen ten opzichte van hun burgers en in de toekomst geacht worden contracten af te sluiten met zorgaanbieders om goede kwaliteit zorg te kunnen blijven bieden aan hun inwoners.

De basisprincipes van het nieuwe beleid zullen zijn, dat de burger meer eigen verantwoordelijk zal dragen, maar ook dat zorgondersteuning verbeterd en goedkoper wordt. De verbetering van het zorgaanbod zal met name plaats vinden in een sterkere samenhang in voorzieningen voor hulpbehoevende burgers in hun directe omgeving, zodat zij ook in staat zijn zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen functioneren in de maatschappij.

De WMO bestaat uit de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de huidige Welzijnswet en delen van de AWBZ. De gemeente wordt met de WMO verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning. In vergelijking met de Welzijnswet komt voor gemeenten meer de nadruk te liggen op de participatie van en maatschappelijke inzet voor kwetsbare groepen. Er komen steeds meer initiatieven die zorgen dat mensen met beperkingen langer zelfstandig kunnen wonen en participeren in de samenleving (NIZW, 2005). Voor een belangrijk deel betreft het taken die al bij de gemeente lagen. De WMO geeft aan de gemeenten de verantwoordelijkheid om een samenhangend stelsel van voorzieningen te organiseren.

Gemeenten krijgen daarmee in het nieuwe stelsel een regierol toebedeeld, waarin zij zelf het beleid kunnen invullen wat betreft de prestatievelden die gelden. De verantwoordelijkheden voor gemeenten als regisseur in het lokale stelsel zijn vastgelegd in bepaalde prestatievelden. Deze prestatievelden zijn gebieden van maatschappelijke ondersteuning waarop concrete prestaties van gemeenten verwacht worden en waarop burgers hun lokale bestuur kunnen aanspreken (Ministerie VWS, 2004: 11). In de WMO wordt aangegeven op welke terreinen de gemeente een voorzieningenbeleid moet voeren, maar welke voorzieningen wordt overgelaten aan de gemeentelijke besluitvorming. Dit is een grote verandering ten aanzien van de huidige Wvg en de Welzijnswet. Er worden in de WMO acht prestatievelden benoemd, ofwel beleidsterreinen waar gemeenten prestaties moeten leveren, zowel inhoudelijk als financieel.

Zoals vermeld, krijgen gemeenten met de WMO de beleidsvrijheid om naar eigen inzicht de maatschappelijke ondersteuning te organiseren. Centraal hierbij staat maatwerk. Hierdoor zullen er verschillen in gemeenten optreden met betrekking tot de organisatie van de maatschappelijke ondersteuning. Het kabinet heeft hiervan de verwachting dat dit de verschillende gemeenten scherp zal houden (NIZW, 2005).

Gemeenten dienen wel de burgers erbij te betrekken en op een aantal door het kabinet omschreven terreinen, dienen de gemeenten ook aan burgers duidelijk te maken wat ze te bieden hebben en welke resultaten daarmee bereikt worden. Dit was in een notendop de consequenties van de WMO voor gemeenten.

Maar de WMO heeft niet alleen consequenties voor de rol van de gemeenten ook voor de burger verandert een aantal zaken. De WMO houdt een nieuwe sturingsfilosofie in voor gemeenten waarbij zij rechtstreeks aan burgers verantwoording moet afleggen (Ministerie

VWS, 2004). Dit vraagt van de burgers een betrokken en kritische houding. Bovendien vraagt dit om (actieve) participatie en inbreng van burgers bij de beleidsvorming van de gemeente. Daarnaast is het idee dat de burger eerst aangewezen is op zijn eigen verantwoordelijkheid. Indien dit niet toereikend is, dan kan een beroep gedaan worden op de overheid. De WMO dient dus meer als een soort sociaal vangnet, voor diegene die het echt nodig hebben. Er wordt ook wel gesproken over het overgaan van de verzorgingsstaat in een civil society, waarbij de kern zit in de eigen verantwoordelijkheid van de burger en het terecht kunnen bij zijn/haar directe omgeving, voordat er naar de overheid wordt gekeken. De overheid in de directe omgeving (gemeente) biedt alleen ondersteuning in situaties die iedereen herkent als logisch en noodzakelijk (Ministerie VWS, 2004: 2).

De rol van de Rijksoverheid is gelegen in het stellen van de randvoorwaarden van de WMO. Dit betekent dat de rijksoverheid aangeeft op welke terreinen de gemeente beleid moet voeren, hoe de financiering daarvan geregeld is, wie bij de totstandkoming van dat beleid betrokken moeten worden en hoe de prestaties zichtbaar moeten worden gemaakt (Ministerie VWS, 2004: 11). Aan de hand van deze randvoorwaarden kunnen onder regie van de gemeente, lokale partijen zelf invullen hoe de wet wordt uitgevoerd. Bij een ondermaatse uitvoering van WMO is vanzelfsprekend de Rijksoverheid wel eindverantwoordelijk.

Wat betekent bovenstaande voor de relatie tussen de gemeente en welzijnsorganisaties?

Relatie tussen gemeente en welzijnsorganisaties

Als we bovenstaande bekijken dan lijkt de constatering gerechtvaardigd dat de ontwikkeling van de relatie tussen welzijnsorganisaties en de overheid vooral te kenschetsen is als het verschuiven van de machtsbalans tussen de welzijnsorganisatie en de overheid in het voordeel van de overheid. De toenemende financiële afhankelijkheid en de daarmee gepaard gaande wet- en regelgeving zijn hiervan getuige. Derhalve heeft het particuliere initiatief, dat van oudsher gelijk staat aan een grote mate van organisationele autonomie, juist met betrekking tot hun autonomie moeten inboeten.

Sinds de ontwikkelingen van eind jaren tachtig lijkt de machtsbalans tussen overheid (meer specifiek gemeente) echter meer naar het midden te verschuiven. De welzijnsorganisaties worden als gevolg van de toegenomen aandacht voor de resultaten en prestaties van de uitvoering van beleid niet langer op input gesubsidieerd en worden verantwoordelijk voor hun eigen bedrijfsvoering.

De relatie tussen gemeente en welzijnsorganisaties is hiermee meer gehorizontaliseerd; zij verhouden zich nu meer als gelijken tot elkaar.

In de voorgaande paragrafen heb ik uiteen gezet hoe veel bedrijfskundige begrippen in het gemeentelijke bestuur en beheer zijn binnengeslopen. Daarbij ben ik specifiek ingegaan hoe deze ontwikkelingen van invloed zijn geweest op het ontwikkeling van ondernemerschap bij gemeenten intern en welke betekenis dit heeft voor de uitvoering van het welzijnsbeleid: een beleid dat in 1987 grotendeels onder verantwoordelijkheid van het lokale bestuur kwam te staan. Resumerend zou men de institutionele geschiedenis van welzijn in grote lijnen kunnen beschrijven als: "van particulier initiatief naar een dominante rol voor de staat naar "vermaatschappelijking" van de dienstverlening" (WRR, 2004: 20). Specifiek voor welzijn betekent dit een opeenvolging van reorganisatiefasen: het verhogen van de kosteneffectiviteit door de introductie van (financiële) prikkels door daarbijbehorende sancties en door het verplaatsen van verantwoordelijkheden naar het niveau van de organisatie.

2.3 Gemeente Den Haag

In deze paragraaf zal ik kort ingaan op de ontwikkeling van inputsubsidiëring naar outputsubsidiëring middels het productsubsidiëringssysteem in de gemeente Den Haag. In paragraaf 2.3.1 beschrijf ik de introductie van het productsubsidiëringssysteem. Aan deze introductie liggen verschillende redenen ten grondslag. Welke dit zijn staat centraal in paragraaf 2.3.2. Hoe het veranderingsproces is vormgegeven en verlopen, beschrijf ik in paragraaf 2.3.3. Ten slotte beschrijf ik in paragraaf 2.3.4 kort de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen 8 jaar, de jaren na invoering van het productsubsidiëringssysteem.

2.3.1 Ontwikkeling van inputsubsidiëring naar outputsubsidiëring

De overgang van input- naar outputsubsidiëring in de gemeente Den Haag is begin jaren negentig gestart met een heroverweging van de toen vigerende Algemene Subsidieverordening (ASV). Het doel van deze heroverweging was om tot een zakelijker opzet te komen van de subsidierelaties. Hiermee streefde de gemeente naar een beter inzicht in de verhouding tussen de inzet van productiemiddelen en de prestaties die met die middelen werden bereikt (De Bruyn Kops, 1998: 6). Naast de Algemene Subsidieverordening kwam daarom in 1993 de Verordening Productsubsidiëring (VPS) die dit streven formeel vastlegde. De gedachte die aan de keuze voor productsubsidiëring ten grondslag lag, was dat dit systeem de subsidierelatie transparanter zou maken en het tevens mogelijk werd gemaakt om inhoudelijk te sturen op output. Vóór de inwerkingtreding van de VPS werden de instellingen gesubsidieerd op basis van exploitatie, dus op input. Met de invoering van de VPS werden nieuwe instrumenten gecreëerd voor de gemeente Den Haag om het mogelijk te maken welzijnsinstellingen op, basis van de door hun geleverde output of prestaties te sturen (Commissie Van Driel, 2003: 10).

Naast de vaststelling van de VPS werd in 1993 het Haagse welzijnswerk gereorganiseerd. Aanvankelijk werd het welzijnswerk in Den Haag uitgevoerd door een hybride-structuur van 110 private single-issueorganisaties, koepelorganisaties en een aantal gemeentelijke uitvoeringsafdelingen (Steenmetser, 2004: 26). In 1993 is gekozen voor een uitvoeringsmodel waarbij het welzijnswerk zou worden uitgevoerd door particuliere welzijnsinstellingen. Hiertoe gingen de 110 instellingen op in 7 decentrale

welzijnsorganisaties. De 7 geprivatiseerde welzijnsorganisaties kwamen hiertoe onder de werking van de VPS.

Welke redenen of oorzaken ten grondslag lagen aan deze ontwikkeling in Den Haag, ga ik nu verder in.

2.3.2 Redenen voor of oorzaken van de veranderingen

Er is een aantal redenen of oorzaken aan te wijzen die ten grondslag liggen aan de overgang van het systeem van inputsubsidiëring naar een productsubsidiëringssysteem bij de gemeente Den Haag. Eén van de redenen is reeds in de vorige paragraaf ook al benoemd: vanuit de gemeente Den Haag wilde men, als subsidieverstrekker, meer zicht en invloed hebben op de daadwerkelijke uitvoering en resultaten van het welzijnswerk. Met het 'oude' systeem wist de gemeente wel hoeveel input de instelling in kon zetten, maar was er slechts beperkt zicht op de output die dat opleverde in termen van aantallen deelnemers/cliënten. Het bereikte resultaat op deelnemersniveau was daarmee geheel onbekend. Met de invoering van het systeem van productsubsidiëring werd getracht om meer inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen de inzet van de productiemiddelen en hetgeen daarmee werd bereikt (Commissie Van Driel, 2002: 11).

Een tweede reden heeft te maken met een algemene trend van bezuinigingsoperaties bij de overheid eind jaren tachtig, begin jaren negentig. Gemeenten ontvingen minder middelen van de rijksoverheid waardoor zij min of meer gedwongen werden na te denken over het zo efficiënt mogelijk inzetten van hun schaarse middelen. Deze bezuinigingsnoodzaak speelde ook bij de gemeente Den Haag. Bovendien speelde hierbij de noodzaak dat men eind jaren tachtig bij de gemeente Den Haag naar een moderne subsidiëringssysteem wilde. De gemeente wilde meer afstand in bouwen ten opzichte van de welzijnsinstelling en wilde de relatie verzakelijken tussen gemeente en welzijnsinstelling (De Bruyn Kops, 1998: 15). Aan dit streven zal ongetwijfeld de opkomst van het 'New Public Management' (NPM) debet zijn, waar ik al eerder in dit hoofdstuk over sprak. Sinds de introductie van NPM in de jaren negentig tot op heden is een algemene trend bij de overheid te zien, waarbij tal van technieken en werkwijzen uit het bedrijfsleven bij overheidsorganisaties worden ingevoerd en overgenomen (vgl. Smit en Van Thiel, 2002: 226). In Den Haag komt deze invloed onder andere tot uiting in de sleutelbegrippen die bij deze reorganisatie centraal stonden, zoals: bedrijfsmatiger werken, minder regulering, sturen op hoofdlijnen, beheersing en bevordering van de doelmatigheid (De Bruyn Kops, 1998: 8).

Ten slotte wilde de gemeente Den Haag het systeem vraaggestuurd maken. De keuze hiervoor hangt samen met de toegenomen assertiviteit van burgers van de laatste tientallen jaren en die ook een veelgenoemde reden is geweest voor de toegenomen aandacht voor sturing op prestaties. De burger verwacht kwaliteit van de voorzieningen en de maatschappelijke instellingen die de diensten leveren worden onder druk gezet. Er is meer aandacht gekomen voor vraagsturing, die vaak hand in hand gaat met de eerdergenoemde marktwerking (De Bruyn Kops en Hordijk, 1997: 5-6).

2.3.3 Het veranderingsproces

In de voorgaande paragrafen heb ik beschreven dat de rol van de overheid ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening sinds het begin van de jaren negentig een aantal ontwikkelingen heeft meegemaakt. Politici en ambtenaren hebben hard gewerkt om grote delen van het overheidsbeleid efficiënter en effectiever te laten werken door onder andere in te zetten op de overgang van een input- naar een outputgeoriënteerd subsidiëringssysteem dat de basis vormt voor de nieuwe wijze van aansturing van de uitvoering van het welzijnsbeleid. Hoe deze veranderingsoperatie zich in de gemeente Den Haag heeft voltrokken staat in deze paragraaf centraal.

De sturende actoren in het veranderingsproces⁷

In de gemeente Den Haag was de overgang van input- naar outputsubsidiëringssysteem een incrementeel proces. In de Verordening Productsubsidiëring (VPS) stonden alleen procedurele voorschriften, maar niet hoe de verschillende elementen van dit subsidiëringssysteem moesten worden geoperationaliseerd.

Bij de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, toen nog de dienst Welzijn, is in 1993 een afzonderlijke afdeling Productsubsidiëring opgericht die de opdracht kreeg om dit systeem vorm te geven, te operationaliseren en te implementeren. De leidende actoren van de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn van de gemeente waren zich bewust van de spanning die deze operatie met zich meebracht voor de relatie tussen de gemeente en welzijnsinstellingen. Deze spanning bestond enerzijds uit een overheid die gaarne zoveel mogelijk inzicht krijgt in de besteding van het subsidiegeld en de output die men daarvoor krijgt. Aan de andere kant door instellingen die minder gedetailleerde bemoeizucht van de overheid willen en meer duidelijkheid waarop men het aanbod van de instellingen zouden moeten richten in plaats van vaag dan wel weinig concreet beleid. De gemeente streefde naar zoveel mogelijk samenwerking tussen actoren vanuit de gedachte dat de invoering van een dergelijk ingrijpend systeem hoge eisen stelt aan beide groepen van actoren. In verband met de gezamenlijk uit te voeren taken hebben de gemeente en de welzijnsinstellingen besloten een projectgroep 'productsubsidiëring' te vormen. Deze projectgroep had tot taak om de benodigde systemen te ontwikkelen die niet voor één maar voor beide partners bruikbaar waren.

Als vertrekpunt voor de projectgroep productsubsidiëring lag de regelgeving in de VPS. Op basis hiervan hebben de (toenmalige) dienst Welzijn en de welzijnsinstellingen een fasering aangebracht in de werkzaamheden en werkwijze voor het technische systeem (zie bijlage 3 voor een beschrijving van deze stappen). Vragen als: hoe dient dit te worden beschreven in termen van meetbaarheid en concreetheid, hoe meet je dit dan, met welke instrumenten etc.? speelden een rol bij de vormgeving en operationalisatie van dit systeem (De Bruyn Kops, 1998: 7-8). Dit proces is nog steeds aan de gang.

Na de eerste jaren (1993-1997) werd op basis van de tot dan toe opgedane ervaringen het tempo van implementatie versneld (De Bruyn Kops, 1998: 78). Om zeker te zijn dat welzijnsinstellingen werkten volgens de werkwijze zoals deze was geoperationaliseerd, werd door de projectgroep in 1997 besloten tot een proefjaar met de instellingen. In dit

⁷ De inhoud van deze paragraaf is grotendeels ontleend aan het rapport '*Productsubsidiëring in Den Haag*' van E. De Bruyn Kops (1998), pp. 1-80

proefjaar vond een generale repetitie plaats met zowel proeffoffertes voorafgaand aan het subsidiejaar (jaar $t+1$) als met de uitkomsten van de registraties van hoeveelheden geleverde producten achteraf (jaar $t-1$). Ook werd er proefgedraaid met het afrekenen van de geleverde productie. Bij succes wordt een startsein gegeven voor het verbinden van de productie aan de politieke prioriteiten en de vele inhoudelijke inzichten die deze opleveren voor de beleidsprocessen. Voor het subsidiejaar 1998 zijn voor het eerst subsidiebeschikkingen aan de welzijnsinstellingen afgegeven op basis van het productsubsiëringssysteem.

Nu enigszins inzicht is verschaft in de jaren die vooraf gingen aan de ontwikkeling van het productsubsiëringssysteem, is het logisch dat nu de vraag rijst: Hoe ziet het productsubsiëringssysteem er heden ten dage uit? In hoofdstuk 4 ga ik uitgebreid op deze vraag in én de ervaringen van zowel gemeentelijke actoren als welzijnsorganisaties hiermee. Alvorens ik dit doe, wil ik nog wel enkele ontwikkelingen beschrijven die van invloed zijn geweest op het productsubsiëringssysteem zoals dat vandaag de dag in Den Haag bestaat. Dit staat centraal in de volgende paragraaf.

2.3.4 8 jaar later

In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met het werken met een subsidiëringssystematiek waarbij de output van de welzijnsorganisaties centraal staat. Er zijn zowel positieve als negatieve ervaringen. Bovendien is het systeem in de loop der jaren verder ontwikkeld en verfijnd. In het kader van dit hoofdstuk strekt het te ver om uitgebreid op deze ervaringen en ontwikkelingen in te gaan. Zoals ik in de vorige paragraaf aangaf, wil ik wel ingaan op een aantal meer ingrijpende gebeurtenissen die van invloed zijn geweest op de huidige productsubsiëringssystematiek.

Eén van deze gebeurtenissen was de instelling van de commissie Van Driel eind 2002. Deze commissie werd ingesteld, omdat de gemeente gebreken ervoer in de sturing. Deze externe adviescommissie heeft, naast een aantal andere zaken, voorgesteld om vier nieuwe instrumenten te ontwikkelen. Een aantal van deze instrumenten is overgenomen door de gemeente en betekenden een verdere uitbreiding en verfijning van het systeem (Commissie Van Driel, 2003: 15). In hoofdstuk 4 kom ik hier nog uitgebreid op terug.

Een andere gebeurtenis was het faillissement van de grootste Haagse welzijnsstichting 'Ondernemend Welzijn' in december 2003. Naar aanleiding hiervan heeft de rekenkamercommissie van Den Haag een onderzoek ingesteld naar de werking en benutting van het instrumentarium dat de gemeente Den Haag voorhanden heeft om aansturing te geven aan de zeven decentrale welzijnsorganisaties. Op basis van de bevindingen van de Haagse rekenkamercommissie werd door de gemeente (in aanvulling op de bestaande subsidieverordening) een aantal aanvullende maatregelen getroffen die met name betrekking hadden op de aanscherping van het gemeentelijk toezicht op de welzijnsorganisaties. Ook hierop kom ik in hoofdstuk 4 nog terug.

Het systeem van productsubsiëring is op hoofdlijnen stabiel gebleven. Wel hebben door voortschrijdend inzicht en lokale kwesties bepaalde of nieuwe zaken aandacht gekregen, zoals de aandacht voor reservevorming bij de instellingen (die inmiddels aan banden is

gelegd), de meerjarigheid van subsidies en de gemeentelijke aandacht voor de bedrijfsvoering van instellingen vanwege het faillissement waar ik zojuist over sprak.

2.5 Resumé

In dit hoofdstuk heb ik kort de historie van het welzijnsbeleid geschetst. Centraal stond daarbij de relatie tussen de overheid en welzijnsorganisatie. Daarnaast ben ik dieper in gegaan op de ontwikkelingen bij de gemeente Den Haag. Geconcludeerd kan worden dat de huidige tendens in de aansturing en uitvoering van het welzijnsbeleid getypeerd kan worden als 'sturen op afstand'.

Zoals in dit hoofdstuk uiteen is gezet zijn de welzijnsorganisaties van oudsher particuliere organisaties die in de loop van de tijd steeds meer opgeschoven zijn in de richting van de overheid. Zij hebben daarbij een deel van hun autonomie ingeleverd, maar zijn nog steeds privaatrechtelijk van aard. Zij staan, met andere woorden, reeds op enige afstand van de overheid. Hierbij rijst de vraag wat dan een sturingsconcept als 'sturen op afstand' betekent in de relatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie. Om deze vraag te onderzoeken, volgt in het volgende hoofdstuk een theoretische uiteenzetting over het sturingsconcept: 'sturen op afstand' aan de hand waarvan de empirie wordt geanalyseerd.

H. 3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beslaat het theoretisch kader voor het onderzoek. Het theoretisch kader vormt de conceptuele lens waarmee de empirie wordt beschreven en verklaard. Het concept 'sturen' staat centraal in deze scriptie. Meer specifiek wordt er gekeken naar de mogelijkheden van 'sturing op afstand' in een beleidsveld. In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal die ik in twee vragen uiteen heb gezet. Deze luiden: *Wat wordt verstaan onder het sturingsconcept 'sturen op afstand'?* en: *Welke dilemma's kunnen zich bij 'sturen op afstand' voor doen?* Ik beschrijf een breed theoretisch raamwerk om recht te doen aan de verschillende aspecten die bij de aansturing van organisaties 'op afstand' een rol kunnen spelen. Daartoe behandel ik eerst de principaal agent theorie in paragraaf 3.2. Beantwoording van het eerste deel van de deelvraag staat centraal in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 staat beantwoording van het tweede deel van de deelvraag centraal: de dilemma's waarmee gemeenten en welzijnsorganisaties geconfronteerd kunnen worden als gevolg van afstandelijke sturing. Ten slotte mondt, op basis van de theoretische uiteenzetting in voorgaande paragrafen, paragraaf 3.5 uit in een analysemodel waarmee de empirie bestudeerd en geanalyseerd kan worden.

3.2 Principaal agent theorie

De relatie tussen de gemeente en welzijnsorganisaties verandert nadat de beleidsuitvoering door de welzijnsorganisatie 'op afstand' van de gemeente is gezet. De gemeente is daarbij aan te merken als de opdrachtgever, de welzijnsinstelling als opdrachtnemer. De principaal agent theorie wordt dikwijls gebruikt als hulpmiddel om meer licht te werpen op de relatie tussen het 'op afstand' geplaatste onderdeel en de opdrachtgevende overheid (Mol en Verbon, 1993: 5). Dit heeft volgens Mol en Verbon (1993: 5) te maken met de conceptuele kaders die de principaal agent theorie biedt om de relatie tussen een bestuurder en verzelfstandigde organisatie⁸ te analyseren. Maar wat houdt de principaal agent theorie in?

De principaal agenttheorie houdt zich bezig met het bestuderen van het keuzevraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen economische actoren. Uitgangspunt is de relatie tussen een opdrachtgever (principaal) en een opdrachtnemer (agent) (Mol en Verbon, 1997: 62). Aan de bron van een principaal agent relatie ligt het verschijnsel *specialisatie*: een andere actor kan een bepaalde economische activiteit relatief efficiënter uitvoeren (Hazeu, 2000: 80). De agent presteert ten behoeve van de principaal in ruil voor een bepaalde vergoeding (Neelen, 1993: 64). De theorie gaat ervan uit dat de agent niet zonder meer de doelstellingen en opdrachten van zijn principaal zal

⁸ Veel literatuur gaat over verzelfstandigde organisaties. Dit zijn niet noodzakelijkerwijs de organisaties waarnaar ik kijk. Zoals uit hoofdstuk 2 naar voren kwam, zijn welzijnsorganisaties te typeren als 'verstatelijk'. Hoewel ik mij ervan bewust ben dat deze organisaties niet zomaar één op één vergeleken kunnen worden met verzelfstandigde organisaties (zie Zijlstra (1998)) hanteer ik incidenteel de term 'verzelfstandigde organisatie'.

realiseren. De agent zal binnen de grenzen altijd proberen eigen belangen te dienen (Tijdink, 1996: 248). Daarbij heeft de agent altijd meer informatie over zijn inzet dan de principaal. Bovendien heeft hij meer kennis, deskundigheid en informatie over zijn werkveld dan de principaal en beschikt over handelingsvrijheid bij uitvoering van de taken. De inzet van de agent is derhalve niet honderd procent beoordeelbaar door de principaal (Neelen, 1993: 66). De agent beschikt dus over een zekere discretionaire beslissingsruimte. Hierdoor bestaat een situatie die opportunistisch gedrag van de agent mogelijk maakt. De agent heeft door zijn deskundigheid en praktijkkennis de mogelijkheid om een deel van de kosten van zijn activiteiten op de principaal af te schuiven. Dit wordt in de literatuur over principaal agent relaties wel het probleem van *verborgen actie* ('moral hazard') genoemd (Mol en Verbon, 1997: 65). Verder beschikt de agent over mogelijkheden om zijn prestaties mooier voor te doen dan ze werkelijk zijn. De principaal heeft hier niet volkomen zicht op. Hierdoor weet de principaal niet of de agent wel maximaal presteert; de agent weet dat zelf wel. Kortom, de principaal wordt geconfronteerd met imperfecte monitoring als gevolg van, het moeilijk meetbaar zijn van: de inzet van de agent, de capaciteiten van de agent en de behaalde resultaten. Dit laatste wordt wel getypeerd als het probleem van *verborgen informatie* ('advers selection') (De Vries, 2001: 37).

Beide verschijnselen (*verborgen actie*, *verborgen informatie*) zijn het gevolg van een informatie-asymmetrie tussen principaal en agent, ten gunste van de agent. Hierdoor kunnen ondoelmatigheden in de beleidsuitvoering verborgen blijven, waardoor prestaties lager uitvallen. De handelingsvrijheid van de agent leidt tot een ongelijkwaardigheid tussen partijen. Kenmerkend voor een principaal agent relatie is dus dat de principaal wordt geconfronteerd met een beheers- en controleprobleem in een situatie van belangentegenstelling en informatie-asymmetrie. De principaal weet derhalve niet hoe groot de afstand met de agent kan zijn c.q. hoe vrij hij deze kan laten.

Hoewel de principaal agent theorie belangrijke inzichten biedt om de relatie tussen de gemeente (de principaal) en de decentrale welzijnsorganisaties (de agenten) te analyseren, kent de theorie ook zijn beperkingen.

Ten eerste heeft dit te maken met het feit dat in de principaal agent theorie economische aspecten zoals de organisatiestructuur, het managementinformatiesysteem en de formele verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en vooral het streven naar efficiëntie bepalend worden geacht voor de te kiezen organisatievorm en wijze van sturing van een organisatie (Ter Bogt, 1997: 45-88). Mijns inziens ligt met name in dit laatste de beperking van de principaal agent theorie als verklaringskader voor (wederzijdse) sturingsrelaties in de publieke sector. Burgers (en dus kiezers) beoordelen de overheid misschien niet alleen, of in de eerste plaats, op de economische efficiëntie (Wilson, 1989: 131-134). Rechtsgelijkheid en rechtmatigheid kunnen door kiezers ook worden gezien als belangrijke aspecten van het overheidshandelen, evenals bijvoorbeeld aandacht voor (de eigen) deelbelangen. Belangen van economische efficiëntie en het belang van rechtmatigheid en rechtsgelijkheid zijn verschillende waarden tussen private organisaties en publieke organisaties (vgl. Smit en Van Thiel, 2002: 227). Derhalve kan deze theorie niet één op één op publieke organisaties worden toegepast. Of zoals Ter Bogt het stelt: "[...] omdat de neo-institutionele economie vooral is gericht op

commerciële organisaties, dient steeds te worden nagegaan wat ze kan betekenen voor het vraagstuk van verzelfstandiging” (1997: 45).

Ten tweede richt de economische discipline zich voornamelijk op de overwegingen van individuele actoren waardoor wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren minder relevant lijken (Hufen en Ringeling, 1990: 8).

3.3 Sturen op afstand

Er bestaan verschillende definities van sturing. Zo omschrijven De Bruyn en Ten Heuvelhof (1991: 3) sturing als: *“Doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen”*. Sturing is volgens Braam (1986: 45): *“Het treffen van proces-corrigerende maatregelen volgens een vastgesteld beleid”*. Door te sturen probeert de overheid de maatschappij gericht te beïnvloeden (Hoogerwerf & Herweijer, 1998: 29). Achter deze activiteiten gaat een zienswijze, een aantal veronderstellingen schuil, over de manier waarop sturing vorm kan worden gegeven. Deze veronderstellingen tezamen worden ook wel een sturingsconceptie genoemd (Driessen e.a., 1995: 5).

Sturen op afstand is een sturingsconcept dat een manier van sturen aangeeft waarbij het sturende orgaan zichzelf op enige afstand plaatst van het bestuurd systeem. Het onderliggende uitgangspunt is dat de sturende actor er van uit gaat, dat de gestuurde actor zelf het beste in staat is zijn werkprocessen zo optimaal mogelijk te organiseren (Den Hollander, 1995; Den Hollander en Eigeman, 1994; Veltman, 1992; In 't Veld, 1991). Er wordt in hoge mate uitgegaan van het zelfsturend vermogen van de actor(en) die men wil sturen. Deze wijze van sturen verlaat het gebruikelijke piramidale model van sturing en introduceert het beeld van netwerksturing (Den Hollander, 1995: 8-9). Sturen op afstand houdt daarmee een nieuwe manier van bedrijfsvoering en sturing van organisaties in met als doel de kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit ervan te verbeteren (Veltman, 1992: 150). Maar wat wordt nu precies onder ‘sturen op afstand’ verstaan?

Sturen op afstand is op zich een ongedefinieerde term en is ook niet een term met een éénduidige betekenis (Den Hollander, 1995: 8-9). Volgens Den Hollander kan sturen op afstand kortweg vertaald worden naar: *“[...] minder sturing van de overheid en meer overlaten aan andere actoren”* (1995: 10). Door Kickert (1998: 81-82) is een viertal zaken op een rij gezet die kenmerkend zijn voor ‘sturen op afstand’:

1. Van sturen op details naar sturen op hoofdlijnen
2. Van instructie naar interactie
3. Informatie, verantwoording en toezicht⁹
4. Van sturing op input naar output

Om het sturingsconcept ‘sturen op afstand’ nader te analyseren, behandel ik in de volgende subparagrafen deze vier kenmerken die tezamen invulling geven aan het sturingsconcept van ‘sturen op afstand’.

3.3.1 Sturen op hoofdlijnen

Een eerste invulling die doorgaans gegeven wordt aan ‘sturen op afstand’ is dat het bestuur stuurt op hoofdlijnen (vgl. Kickert, 1998: 81; Den Hollander, 1995: 14; Den Hollander en Eigeman, 1994: 81; In 't Veld, 1991). Door de gecreëerde afstand verliest

⁹ Kickert (1998:82) hanteert hier de titel: ‘Verantwoordelijkheid en verantwoording’.

de bestuurder de mogelijkheid zich met details te bemoeien, waardoor gestuurd moet worden op hoofdlijnen (Kickert, 1998: 81). Over de exacte invulling van het concept van 'sturen op hoofdlijnen' bestaat wederom geen duidelijkheid. Eén invulling is dat de verantwoordelijkheden voor de organisatie en beheersing van het werk zo laag mogelijk in de organisatie worden gebracht. Er is daarbij sprake van decentralisatie, delegatie of mandatering van bevoegdheden (Den Hollander en Eigeman, 1994: 83). Kenmerkend hierbij is dat de bestuurd organisatie zelf mag bepalen hoe het zijn producten en of diensten (de output) produceert. Sturing op afstand wordt derhalve geassocieerd met resultaatverantwoordelijk management; het is de verantwoordelijkheid van de op afstand geplaatste dienst om het productieproces zodanig in te richten dat de gewenste output efficiënt wordt gerealiseerd en geleverd aan de doelgroepen van beleid. Dit wordt ook wel resultaatgerichte bedrijfsvoering genoemd (vgl. Veltman, 1992: 157). De verzelfstandigde dienst dient voor een belangrijke mate zichzelf te sturen en daarvoor verantwoordelijk te zijn (Van der Krogt en Spijker, 1989: 57). Hierbij wordt gebruik gemaakt van het zelfsturend vermogen van de gestuurde actor. Onder het vermogen tot zelfsturing wordt verstaan: "*De mogelijkheid van organisaties om op flexibele wijze te reageren op omgevingsontwikkelingen die als relevant worden gedefinieerd*" (Bekkers, 1993: 157). De gestuurde actor heeft hier een bepaalde mate van autonomie voor nodig.

Sturing op hoofdlijnen vraagt derhalve terughoudendheid van de bestuurder met zijn bemoeienis met de dagelijkse operationele gang van zaken (de bedrijfsvoering) van de verzelfstandigde dienst (Kickert, 1998: 81). Volgens Van Thiel (2004: 129-130) ontbreekt 'sturen op hoofdlijnen' indien de politiek en ambtelijke top: veranderingen in de randvoorwaarden waaronder de dienst moet werken, doorvoeren; de dienst verzoeken om gedetailleerde beheersmatige informatie (bijvoorbeeld ziekteverzuim, salarissen) of verzoeken tot het terugdraaien van besluiten door de organisatie etc. Ook indien de wethouder over individuele gevallen verantwoording moet afleggen aan de raad, is naar Van Thiel geen sprake van 'sturen op hoofdlijnen'.

Volgens In 't Veld (1991) doet 'echt' sturen op afstand, als een ideologische notie, zich voor indien het te besturen systeem een vergaande mate van autonomie krijgt. Hij noemt dit 'eigenmeesterschap': de mogelijkheid om eigen regels te maken.

In 't Veld (1991: 22-26) stelt dat de machtsverhouding tussen het orgaan dat delegeert (de principaal) en het orgaan dat de taak uitvoert (de agent) van doorslaggevende betekenis is voor het slagen van 'sturen op afstand'. Hij betoogt dat de afstand vaak schijn is. De bestuurder staat weliswaar op grotere afstand van het bestuurd systeem, maar indien alsnog gedetailleerde regelingen worden voortgebracht door de bestuurder en de relatie met het te besturen orgaan door de bestuurder gedetailleerd is ingericht, leidt dit niet tot een vergroting van de vrijheidsgraden van het bestuurd systeem.

Dit laatste impliceert niet dat 'sturen op hoofdlijnen' sturen in abstracties of minder sturen inhoudt (In 't Veld, 1991; Den Hollander, 1995: 14-15). In 't Veld (1991) stelt dat 'sturen op hoofdlijnen' wel kan betekenen dat de overheid op meer dan hoofdlijnen stuurt, maar dit minder detaillistisch doet. Sturing op hoofdlijnen is immers geen globale sturing: de overheid kan de hoofdlijnen ook detaillistisch sturen. Ook volgens Den Hollander (1995: 14-15) betekent 'sturen op hoofdlijnen' nog wel heel precies sturen, maar is er sprake van een anders gerichte vorm van sturen. Dit verduidelijkt hij door

gebruik te maken van de metafoor 'sturen doe je achterin de taxi': *'Als klant vertel je waar je naar toe wilt, maar je bemoeit je niet of nauwelijks met hoe je daar wilt komen. De oude lijn van zelf achter het stuur gaan zitten, direct of indirect met eindeloze wetten, regels en voorschriften, wordt daarbij verlaten. Je bemoeit je met het 'wat' en blijft uit het 'hoe''* (1995: 14). De manier waarop de resultaten zijn te behalen, wordt niet verder beperkt dan strikt noodzakelijk en zoveel mogelijk ter beoordeling overgelaten aan degene die verantwoordelijk is voor die resultaten (Den Hollander, 1991:18). In andere woorden: de sturing richt zich op de uitkomst van het productproces (het 'wat') en concentreert zich niet op het verloop en inrichting van het proces¹⁰ (het 'hoe') (vgl. Van der Bij en Van der Meij, 1995: 106).

Volgens Den Hollander en Eigeman (1994: 20) is 'sturen op hoofdlijnen' gebaseerd op het stellen van kaders: *'Beleidsmatig geeft men een richting aan en stelt men vast welke resultaten moeten worden bereikt'*. Het beleidsplan speelt hierbij een centrale rol. Een beleidsvisie, waarin in grote lijnen aangegeven wordt waar in het beleid op gekoerst wordt, is een belangrijk sturingsinstrument. Een uitgewerkte beleidsvisie geeft richting aan het handelen van de verschillende bij het beleid betrokken actoren en aan het overleg in netwerken (Klijn en Teisman, 1992: 44).

Beleid bestaat in soorten en maten. Een bekend onderscheid is dat in strategisch, tactisch en operationeel beleid (Korsten et al., 1993: 11-12). *Strategisch beleid* gaat bij een overheid over de kerntaken die een organisatie wil aanpakken en wil uitvoeren (Klaassen en Hakvoort, 2004: 20). *Tactisch beleid* betreft de vraag 'wat doen we met welke middelen, in het licht van de doelstellingen?' Hier is de uitwerking van strategisch beleid aan de orde. Er worden daartoe programma's uiteengezet en ontwikkeld en bepaald welke middelen hierbij moeten worden ingezet om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Hierbij moeten doelen worden geconcretiseerd en gekwantificeerd, waardoor zij kunnen functioneren als concrete markeringspunten van de uitgezette koers ofwel als toetsen en normen, ook wel kengetallen genoemd (Klaassen en Hakvoort, 2004: 20-21). *Operationeel beleid* heeft betrekking op de uitvoering van concrete beleidsprogramma's op korte termijn, binnen één of twee jaar (Korsten et al., 1993: 11-12).

In navolging van Kickert (1998: 81) is het onderscheid tussen strategisch, tactisch en operationeel management aan de orde bij 'sturen op hoofdlijnen'. Een bestuurder die stuurt op hoofdlijnen houdt zich bezig met het management op strategisch en tactisch niveau. Het operationeel management en daarmee het operationeel beleid ligt bij de uitvoerende organisatie.

Sturen op hoofdlijnen als een invulling van 'sturen op afstand' wordt vaak afgezet tegen een directe, hiërarchische en Weberiaanse manier van sturing (vgl. Den Hollander en Eigeman (1994), Bekkers (1992), In 't Veld (1991)). Door Den Hollander en Eigeman (1994: 20) zijn de twee uiterste van beide vormen van sturing uit een gezet (zie tabel 1).

¹⁰ Van der Bij en Van der Meij (1995: 107) spreken hierbij over de wijze waarop inputfactoren zoals personeel en materieel aangewend worden in het productieproces.

Tabel 1: Directe sturing en afstandssturen in meest extreme vorm

Meest extreme vorm van directe sturing:
➤ Het gedrag van tevoren volledig voorschrijven in een streven naar een zo perfect mogelijke regelgeving
➤ Waarbij de verantwoordelijkheid ook volledig op één plaats blijft
➤ Waarbij de controle op het daadwerkelijk naleven van de voorschriften essentieel is
➤ Er volgen sancties indien van de regels worden afgeweken.
De meest extreme vorm van afstandssturen:
➤ Alleen de te behalen resultaten en het beschikbare budget van tevoren vastleggen
➤ Waarbij de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop die resultaten worden behaald volledig bij de uitvoerder worden gelegd
➤ Staan sancties op het niet halen van de resultaten, zelfs al zou het niet de schuld van de betrokkene zijn.

Volgens Den Hollander en Heigeman (1994: 20) zit ‘sturen op afstand’ tussen deze twee vormen in en is daarmee een mengvorm van twee uitersten. Karakteristiek voor de directe vorm van sturen is een hiërarchische ondergeschiktheidrelatie. Uitgangspunt bij ‘sturen op afstand’ is onder meer dat sturen bijsturen is; de sturing sluit aan bij het zelfsturend vermogen van het te besturen systeem. De bestuurder moet altijd zoeken naar een minimum aan sturing om het zelforganiserend vermogen zo min mogelijk te beperken (Den Hollander, 1995: 14). Daarbij neemt de behoefte aan regelgeving af en kan beperkt blijven tot het formuleren van de vrijheidskaders. Regels die de handelingvrijheid beperken worden vervangen door spelregels die het samenspel tussen eindverantwoordelijken en operationeel verantwoordelijken bepalen. Bij ‘sturen op afstand’ is een hiërarchische ondergeschiktheidsrelatie derhalve geen wezenlijk kenmerk van de organisatie of de relatie tussen de bestuurder en de verzelfstandigde dienst meer. Sturen op afstand wordt geassocieerd met een onderhandelingsrelatie (Den Hollander en Heigeman, 1994: 21; vgl. Kickert, 1998: 82). Dit brengt mij bij de tweede invulling van ‘sturen op afstand’: ‘van instructie naar interactie’.

3.3.2 Van instructie naar interactie

Na het op afstand plaatsen van de uitvoering verschuiven de hiërarchische verhouding tussen het besturende orgaan en de verzelfstandigde dienst in de richting van meer horizontale, nevenschikte verhoudingen (Kickert, 1998: 82). In de Engelstalige literatuur spreekt men over een ontwikkeling van ‘*government* naar *governance*’ (Rhodes, 1997). Hierbij moet de overheid een nieuwe balans vinden tussen de klassieke beleidsbepalende en toezichthoudende rol van de overheid (*government*) en een meer stimulerende en ontwikkelingsgerichte rol (*governance*) (Michels, 2002: 283).

De horizontale structuur heeft consequenties voor zowel het proces van sturing als voor de vorm waarin de sturende actor zijn sturingsinstrumenten giet. Is het zo dat in een verticale structuur één actor domineert die zijn wil eenzijdig kan opleggen aan andere actoren, in een horizontale structuur is hiervan geen sprake (Ten Heuvelhof, 1993: 12-

14). Met verticale sturing wordt bedoeld op eenzijdige sturing, ofwel klassieke top-down sturing waarbij met behulp van opdrachten, instructies en bevelen aan de ondergeschikte sturing wordt gegeven (Kalders et al., 2004: 338). In dit klassieke perspectief op besturen geschiedt de definitie van problemen en oplossingen vanuit het gezichtspunt van de sturende overheid, terwijl het bestuurde systeem verondersteld wordt in principe probleemloos op de sturingssignalen van de overheid te reageren (Kalders et al., 2004: 338-339). Met horizontale sturing wordt bedoeld op twee- of meerzijdige sturing, dat wil zeggen sturingsmaatregelen waarin de horizontale verhoudingen tussen partijen in het openbaar bestuur en de omgeving tot uiting komen en waarmee via onder meer samenwerking, zelfsturing en /of competitie beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd (Kalders et al., 2004: 338). Meerzijdige vormen van sturen gaan uit van vrijwilligheid en overleg (Van der Meer en Geurts, 1995: 166; De Bruyn en Ten Heuvelhof, 1991).

Sturing in een horizontale structuur vraagt ook om andere sturingsinstrumenten (zie De Bruyn en Ten Heuvelhof, 1991; Ten Heuvelhof, 1993). Bovens stelt (in: Van Thiel, 2003: 4) dat de traditionele, hiërarchische instrumenten nog maar beperkt of moeilijk bruikbaar zijn. Bij 'sturen op afstand' zal derhalve een beweging te zien moeten zijn in de richting van meer overtuiging en minder dwang. Door Van Thiel (2003: 3) is een aantal instrumenten op een rij gezet als zijnde 'instrumenten voor sturing op afstand'.¹¹ Instrumenten voor de beleidsmatige aansturing zijn onder andere: uitvoerbaarheidsanalyses of een uitvoeringstoets, contracten over beleidskwesties, beleidsevaluaties of beleidseffectrapportages. Instrumenten voor beheersmatige aansturing zijn onder meer het managementcontract, jaarverslag en de jaarrekening.

Horizontale sturing kent ook aangepaste gedragsnormen voor overheden (De Bruyn en Ten Heuvelhof, 1995). De rol van overheidssturing in deze gedachtegang is die van de overheid als een actor in een complex netwerk van maatschappelijke beleidssectoren. Deze vorm van sturing wordt ook wel aangeduid met de term netwerksturing (Kalders et al., 2004: 339).

Netwerksturing

Sturing in netwerken wordt gezien als een proces van gemeenschappelijke beeldvorming tussen allerlei uiteenlopende partijen teneinde te komen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en aanpak (Bekkers en Traag, 1999: 185). Dit heeft te maken met de idee dat geen van de actoren in staat is om aan andere actoren zijn wil op te leggen. In de netwerkbenadering wordt er van uitgegaan dat actoren uit zowel de publieke als uit de private sector op uiteenlopende maatschappelijke niveaus voor de realisatie van hun doelen afhankelijk zijn van anderen. Ook voor de centrale overheid geldt dat zij voor de realisatie van haar doelstellingen afhankelijk is van andere actoren (De Bruyn en Ten Heuvelhof, 1999: 17). Deze afhankelijkheid kan zich vertalen in controle over hulpbronnen als geld, human resources, toegang tot informatie en tot communicatiekanalen of besluitvormingssituaties (Airaksinen en Haveri, 2003). De interacties die actoren onder invloed van deze interdependenties met elkaar aangaan,

¹¹ Van Thiel maakt hierbij wel duidelijk de nuance dat de keuze van instrumenten onder meer afhangt van organisatiespecifieke elementen zoals: de taak (het primaire proces) en de omstandigheden waaronder wordt gewerkt.

leiden op den duur tot het ontstaan van beleidsnetwerken: min of meer stabiele patronen van relaties tussen actoren rond bepaalde beleidsproblemen of beleidsprogramma's (Koppenjan, De Bruyn en Kickert, 1993). Kenmerkend voor een beleidsnetwerk is dat deze bestaat uit organisaties die tot op zekere hoogte afhankelijk zijn van elkaar en die deels samenwerken, maar ook deels autonoom handelen (De Bruyn en Ten heuvelhof, 1999: 64). Van autonoom handelen is sprake indien: "...actoren gescheiden van elkaar en zonder afstemming zelfstandig opereren op basis van individueel bepaalde doelstellingen" (Pröpper, 2000: 109). Pröpper (2000: 109) definieert samenwerken als: "[...] de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen". Bij samenwerking is er sprake van een bewuste bundeling van krachten, waar naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Beleids- en sturingsprocessen in de netwerkbenadering worden derhalve niet opgevat als uitvoering van vooraf vastgestelde doelstellingen, maar als een resultante van een interactieproces waarin actoren doelen, middelen en informatie uitruilen (Tops en Depla, 1993: 283). Dit proces heeft het karakter van een doelzoekend proces, waarin betrokken actoren hun belangen inbrengen, gezamenlijke doelen trachten te identificeren en tot doelvervlochten proberen te komen (Teisman, 1992). Pröpper en Steenbeek stellen ook dat: "Wil er sprake zijn van een **interactieve aanpak** dan moet het beleid totstandkomen in samenwerking en open wisselwerking met andere partijen" (1998: 293, vetgedrukt toegevoegd LS). Deze interactie kan op verschillende momenten in de beleidscyclus plaats hebben (Pröpper en Steenbeek, 1998: 293). Zo kan interactie (interactieve beleidsvoering) plaatsvinden in de beleidsvoorbereiding, maar ook in andere deelprocessen van het beleid, zoals de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie.

Rol overheid

Zoals ik al eerder beschreef heeft sturing in een horizontale structuur consequenties voor de verhoudingen tussen publieke actoren (zie De Bruyn en Ten Heuvelhof, 1991; Ten Heuvelhof, 1993). Bij 'sturen op afstand' wordt uitgegaan van een organisatorische scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering door middel van het op afstand plaatsen van de uitvoering (Van Twist en In 't Veld, 1993: 110). De overheid en de uitvoeringsorganisatie gaan zich tot elkaar verhouden als respectievelijk opdrachtgever-opdrachtnemer. Van der Bij en Van der Meij (1995: 75) onderscheiden een viertal rollen die de overheid vervult om de uitvoering van bepaalde activiteiten te beïnvloeden: de overheid als *regelgever*, de overheid als *opdrachtgever*, de overheid als *toezichthouder* en de overheid als *uitvoerder*. Bij 'sturen op afstand' zal meer nadruk komen te liggen op de rol van de overheid van opdrachtgever (Van Leerdam, 1999: 201). Dit betekent voor de wijze van sturing van de overheid dat op basis van gelijkwaardigheid overeenstemming zal worden gezocht over de te leveren prestaties en de condities waaronder die worden voortgebracht. Het eerder gemaakte onderscheid van management op strategisch, tactisch en operationeel niveau (zie paragraaf 3.3.1) betekent voor de overheid als opdrachtgever: dat op strategisch niveau de overheid moet nadenken over de rol van de uitvoering in de beleidsketen, op tactisch niveau moet zij als opdrachtgever nadenken over de aard van de opdracht die hij geeft en wat de consequenties daarvan zijn voor de sturing. Op het

operationele niveau moet de overheid antwoord geven op een scala aan vragen die het goed specificeren van een opdracht met zich meebrengt bijvoorbeeld: specificatie van product of dienst, prijs, hoeveelheid, kwaliteit, tijd, informatie, risico's, mandaat, communicatie en verantwoording en afrekening (Van Dijk en Slootmaker, 2004: 68-71).¹²

Naast de rol van opdrachtgever, zal de rol van de overheid als toezichthouder een prominentere plaats innemen indien de uitvoering van activiteiten uitbesteed is. Afhankelijk van de vraag of er sprake is van externe verzelfstandiging of privatisering, zal deze rol van toezichthouder respectievelijk uitgevoerd worden door de overheid (maar wel evenredig naar haar bevoegdheid) of vervult de overheid deze rol niet meer zelf, maar externen (Van der Bij en Van der Meij, 1995: 76). Door middel van haar rol als toezichthouder of door dit te laten uitvoeren door externen kan de overheid al dan niet afstandelijk (indirect) toezicht uitoefenen op de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt. Dit brengt mij bij het derde aspect van 'sturen op afstand': informatie, verantwoording en toezicht.

3.3.3 Informatie, verantwoording en toezicht

Doordat uitvoering nu op afstand van de bestuurder plaatsvindt en de uitvoeringsorganisatie meer autonomie heeft verkregen, heeft de bestuurder minder zicht op de bedrijfsprocessen van de organisatie. Bijgevolg komt bij 'sturen op afstand' meer nadruk op informatie, verantwoording en toezicht te liggen (vgl. Kickert, 1998: 82). Volgens Kickert (1998: 146) impliceert verantwoordelijkheid ook verantwoording. Daarom zijn: "*Verantwoording en informatieverschaffing [...] sleutelbegrippen in afstandelijke sturing*" (Kickert, 1998: 82). Een goede informatievoorziening is daarom een essentiële voorwaarde bij 'sturen op afstand'. Veltman (1992: 147) stelt zelfs dat: "*Aan de mate waarin het lukt een adequate informatievoorziening voor managers te realiseren, kan worden afgemeten of het lukt Bestuur op Afstand in te voeren*". Vanuit het oogpunt van informatievoorziening is de vraag wat de bestuurder moet weten bij 'afstandelijke sturing'. Door Veltman wordt deze vraag beantwoord door te stellen dat bij 'sturen op afstand' het noodzakelijk is dat de juiste informatie wordt verschaft om centrale sturing op hoofdlijnen mogelijk te maken (1992: 150). Hij werkt dit verder uit door een onderscheid te maken tussen relevante informatie en sturingsinformatie. Relevante informatie omschrijft hij als:

"*[...] informatie die beperkt en overzichtelijk is, een hoge informatiewaarde heeft en de informant de overtuiging geeft inzicht in de materie te hebben*". Hierbij maakt hij het onderscheid tussen actiegebied en resultaatgebied. Actiegebied wordt door Veltman vertaald als: "*[...] het doen, omvat wat een manager zelf doet aan 'uitvoerende taken'*" (1992: 151, vetdruk toegevoegd LS). De kwaliteit en de voortgang daarvan is direct beïnvloedbaar door de manager.

¹² Binnen de gemeente zijn meerdere principalen te onderscheiden, namelijk de raad en het college van B&W (en daarbinnen de wethouder en haar ambtenaren). Dit kan complicaties geven voor de rol van de gemeente als opdrachtgever daar drie niveau's te onderscheiden zijn die consequenties hebben voor de aard en inhoud van de opdracht aan de welzijnsorganisatie.

Resultaatgebied is: “[..] **het laten doen**, is datgene waarvoor een manager wel verantwoordelijk is, doch waarvoor hij niet de ‘uitvoerende activiteiten’ doet. Voor dat gebied heeft hij duidelijke en meetbare doelen (resultaten) en grenzen (vrijheidsgraden) afgesproken met de managers die de taken (doen) uitvoeren” (Veltman, 1992: 152, vetdruk toegevoegd LS). Naarmate het managementniveau toeneemt, wordt het actiegebied kleiner en het resultaatgebied groter - immers de afstand tot het ‘dagelijks doen’ wordt groter. Voor de aard van de informatievoorziening betekent dit dat de informatie meer globaler en strategischer van aard wordt (Veltman, 1992: 151-153). Indien sprake is van ‘sturen op afstand’ is volgens Veltman (1992: 157) centraal hooguit behoefte aan informatie over de voortgang in het behalen van resultaten en tijdige informatie over potentiële problemen hierbij. Indien er behoefte is aan meer informatie, dan is volgens hem resultaatgericht management niet volledig doorgevoerd.

Verantwoording

Daar bij ‘sturen op afstand’ de prestaties van de verzelfstandigde dienst centraal komen te staan, zal volgens Veltman (1992: 150) de verantwoordingsinformatie vanuit de uitvoerder zich moeten beperken tot de output. Veltman (1992: 153) noemt als consequentie van ‘sturen op afstand’ dat de uitvoeringsorganisatie enerzijds meer vrijheden moet hebben, terwijl de prestaties van die uitvoeringsorganisatie anderzijds beter meetbaar moet zijn. Daarom acht hij het van belang dat er duidelijke afspraken zijn tussen bestuurder en verzelfstandigde dienst over wat, wanneer en in welke mate geleverd wordt en over de wijze waarop gemeten en beoordeeld wordt. Door Teurlings (1993: 39-56) wordt volledige terugkoppeling en voldoende feedback als voorwaarden genoemd voor deze vorm van sturen. Bij volledige terugkoppeling is het verslag van de bereikte resultaten de basis voor bijstelling van doelen voor de komende periode. Voldoende feedback is van belang over te behalen prestaties, doelstellingen en bereikte resultaten. Hiertoe dient een goed ontwikkeld bestuurlijk informatiesysteem aanwezig te zijn. Hofstede (in: Groot en Van Helden, 1999: 75) geeft aan dat een *controlsysteem* onder meer dient aan te sluiten bij de cultuur en de aard van het productie- of transformatieproces van een organisatie. Als er weinig inzicht bestaat in het transformatieproces of de daarbinnen te onderscheiden afzonderlijke fasen (de input, het productieproces, de output en de effecten), waardoor het moeilijk is te voorspellen tot welke uitkomsten bepaalde handelingen leiden, bemoeilijkt dat de *management control* van de organisatie. Door Ouchi is dit verder uitgewerkt. Ouchi (in: De Vries, 2001: 36) stelt dat het type van controle of audit afhankelijk is van de beschikbaarheid van kennis omtrent het transformatieproces en de mate waarin de de output effectief gemeten kan worden. Transformatieprocessen worden daarbij als volgt door hem gedefinieerd: “*Transformation processes are the processes that occur in order to convert the directives of the principal and the available budget into products produced by the agent, the output*” (Ouchi, in: De Vries, 2001: 37). Verschillende combinaties van deze twee dimensies geven aan welke mogelijkheden er zijn met betrekking tot het type van beheersing (zie tabel 2).

Tabel 2: Situationele factoren en beheersingssystemen

		Kennis van het transformatieproces	
		Perfect	Imperfect
Output-meting	Mogelijk	Output/gedrags-beheersing	Resultaatbeheersing
	Onmogelijk	Gedragsbeheersing	Personele beheersing

Ouchi redeneert dat wanneer de bestuurder perfecte kennis heeft van het transformatieproces, hij perfect geïnformeerd is over het gedrag van de uitvoerder dat heeft geleid tot een bepaalde output. De bestuurder kan dan het gedrag van de uitvoerder beïnvloeden (gedragsbeheersing) ten einde de output te beïnvloeden. Wanneer de bestuurder imperfecte kennis heeft van het transformatieproces moet hij zich beperken tot outputindicatoren. Dit laatste heeft wel als consequentie dat de output van een organisatie in meetbare, homogene indicatoren is vevat (De Vries, 2001: 37).

Toezicht

Om onafhankelijke individuele uitvoering mogelijk te maken is er afstand gecreëerd tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het toezicht heeft binnen deze constellatie tot taak beleid en uitvoering met elkaar te binden en te toetsen aan de publiek vastgelegde doelen. Hiermee is toezicht een middel dat door de overheid gebruikt kan worden om ‘op afstand geplaatste’ organisaties aan te sturen (zie Bekkers et al., 2002).

Voor een definitie van het begrip *toezicht* sluit ik aan bij de definitie van de Algemene Rekenkamer die alom is geaccepteerd: *‘Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’* (Algemene Rekenkamer, 2004: 31).

De Algemene Rekenkamer heeft de laatste jaren verschillende rapporten uitgebracht over toezicht en verantwoording bij Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's).¹³ De Algemene Rekenkamer acht bij een ‘afstandelijke uitvoering van een (wettelijke) taak door een instelling’ het van belang dat de bedrijfsvoering van deze instelling in ieder geval ter waarborging van de continuïteit van de te leveren prestaties, het publieke belang en de rechtmatigheid van inningen en de bestedingen, ordelijk en controleerbaar is.

De Algemene Rekenkamer (2002: 43) heeft een aantal eisen geformuleerd waaraan de verslaglegging door RWT's aan moet voldoen:

- Verslaggeving dient belanghebbenden periodiek op efficiënte wijze inzicht te geven in de uitvoering van wettelijke taken en de daarmee gemoeide publieke middelen.
- Er dienen duidelijke afspraken te bestaan tussen ministerie en uitvoerende organisatie over de reikwijdte en diepgang van de verantwoording over prestaties, middelen en bedrijfsvoering en die afspraken dienen te zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een contract.

¹³ De Algemene Rekenkamer spreekt in haar onderzoeken van Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's). Deze RWT's voeren in veel gevallen met behulp van publiek geld een wettelijke taak uit. RWT's hebben een eigen bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de wijze waarop zij op afstand van de rijksoverheid publieke taken uitvoeren (website Algemene Rekenkamer).

Over het algemeen zijn twee vormen van toezicht en verantwoording te onderscheiden: verticale en horizontale (zie Van Thiel, 2003; Van Montfort en Van der Voort, 2004). Verticaal toezicht en verantwoording moeten de bestuurder in staat stellen om een oordeel te vormen over de rechtmatigheid, efficiëntie, prestaties en effecten. Dit vanuit het gezichtspunt van zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid. Instrumenten die hierbij vaak genoemd worden, zijn: jaarverslagen, accountantsverklaringen en tussentijdse rapportages. Door de horizontalisering van relaties (zie paragraaf 3.2.2) zullen naast verticaal toezicht ook steeds meer vormen van horizontaal toezicht en verantwoording zich voordoen (Van Thiel, 2003: 19). Met horizontaal toezicht en verantwoording wordt bedoeld op een combinatie van toezicht door meerdere partijen (Van Montfort en Van der Voort, 2004). Dit wordt ook wel getypeerd als ‘intern toezicht’ (Algemene Rekenkamer, 2002: 7). Hierbij kan gedacht worden aan: het gebruik maken van kwaliteitsinstrumenten (benchmarking, visitatiesystemen, certificatie, kwaliteitshandvesten, klachtenpanels, tevredenheidsonderzoeken) of door vormen van intern toezicht te organiseren (zoals raden van toezicht), of directe verantwoording aan belanghebbenden (Van Montfort en Van der Voort, 2004: 234). Bij ‘sturen op afstand’ zal een verschuiving optreden van meer verticale vormen en instrumenten van toezicht en verantwoording naar horizontale vormen en instrumenten van toezicht en verantwoording.

3.3.4 Van inputsturing naar outputsturing

Bij afstandelijke sturing verschuift topdown sturing op input: financiële, personele en materiele middelen, naar aansturing op geleverde prestaties en kwaliteit, de output. Bij een afstandelijke sturingsfilosofie vormen dan de output of de prestaties van de uitvoeringsorganisatie het aangrijpingspunt voor de sturing (Den Hollander, 1995: 14; In 't Veld, 1991; Kickert, 1998: 81).

In de literatuur (zie o.a. Van der Knaap (2000); Van Leerdam (1999); Tepper en Mulder (1994); Groot en Van Helden (1999); Muntinga en Lagerveld (1998); Van Helden en Jansen (1996)) wordt door verschillende auteurs een aantal voorwaarden of stappen¹⁴ onderscheiden die idealiter doorlopen moeten worden om aansturing op prestaties mogelijk te maken. Ik zal in navolging van Van Leerdam (1999: 202) spreken van de ‘systematiek van de aansturing-op-prestaties’ waarbij geduid wordt op de volgende stappen bij de aansturing op prestaties: meten, normeren, evalueren, waarderen (ook wel: belonen of afrekenen) en bijsturen.

Meten

Voor de bestuurder is het van belang dat de gevraagde prestaties, om inzicht te krijgen in de bereikte prestaties van de verzelfstandigde dienst, concreet meetbaar worden gemaakt, zowel kwantitatief als kwalitatief (Van Leerdam, 1999: 202). De stap van het meten

¹⁴ Van Leerdam (1999) spreekt over de vijf stappen die hij tezamen de systematiek van ‘aansturing op prestaties’ noemt; ook Muntinga en Lagerveld (1998: 93) hebben het ook over een vijftal stappen: (1) de organisatie bepaalt haar missie, strategie en doelstellingen; (2) over de processen die ervoor moeten zorgen dat de doelen worden gerealiseerd, wordt vervolgens informatie vergaard; (3) de resultaten van die processen worden beoordeeld met behulp van normen en (4) eventueel gecorrigeerd; (5) eventuele bijsturing van het proces.

behelst het feitelijk definiëren en meetbaar maken van producten (Tepper en Mulder, 1994: 56). Volgens De Bruyn (2001: 16) is de centrale gedachte achter prestatiemeting: “[...] een overheidsorganisatie formuleert haar beoogde prestaties en geeft aan hoe deze prestaties kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren te definiëren”. Prestatie-indicatoren zijn een middel of een instrument voor de bestuurder waarmee hij de geproduceerde output kan meten.

Prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren worden omschreven als: “*Empirische gegevens –kwantitatief en kwalitatief- die een beeld geven van hoe en of een instelling de beoogde doelen realiseert*” (Segers, 1993: 32). Een goede maatstaf of indicator van de prestaties van een organisatie is van groot belang in een prestatiegericht sturingsmodel (Van der Knaap en Van Hofwegen, 1999: 146). Dit betekent dat de gekozen indicatoren een goede en bestendige afspiegeling vormen van zowel de totstandkomingsprocessen van de prestaties als een aangrijpingspunt bieden voor de politieke aansturing (Gerritsen en Blokhuis, 1996).

Normen

Om te kunnen spreken over succes of falen van de beleidsuitvoering zijn bepaalde maatstaven nodig waaraan de mate van succes of falen, kan worden afgemeten (vgl. Hoogerwerf en Herweijer, 1998: 110). Aan de prestatie-indicatoren moeten daarom bepaalde normen zijn gekoppeld, die zijn afgeleid van de beleidsdoeleinden en die een streefwaarde aangegeven waarop de ontwikkeling van de kwaliteit, kwantiteit en kosten van prestaties zich in de nabije toekomst dienen te ontwikkelen en langs welk tijdspad (Van Leerdam, 1999: 203).

Evalueren

In de fase van evaluatie worden geleverde prestaties aan deze normen getoetst (Van Leerdam, 1999: 204). Hiervoor moet een managementinformatiesysteem ontwikkeld worden waarmee de bestuurder tijdige en frequente informatie verkrijgt op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens over processen in de verzelfstandigde organisatie (Klaassen en Hakvoort, 2004: 98). Daartoe dient de dienst te rapporteren over de geleverde prestaties. De beoordeling van het functioneren van een dienst zal primair in termen van de kwaliteit en kwantiteit van deze prestaties plaatsvinden (Kickert, 1998: 82).

Waarderen

Een belangrijke voorwaarde voor deze manier van sturen is dat er sprake moet zijn van enigerlei vorm van beloning bij goed functioneren en/of sanctie bij slecht functioneren van de opdrachtnemer (Van Leerdam, 1999: 204). Om dit te realiseren wordt een koppeling gelegd tussen prestatie-indicatoren en budgettering. Een adequate bekostigingssystematiek zorgt voor een beloning naar ratio van prestaties die beïnvloedbaar zijn door de opdrachtnemer (Van Leerdam, 1999: 205). Dit kan resulteren in een bepaalde kostprijs per product. Wanneer uit de waardering blijkt dat de resultaten buiten de marges lopen, dient actie te worden ondernomen ofwel bijgestuurd worden.

Aan de principaal agenttheorie wordt de gedachte ontleend dat van belonen prestaties een sterke prikkel uitgaat op het gedrag van uitvoerders (Mol en Verbon, 1993: 80). Volgens De Bruyn (2001: 42) is dit laatste niet zonder meer waar, maar afhankelijk van de mate waarin de opdrachtnemer substitueerbare producten en diensten levert. Dergelijke organisaties kennen een minder sterke prikkel voor prestaties, omdat ze monopolist zijn (zie tabel 3). Dit betekent voor een bestuurder dat het dan minder interessant is om het non-presteren van deze organisaties af te straffen of ze hierop af te rekenen, omdat hierdoor problemen ontstaan voor zowel de organisatie als voor de bestuurder; producten en/of diensten worden door deze organisatie niet meer geleverd. Dit kan leiden tot de cyclus waarbij het financieel sanctioneren van een slecht presterende organisatie tot nog slechter presteren kan leiden. Een voorbeeld hiervan zijn de politieregio's. In haar regio neemt een politiekorps een monopoliepositie in waardoor burgers geen alternatief voor handen hebben. Er bestaat immers geen concurrentie voor deze politiekorpsen in hun regio; zij zijn de enige die deze prestaties (niet-substitueerbare diensten en/of producten) leveren. Doordat concurrentie ontbreekt, krijgen deze politiekorpsen volgens De Bruyn geen prikkel tot presteren.

Tabel 3: het verband tussen producten en diensten die substitueerbaar zijn en prestatiemeting (Bron: De Bruyn, 2001: 42)

	Prestatiemeting vanuit perspectief organisatiedeel	Prestatiemeting vanuit perspectief bestuur
Product/dienst substitueerbaar	Prikkel tot presteren	Prikkel tot afrekenen
Product/dienst niet substitueerbaar	Geen prikkel tot presteren	Geen prikkel tot afrekenen

Bijsturen

Bijsturing door de bestuurder is nodig, indien prestaties tekort schieten ten opzichte van de norm. Welke correctieve actie moet worden ondernomen, is afhankelijk van de oorzaak van de afwijking. Bijsturing kan gebeuren in de sfeer van de doelstellingen, de planning, de organisatiestructuur, het menselijke gedrag of bij de uitvoering zelf (Van 't Spijker en Voogt, 1988: 23). Voor een overheid die aanstuurt op prestaties betekent bijsturen: het terugkoppelen van prestaties naar de uitvoering en naar (het functioneren van) de systematiek met het oog op toekomstige verbeteringen (Van Leerdam, 1999: 205).

3.4 Mogelijke dilemma's van 'sturen op afstand'

Nu het concept van 'sturen op afstand' nader is uitgewerkt, wordt ingegaan op (aspecten die) mogelijke beperkingen en dilemma's kunnen zijn bij 'sturen op afstand'. Ik heb er zes onderscheiden.

Zelfstandigheid en politiek-bestuurlijke eindverantwoordelijkheid

Hoewel de verzelfstandigde dienst meer autonomie heeft en er afstandelijk gestuurd wordt, blijft de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor de levering van de

diensten die door de verzelfstandigde organisatie worden uitgevoerd onverlet (Den Hollander en Eigeman, 1994; Van Leerdam, 1999).¹⁵ Plug, In 't Veld en Geut (2001:163) spreken over het bestaan van een potentiële spanning tussen de zelfstandige positie van de uitvoering en het beginsel van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid [oorspronkelijk ministeriële verantwoordelijkheid]. Door de politiek-bestuurlijke eindverantwoordelijkheid van de overheid kan zij zichzelf niet buiten spel zetten indien bij de beleidsuitvoering niet datgene gebeurt dat men bij de beleidsvorming voor ogen had. Bovendien behoudt de bestuurder te allen tijde de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid dat het gekozen bestuurlijk arrangement naar behoren functioneert (Algemene Rekenkamer, 2004: 31). Een zekere mate van sturing moet daarom mogelijk blijven. Hierdoor zal de bestuurder in zekere zin greep blijven houden op de verzelfstandigde organisatie. Bij de inzet van haar sturingsmogelijkheden zal de overheid rekening moeten houden met de autonomie van de actor door te 'sturen op hoofdlijnen en te toetsen op resultaat'. De mate van interventie van de overheid kan al snel resulteren in 'sturen op details'. Dit risico is met name aanwezig indien de verantwoordelijke bestuurder direct of indirect – via de politiek- kan worden aangesproken als iets niet goed loopt. De sturingsrelatie zal daarom zodanig vormgegeven moeten worden dat zij de uitvoeringsvrijheid niet aantast. Bij de vormgeving van de sturings- en toezichtsrelaties is het van belang de dimensies van sturing enerzijds en die van beleid en uitvoering anderzijds van elkaar gescheiden te houden. Dat is niet altijd even makkelijk. Kickert (1998: 123) spreekt in dit verband van de *verzelfstandigingsparadox*: toenemende vrijheid gaat dan gepaard met toenemend toezicht.

De zelfstandige positie van de dienst kan hierdoor in zekere spanning staan met de politiek-bestuurlijke eindverantwoordelijkheid van de bestuurder.

Sturen op afstand en dicht bij elkaar staan

Bij 'sturen op afstand' staat de bestuurder op enige afstand van het bestuurd systeem waarbij aansluiting gezocht wordt bij het zelfsturend vermogen van het systeem. Om goed te kunnen aansluiten bij het zelfsturende vermogen van het systeem is inzicht in het systeem nodig (Den Hollander, 1999: 17). Naar Den Hollander (1999: 17) kan 'sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat' alleen als de bestuurder begrijpt hoe het te besturen systeem werkt. Om nog een keer de metafoor van de taxichaffeur aan te halen: *'Je moet voldoende kunnen inspelen op de gevoeligheden en verleidelijkheden van de taxichaffeur om te bereiken wat je wilt, zonder de kans afgezet te worden'* (Den Hollander, 1999: 17). Dit levert de enigszins paradoxale conclusie op: om te 'sturen op afstand' dien je dicht bij elkaar te staan.

Daar de nadruk bij 'sturen op afstand' op de rol van opdrachtgever komt te liggen, vereist dit enige professionaliteit van de overheid als opdrachtgever. Door Van Dijk en Slotmaker (2004: 66) is een viertal eisen geformuleerd aan professioneel opdrachtgeverschap door de overheid, te weten: (1) de opdrachtgever heeft een visie op

¹⁵ Van Leerdam (1999: 202) spreekt hierbij over de beleidseffectiviteit. Voor een opdrachtgever, in de hoedanigheid van verantwoordelijk wethouder, is de effectiviteit van beleid een zwaarwegend belang. Immers, hij is politiek verantwoordelijk voor het beleid dat door de raad is goedgekeurd. Volgens Van Leerdam komt de bevordering van de beleidseffectiviteit daarom vooral tot uitdrukking in de rol van opdrachtgever.

zijn rol als regisseur van de beleidsketen en de plaats van de uitvoering daarbinnen; (2) de opdrachtgever maakt onderscheid naar verschillende soorten opdrachten en daaruit voortvloeiende sturing; (3) de opdrachtgever specificeert in voldoende mate de opdracht die hij verstrekt en (4) de opdrachtgever richt het proces in aansluiting op de voorgaande drie elementen. De eerste eis sluit aan bij de hierboven geschetste paradoxale situatie van ‘sturen op afstand en dichtbij elkaar staan’: voor de opdrachtgever, als regisseur van de beleidsketen, betekent dit dat hij de uitvoerder moet integreren in de vormgeving van de keten. Het is aan de opdrachtgever in hoeverre hij de kennis en ervaring van de uitvoerder wil betrekken bij de vormgeving cq. bijstelling van het beleid, de mate van betrokkenheid en het moment waarop. De tweede eis is met name relevant voor hetgeen we het hier over hebben: ‘sturen op afstand’. Volgens Van Dijck en Slootmaker moet de sturing door de opdrachtgever aansluiten bij de aard van de opdracht. Zij stellen: *‘Het is immers de aard van de opdracht die bepaalt wat de aard en inhoud is van de sturing en de daaruit voortvloeiende informatievoorziening tijdens de uitvoering van de opdracht’* (2004: 67). Deze auteurs onderscheiden opdrachten in drie ideaaltypen: (1) effectopdrachten, (2) productopdracht en (3) inspanningsopdracht.¹⁶ Bij ‘sturen op afstand’ zal de aard van de opdracht een product- of effectopdracht zijn.

Nevenschikking en hiërarchie

De bestuurder en uitvoeringsorganisatie beschikken beide over een zekere mate van zelfstandigheid, maar zijn ook wederzijds afhankelijk van elkaar (Van Thiel, 2004: 128). Dit levert de paradoxale situatie op dat de bestuurder afhankelijk is van het presteren en de kennis van de uitvoeringsorganisatie, terwijl de uitvoeringsorganisatie voor haar voortbestaan weer afhankelijk is van de bestuurder voor haar financiële hulpbronnen en tevens haar grootste opdrachtgever is. De uitvoeringsorganisatie is zelf verantwoordelijk voor haar bedrijfsvoering en de wijze waarop zij de afgesproken prestaties tot stand brengt. Aan de andere kant is het ook dezelfde bestuurder die een bepaalde mate van zelfstandigheid heeft doordat hij de grootste financier en opdrachtgever is. De relatie tussen bestuurder en uitvoeringsorganisatie wordt derhalve gekenmerkt door zowel nevenschikking (samenwerking tussen bestuurder en verzelfstandigde organisatie) en hiërarchie. Volgens Van Thiel uit deze nevenschikking zich bijvoorbeeld in het gebruik van termen als: contract, afspraken, convenant, onderhandelen etc. *“Maar er is ook sprake van een hiërarchische relatie die eenzijdig en top-down wordt bepaald”* (Van Thiel, 2004: 128).

¹⁶ Door Van Dijck en Slootmaker (2004: 67-68) worden deze opdrachten als volgt uitgelegd.

Effectopdracht: *“[...] formuleert de opdrachtgever de kwaliteit en kwantiteit van een te bereiken effect door de opdrachtnemer”*. Een **productopdracht** wordt niet geformuleerd in termen van het daarmee te bereiken beleidsdoel, maar in termen van kwaliteit en kwantiteit van het door de opdrachtnemer voort te brengen producten of diensten. Ten slotte definiëren zij een **inspanningsopdracht** als: *“[...] een opdracht waarbij noch het te bereiken resultaat, noch de kwaliteit en kwantiteit van de voort te brengen producten als basis voor de opdrachtverstrekking wordt genomen. [...] een inspanningsopdracht luidt dan ook primair in termen van inspanningen die van de opdrachtnemer gevraagd worden en die naar de mening van de opdrachtgever zullen bijdragen aan het te realiseren beleidsdoel”*.

Beleid en uitvoering

Door Van Thiel en Homburg (2002) wordt aangegeven dat uit evaluaties van externe verzelfstandiging blijkt dat de scheiding tussen beleid en uitvoering niet zo makkelijk is te maken: *“De precieze knip tussen beleid en uitvoering is moeilijk vast te stellen”* (Van Thiel, 2003: 5). Volgens Van Thiel (2004: 130) is het niet waarschijnlijk dat een scheiding tussen beleid en uitvoering volledig gerealiseerd kan worden: *“Beleidsmakers zullen zich blijven bemoeien met de uitvoering, en uitvoerders zullen blijven proberen nieuw beleid mede te bepalen”*. Een zekere spanning tussen beleid en uitvoering zal derhalve blijven bestaan. Van Thiel (2004: 129) wijst hier een aantal redenen voor aan. Ten eerste is het moeilijk te bepalen waar het ontwerpen van beleid eindigt en de uitvoering begint. Daar uitvoeringsorganisaties op allerlei manieren rechtstreeks feedback krijgen over de mate waarin het beleid aansluit bij hun wensen, zijn zij een belangrijke bron van informatie voor de beleidsmaker (de bestuurder). Een tweede verklaring volgens Van Thiel is dat: *“[...] politici en de ambtelijke top zich vaak niet lijken te kunnen beperken tot ‘sturen op hoofdlijnen’ [...]”* (2004: 129-130). Zij proberen op allerlei manieren invloed te behouden op de uitvoering door de uitvoeringsorganisatie. Door Zijlstra (2004) wordt dit niet als negatief afgedaan of falen, maar hij stelt dat het de plicht is van de politiek om vragen te stellen over de uitvoering van beleid. Zijn argumentatie luidt dat het hun taak is de uitvoering van het beleid door het dagelijks bestuur te controleren, ongeacht of deze uitvoering niet rechtstreeks door dit bestuur zelf plaatsvindt. Van Thiel stelt dat in zekere zin sturing nodig is om bestaand beleid zo goed mogelijk uit te (laten) voeren en deugdelijk nieuw beleid te ontwerpen (Van Thiel, 2003: 6). Hierdoor is een zekere mate van interactie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering noodzakelijk.

Horizontalisering en bijzondere verantwoordelijkheid

Bij ‘sturen op afstand’ zullen de bestuurder en de verzelfstandigde dienst zich verhouden als opdrachtgever-opdrachtnemer. De bestuurder zal in haar sturingspogingen recht moeten doen aan de horizontale structuur waarbinnen zij functioneert. Dit betekent overleg en onderhandeling met te sturen actoren die kunnen resulteren in nieuwe en bijgestelde doelen. Daarnaast betekent dit een relativering van het sturingsvermogen van de bestuurder, daar deze niet langer wordt gezien als de centraal sturende instantie van de samenleving, maar als slechts één van de actoren. De gemeente is echter niet alleen opdrachtgever, maar moet ook het algemeen belang beschermen en dienen. De mate waarin de overheid in interactie kan treden met andere actoren kent echter door deze bijzondere verantwoordelijkheid haar grenzen. Door Ten Heuvelhof is dit treffend verwoord door: *“Overheden in horizontale structuren gewoon en bijzonder”* (Ten Heuvelhof, 1994: 107).¹⁷ Door deze bijzondere verantwoordelijkheid blijven overheden verantwoordelijk voor de aanpak van moeilijk op te lossen problemen en dragen zij verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van de processen waarin deze problemen aan de orde komen. Het feit dat de overheid niet boven de andere maatschappelijke partijen staat, betekent niet dat zij daar gelijk aan is (Ten Heuvelhof, 1994: 107).

¹⁷ Hij legt dit als volgt uit: *“Het mag dan zo zijn dat publieke actoren niet beschikken over een bijzonder stuurvermogen, dit neemt niet weg dat zij wel bijzondere verantwoordelijkheden dragen”* (Ten Heuvelhof, 1994: 107).

De combinatie van bijzondere verantwoordelijkheden met gewone stuurmogelijkheden creëert spanning. Deze spanning komt onder andere tot uiting in de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de bestuurder (Ten Heuvelhof, 1994: 107). De bestuurder zal verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop en de mate waarin het geformuleerde beleid ten uitvoer is gebracht (vgl. Pröpper en Steenbeek, 1998: 298). Sturing is nodig om deze (beperkte) mate van verantwoordelijkheid waar te maken, maar ook -zoals gezegd- om bestaand beleid zo goed mogelijk uit te laten voeren en deugdelijk nieuw beleid te ontwerpen (Van Thiel, 2003: 6).

Hybriditeit; taak- en marktoriëntatie

Overheidsorganisaties worden doorgaans gekenmerkt door een taakoriëntatie. Dit is in tegenstelling tot de verzelfstandigde organisaties waarvan een marktoriëntatie wordt verwacht. Deze marktoriëntatie houdt onder andere het centraal stellen van de klant in en het streven naar doelmatigheid van de bedrijfsvoering (Van Thiel, 2004: 132). Deze oriëntaties brengen verschillende waardepatronen met zich mee die op gespannen voet met elkaar kunnen staan.

Dit kan zich uiten door tegenstrijdige waardepatronen tussen bestuurder en de verzelfstandigde organisatie. Een vraag van overheidskant die betrekking heeft op controle op de continuïteit van de dienstverlening door de verzelfstandigde organisatie, kan door deze organisatie gezien worden als iets dat ten koste gaat van de dienstverlening van de organisatie. Immers alle tijd die in registratie en informatieverzameling gaat zitten, gaat ten koste van de tijd voor productie. Er kan derhalve een spanning bestaan tussen de taak- en marktoriëntatie. Volgens In 't Veld (2005: 58) is het daarom nodig dat binnen de hybride organisatie¹⁸ een verzoenings- of integratiemechanisme aanwezig is die die potentiële spanning tussen deze twee oriëntaties tegengaat.

3.5 Analyse kader

In dit hoofdstuk is getracht een invulling te geven aan het sturingsconcept 'sturen op afstand'. Hoewel er geen exacte invulling van het concept bestaat, mag het duidelijk geworden zijn dat het verschilt van de conventionele wijze van sturing door toenemende invloed van maatschappelijke actoren en 'sturing op hoofdlijnen en prestaties' van een beleidsterrein.

In mijn onderzoek vormen de vier aspecten die Kickert (1998: 81-82) op een rij heeft gezet, de centrale elementen die tezamen invulling geven aan het sturingsconcept 'sturen op afstand'. Met behulp van de verschillende theoretische notities heb ik deze vier aspecten nader ingevuld. Dit leidt tot het volgende analysekader voor mijn onderzoek.

Sturen op hoofdlijnen

Onder 'sturen op hoofdlijnen' wordt in dit onderzoek verstaan: geen sturing op details. Details zijn alle aspecten die de bedrijfsvoering van de welzijnsinstelling raken.

In haar management mag de gemeente zich bemoeien met 'wat', maar mag zich niet inmengen met het 'hoe'. Deze begrippen zijn in dit onderzoek als volgt

¹⁸ Hiermee doelt hij op een organisatie: "[...] die producten in de vorm van goederen of diensten voortbrengt zowel vanuit publiekrechtelijke als vanuit privaatrechtelijke relaties" (In 't Veld, 2005: 51).

geoperationaliseerd. 'Wat' is: het beleidskader ofwel de doelstellingen van het beleid. Tevens worden onder 'wat' de uitkomsten van het productieproces van de welzijnsorganisaties verstaan. Tussen gemeente en welzijnsorganisaties worden afspraken gemaakt over de te leveren prestaties. 'Hoe' betreft dan de inrichting en het verloop van het (productie)proces door welzijnsorganisaties om deze afgesproken prestaties tot stand te brengen. In andere woorden 'hoe' betreft de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties. Onder *bedrijfsvoering* wordt in dit onderzoek verstaan: de wijze waarop inputfactoren zoals personeel en materieel worden aangewend in het productieproces.

Dit onderscheidt tussen 'wat' en 'hoe' betekent voor de organisatiestructuur dat deze gedecentraliseerd is en dat de hierin te onderscheiden eenheden resultaatverantwoordelijk zijn. Centraal staat hierbij het begrip: *zelfstandigheid*. Onder zelfstandigheid wordt verstaan: "[...] binnen duidelijk vastgestelde politieke randvoorwaarden moeten intern of extern verzelfstandigde organisatieonderdelen zo veel mogelijk zelfstandig kunnen beslissen over de uitvoering van taken" (Van Twist en In 't Veld, 1993: 363). Ook staat hierbij het vermogen tot zelfsturing door de welzijnsorganisatie centraal. Uitgangspunt is dat bevoegdheden op een zo laag mogelijk organisatorisch niveau moeten worden gelegd.

Sturen op hoofdlijnen betekent voor de gemeente dat deze verantwoordelijk is voor het strategisch en tactisch management. Voor de welzijnsorganisaties betekent dit dat zij bij 'sturen op hoofdlijnen' de verantwoordelijkheid voor het operationeel management dragen.

Deze verantwoordelijkheidsverdeling bij 'sturen op hoofdlijnen' vertaalt zich in de planning en controlcyclus als volgt. De gemeente is verantwoordelijk voor het strategisch beleid. Het beleidsplan (het 'wat') verwoordt een overkoepelende visie voor het beleidsterrein welzijn en in het beleidsplan zijn maatschappelijke doelen vastgelegd. Het vaststellen van beleid op hoofdlijnen is expliciet onderdeel van de subsidiecyclus. Het college van B&W en de ambtelijke organisatie vertalen het strategische beleid van de raad in een tactisch beleid. In het kader van de 'control' informeert het college van B&W de gemeenteraad periodiek over de mate waarin de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd met de uitvoering. Deze verantwoording vindt plaats op het tactisch en strategisch managementniveau. Dit houdt in dat de verantwoordelijk wethouder géén verantwoording hoeft af te leggen over individuele gevallen aan de raad.

Verschuiving van instructie naar interactie

Onder *instructie* wordt in dit onderzoek verticale (top-down) sturing verstaan. Dus sturing op basis van centraal en eenzijdig door de overheid bepaald beleid. Hierbij wordt door de overheid gestuurd middels het instrument dwang: bevelen, opdrachten en regels die de handelingsvrijheid beperken van de welzijnsorganisaties.

Interactie is geoperationaliseerd als horizontale sturing; twee- of meerzijdige sturing. Hiermee wordt bedoeld op een wijze van sturing waarin partijen op gelijkwaardige voet, in plaats van boven- en ondergeschiktheid, staan. Instrumenten hierbij zijn: overtuiging, samenwerking en onderhandeling. Interactie betekent voor het proces van beleidsvorming van de gemeente dat dit een resultante is van een interactieproces waarin doelen, middelen en informatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie worden uitgewisseld. De

mate van interactie wordt geanalyseerd aan de hand van de beleidscyclus; welzijnsinstellingen leveren gestructureerd (dus periodiek van tevoren aangekondigd - vastgelegd in subsidiecyclus- en voorbereid -dus niet incidenteel) input voor de visie- en beleidsvorming van de gemeente.

Met betrekking tot de rol van de gemeente zal de rol van opdrachtgever naar de voorgrond treden te nadele van de rol als regelgever. Onder de rol van *regelgever* wordt verstaan: dat de gemeente eenzijdig vaststelt hoe bepaalde activiteiten moeten worden uitgevoerd (Van der Bij en Van der Meij, 1995: 74). In de rol van *opdrachtgever* zoekt de gemeente op basis van gelijkwaardigheid overeenstemming met de welzijnsorganisaties over de te leveren prestaties en de condities waaronder die worden voortgebracht.

De aard van de opdrachten die de gemeente als opdrachtgever verstrekt, zullen bij 'sturen op afstand' product- of effectopdrachten zijn, daar deze opdrachten de autonomie met betrekking tot het inrichten van de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties waarborgen. Er worden *niet* langer door de gemeente inspanningsopdrachten verleend aan de welzijnsorganisaties (zie paragraaf 3.4 het dilemma: sturen op afstand en dicht bij elkaar staan). De gemeente en welzijnsorganisatie verhouden zich derhalve als opdrachtgever-opdrachtnemer. Het accent ligt in deze relatie op: onderhandeling en samenwerking. Deze begrippen worden als volgt geoperationaliseerd:

- **Onderhandelingen:** tussen gemeente en welzijnsorganisaties wordt overeenstemming gezocht over wat de instelling kan bieden en voor welk bedrag. Dit wordt geformaliseerd in een contract.
- **Samenwerking** is gedefinieerd als: "*De bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen*" (Propper, 2000: 109). Samenwerking kan tot uiting komen in overlegstructuren. Daarom kijk ik ook naar de aanwezigheid van (formele of informele) overlegstructuren tussen de gemeente en welzijnsorganisaties.

Interactie komt ook tot uiting in het gebruik van *meerzijdige instrumenten*. Onder meerzijdige instrumenten worden instrumenten verstaan die uitgaan van vrijwilligheid en overleg. Voorbeelden hiervan zijn: contracten, convenanten en overtuiging.

Verantwoording, informatie en toezicht:

Informatieverschaffing, verantwoording en het houden van toezicht zijn sleutelbegrippen bij 'sturen op afstand'. Het accent bij de verantwoording door welzijnsorganisaties en het toezicht van de gemeente ligt op de geleverde prestaties van de welzijnsorganisaties en de kwaliteit van deze prestaties (het 'wat'). Welzijnsorganisaties leggen bij 'sturen op afstand' *geen* verantwoording af over gedetailleerde beheersmatige zaken als: ziekteverzuim, salarissen etc. Zaken die de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties raken (zie 'sturen op hoofdlijnen'). Voor het aggregatieniveau van informatie geldt bij 'sturen op afstand': naarmate het sturingsniveau toeneemt, de informatie meer globaler en strategischer van aard zal worden.

Instrumenten die bij 'sturen op afstand' kunnen worden gebruikt voor het toezicht van de gemeente zijn: tussentijdse productierapportages, jaarverslag, jaarrekening. Naast deze verticale vormen van verantwoording en toezicht zal bij 'sturen op afstand' meer nadruk komen te liggen op het gebruik van horizontale vormen van verantwoording en toezicht,

zoals: visitaties, praktijkinspecties, certificering, kwaliteitspanels, klanttevredenheidsonderzoek en raden van toezicht.

Bij 'sturen op afstand' is het van belang dat tussen gemeente en welzijnsorganisaties duidelijke afspraken bestaan over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd en de inhoud van deze verantwoording. Een goed ontwikkeld bestuurlijk informatiesysteem is hiervoor van belang. Dit systeem biedt volledige terugkoppeling: de (verantwoordings)informatie over de bereikte prestaties en resultaten vormen de basis voor bijsturen.

Ten slotte betekent 'sturen op afstand' met betrekking tot informatie, verantwoording en toezicht dat tussen gemeente en welzijnsorganisaties wederzijdse informatie wordt uitgewisseld. 'Sturen op afstand' heeft de belangrijke consequentie dat partijen wederzijdse verplichtingen met elkaar aangaan die moeten worden vastgelegd. Dit betekent dat niet alleen de uitvoeringsorganisatie verplichtingen aangaat die worden vastgelegd, maar ook dat moet worden vastgelegd wat de verplichtingen van de gemeente in deze zijn.

Sturen op output (of prestaties):

Het aangrijpingspunt voor aansturing door de gemeente komt bij 'sturen op afstand' te liggen op de output ofwel de prestaties van de welzijnsorganisaties.

In dit onderzoek wordt de 'systematiek van aansturing-op-prestaties' van Van Leerdam gehanteerd om te analyseren in welke mate sturing op prestaties plaatsvindt:

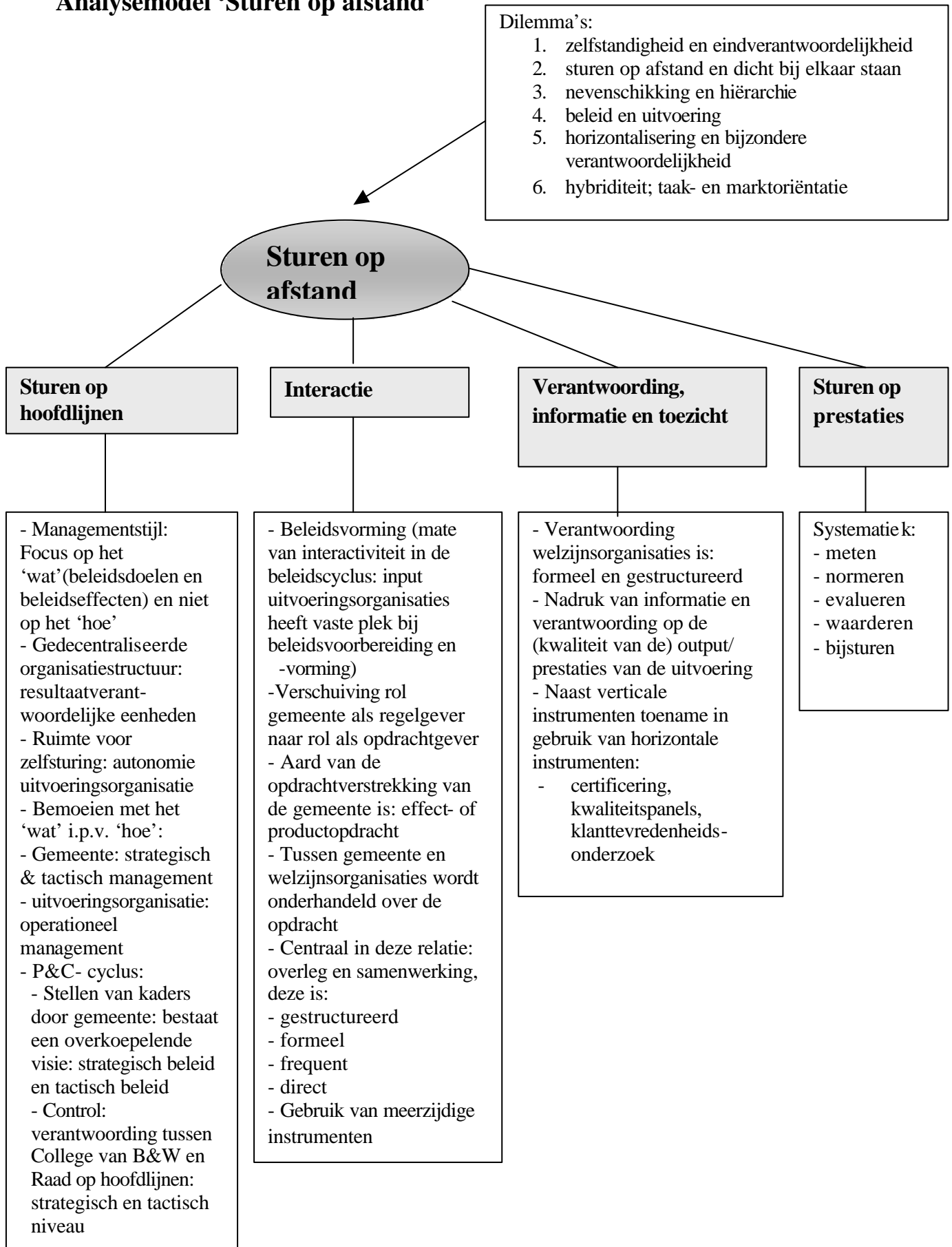
1. **Metten.** Betekent dat producten en diensten van instellingen meetbaar zijn gemaakt en prestatie-indicatoren aanwezig zijn. Zowel kwantitatief als kwalitatief.
 - Tussen de gemeente en welzijnsorganisaties worden prestatie-afspraken gemaakt waarin resultaten, doelen, maatschappelijke effecten staan benoemd.
2. **Normeren.** Normen zijn streefwaarden aan de hand waarvan de prestaties van welzijnsorganisaties door de gemeente kunnen worden beoordeeld.
3. **Evaluëren.** In deze fase vindt controle door de gemeente plaats van de prestaties van de welzijnsorganisaties. Door de gemeente wordt bepaald in hoeverre de prestaties van welzijnsorganisaties bijdragen aan de door de gemeente gestelde doelstellingen. Deze controle is zowel kwantitatief, financieel als kwalitatief. Verantwoording door welzijnsorganisaties is in termen van prestaties (activiteiten, resultaten, doelen en maatschappelijke effecten). Van belang is dat de verantwoordingsverplichting is gekoppeld aan de vastgelegde afspraken in het contract.
4. **Waarderen.** Van waarderen is sprake als welzijnsorganisaties afgerekend en/of beloofd worden op basis van de door hun geleverde prestaties. Voorwaarden om dit te realiseren zijn:
 - Aanwezigheid van kostprijsmodel die de budgettering koppelt aan prestaties.
 - Aanwezigheid van een gemeentelijke sanctiebeleid (dit is om afrekening te vergemakkelijken)
5. **Bijsturen.** Bijsturen wordt geoperationaliseerd als: de door welzijnsorganisaties geleverde prestaties vormen de basis waarop beleid door de gemeente wordt

bijgesteld. Dit betekent ook dat de nieuwe subsidietoekenning wordt gekoppeld aan behaalde resultaten in voorgaande jaren.

Bovenstaande begrippen heb ik in een model geplaatst (zie het model hieronder). De functie van dit model is tweeledig. Ten eerst vormt het model de richtlijn bij het doen van mijn empirisch onderzoek. Daarnaast is dit model het kader aan de hand waarvan ik de onderzoeksbevindingen in het volgende hoofdstuk orden en analyseer.¹⁹

¹⁹ In paragraaf 4.2 ga ik uitgebreid in op de wijze waarop dit model gebruikt wordt in dit onderzoek.

Analysemodel 'Sturen op afstand'



H. 4 Sturen op afstand in Den Haag

4.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is inzicht verwerven in het arrangement dat de relatie tussen de gemeente Den Haag en welzijnsorganisaties vormgeeft en de wijze waarop dit toepassing in de praktijk krijgt. Eerst ga ik echter in paragraaf 4.2 nader in op de methoden en technieken die gebruikt zijn voor dit onderzoek. In de paragrafen hierna staat beantwoording van deelvraag 2 centraal. Deze vraag luidt: *Op welke wijze geeft de gemeente Den Haag invulling aan 'sturen op afstand'?* Beantwoording van deze vraag, doe ik aan de hand van de vier aspecten die ik in de theorie heb geïdentificeerd en staan weergegeven in het analysemodel in het vorige hoofdstuk. In paragraaf 4.3 staat het eerste aspect dat kenmerkend is van het sturingsconcept centraal: sturen op hoofdlijnen. Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 4.4 de verschuiving van instructie naar interactie in Den Haag. De invulling die in Den Haag gegeven wordt aan het derde aspect: informatie, verantwoording en toezicht, wordt beschreven in paragraaf 4.5. Het aangrijpingspunt voor sturing bij het sturingsconcept 'sturen op afstand' zijn de prestaties van de uitvoeringsorganisaties. Hierop ga ik nader in paragraaf 4.6. In paragraaf 4.7 analyseer ik of de dilemma's die ik in de theorie heb beschreven ook dilemma's zijn in de (wederzijdse) sturingsrelatie tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties.

4.2 Methoden en technieken

Enkele kanttekeningen met betrekking tot het analysekader

Uit bestudering van de literatuur, waar het vorige hoofdstuk deels een weergave van geeft, concludeer ik dat er geen eenduidigheid bestaat in de wetenschappelijke literatuur over het sturingsconcept 'sturen op afstand'. In mijn onderzoek vormen de vier aspecten die Kickert (1998: 81-82) noemt de rode draad door dit onderzoek. In het vorige hoofdstuk heb ik getracht deze begrippen nader te operationaliseren. Deze operationalisering is ingevuld met behulp van verschillende literatuur over onder andere: prestatiesturing, netwerksturing, horizontalisering van relaties (en de daarmee samenhangende) vormen van toezicht en verantwoording, interactiviteit en resultaatgerichte bedrijfsvoering. De rode lijn bij de bespreking van deze elementen was telkens dat het sturingsconcept 'sturen op afstand' wordt afgezet tegen de klassieke, meer conventionele, directe manier van sturen.

Ik wil deze operationalisatie nuanceren doordat ik mij er terdege van bewust ben dat deze niet volledig uitputtend is. Dit heeft te maken met de hierboven al benoemde lacune in de wetenschappelijke literatuur van een eenduidige invulling van het sturingsconcept van 'sturen op afstand', met name als het gaat over 'sturen op hoofdlijnen'. Want wat zijn nou hoofdlijnen en wanneer is iets detail? Ik heb getracht deze begrippen en mijn keuzes hierbij zo goed mogelijk af te bakenen.

Methode van gegevensverzameling

Voor het verzamelen van de benodigde informatie wordt gebruikt gemaakt van een tweetal methoden: documentenanalyse en interviews.

Een belangrijke bron voor documentanalyse is het rapport van het onderzoek dat de lokale rekenkamercommissie Den Haag heeft uitgevoerd. Andere belangrijke bronnen zijn (ambtelijke) nota's, verordeningen²⁰ en beleidstukken van de gemeente Den Haag aangaande dit onderwerp.

De interviews zijn gehouden met sleutelfiguren en geven aanvullende informatie over de praktijk van aansturing (onderzoeksvraag 3). Bovendien heb ik interviews afgenomen om eventuele lacunes in de bronnen van gemeente Den Haag -bijvoorbeeld over het formele sturingsmodel en de sturingspraktijk in de gemeente Den Haag- op te vangen. De interviews waren semi-gestructureerd aan de hand van thema's uit het theoretische kader. Ik heb interviews afgenomen met actoren afkomstig van de gemeente Den Haag en van gedecentraliseerde welzijnsinstellingen in Den Haag. In bijlage 1 bevindt zich een lijst met geïnterviewden en in bijlage 2 de vragenlijst. Ik heb met vier vertegenwoordigers van welzijnsorganisaties gesproken. In totaal zijn er zeven welzijnsorganisaties, maar een aantal van deze welzijnsorganisaties vormen een personele unie. De vier bestuursleden afkomstig van de welzijnsorganisaties vertegenwoordigen dus samen de zeven welzijnsorganisaties die centraal staan in dit onderzoek.

De onderzoeksperiode van deze scriptie is tot en met eind 2005. Indien zich in 2006 ontwikkelingen in Den Haag hebben voorgedaan die (zeer) relevant zijn voor dit onderzoek, zal ik ze benoemen. Afhankelijk van de mate waarin actoren al ervaringen hebben opgedaan met deze nieuwe ontwikkelingen, zullen ze meegenomen worden in de analyse van dit onderzoek.

²⁰ Zoals de Verordening Productsubsiëring (VPS) en de Algemene Subsidieverordening (ASV)

4.3 Sturen op hoofdlijnen

In de theorie hebben we gezien dat ‘sturen op afstand’ ten eerste vaak een verschuiving van detailsturing naar sturen op hoofdlijnen inhoudt. Dit betekent dat de bestuurder terughoudend zal moeten zijn met zijn bemoeienis met de operationele uitvoerende details van de verzelfstandigde dienst. In de volgende paragrafen wordt aan de hand van de aspecten die ik ten aanzien van sturen op hoofdlijnen in theorie heb onderscheiden, de situatie in Den Haag beschreven. Deze aspecten zijn achtereenvolgens: managementstijl, organisatiestructuur en planning- en controlcyclus.

4.3.1 Managementstijl²¹

Dit deel gaat in op de stijl waarop de gemeente Den Haag sturing wil geven aan de welzijnsorganisaties en de achterliggende veronderstellingen die aan het werken met een productsubsidiëring systeem schuil gaan. Kortom, de sturingsconceptie of -filosofie van de gemeente Den Haag.

De wijze waarop de gemeente Den Haag de decentrale welzijnsorganisaties wil aansturen is uiteengezet in de Verordening Productsubsidiëring (VPS). Met de introductie van de VPS in 1993 is een aantal nieuwe principes voor sturing geïntroduceerd door de gemeente Den Haag die tezamen invulling geven aan de nieuwe sturingsfilosofie van de gemeente Den Haag. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, trachtte de gemeente hiermee een beter inzicht te verkrijgen in de resultaten die worden bereikt met het welzijnsbeleid.

De sturingsfilosofie is opgebouwd uit een aantal principes voor aansturing van de welzijnsorganisaties. Het gaat hier om de hieronder opgenomen principes:

- De gemeente en welzijnsorganisaties verhouden zich tot elkaar als respectievelijk opdrachtgever - opdrachtnemer.
- De welzijnsorganisaties vervullen een eigenstandige rol als opdrachtnemer. Dit betekent dat de welzijnsorganisaties zelf verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering. Dit vereist van de welzijnsorganisatie dat zij een eigenstandige visie hebben op hun taakuitvoering.
- De gemeente staat op afstand en dient zich niet te bemoeien met de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties.
- Niet langer staat de welzijnsorganisatie centraal, maar de producten die zij levert, waarbij het aanbod van de producten dient aan te sluiten bij de vraag.
- Tussen de gemeente en welzijnsorganisaties worden productafspraken gemaakt die gekoppeld worden aan een budget.
- De gemeente Den Haag verstrekt niet langer (input)subsidies aan de welzijnsorganisaties voor met name personeel en accommodaties of voor het exploitatietekort voor welzijnsorganisaties, maar op basis van de met welzijnsorganisatie overeengekomen prestatiedoelen en output van de welzijnsorganisatie.

²¹ Informatie ontleend aan: beleidstukken gemeente Den Haag o.a.: Verordening Productsubsidiëring gemeente Den Haag, 1993; Algemene Subsidieverordening gemeente Den Haag, 1987; De Bruyn Kops, E., Productsubsidiëring in Den Haag, 1998

- De wijze van budgetteren houdt in:
 - het budget vooraf wordt bepaald en taakstellend is;
 - de te leveren prestatie(s) is (zijn) vastgelegd;
 - de budgetontvanger vrij is in de wijze van besteding van het budget, mits de afgesproken prestatie wordt geleverd;
 - er een directe relatie bestaat tussen het budget en de verlangde prestatie (output); en
 - het principe van: *'budget is budget'*: welzijnsorganisaties mogen meevallers houden en aan reservevorming doen. Dit impliceert tevens dat tegenvallers voor rekening van de organisatie komen (De Bruyn Kops, 1998).
- Een aantal principes die bij deze werkwijze centraal staan, zijn: bedrijfsmatigheid, minder regulering vanuit de gemeente en doelmatigheid (De Bruyn Kops, 1998: 9).

Uit bovenstaande beschrijving van de principes van de sturingsfilosofie van de gemeente Den Haag blijkt dat deze grotendeels overeenkomen met de principes die ten grondslag liggen aan 'sturen op afstand'. Zo is één van de uitgangspunten van 'sturen op afstand' dat uitvoeringsorganisaties worden aangestuurd en afgerekend op hun prestaties. Dit staat ook centraal in het productsubsiëringssysteem waarin subsidies aan welzijnsorganisaties worden verstrekt op basis van de prestaties (producten en diensten) van deze welzijnsorganisaties. Voor de relatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie betekent dit dat deze verzakelijkt is. Niet de instelling staat centraal, maar de producten die zij levert. De subsidie krijgt nu meer het karakter van een contract, omdat nu productafspraken worden gemaakt, die worden gekoppeld aan een budget.

Een ander onderliggende uitgangspunt van 'sturen op afstand' is dat de uitvoeringsorganisatie zelf het beste in staat is om zijn werkprocessen optimaal te organiseren. Hoewel dit niet expliciet in de VPS van de gemeente Den Haag terug te vinden is, wordt dit wel als algemeen uitgangspunt genoemd voor de keuze van een productsubsiëringssysteem. De verwachting is dat door het resultaatverantwoordelijk maken van welzijnsorganisaties, prikkels uit gaan voor doelmatiger werken. Bovendien werd de invoering van een productsubsiëringssysteem ingegeven door de wens voor integrale (en afgestemde) uitvoering en ontlasting van het bestuurlijke apparaat (Steenmetser, 2004: 26). Mijns inziens, impliceert dit dus wel degelijk dat de gemeente Den Haag uitgaat van het kunnen optimaliseren van de uitvoering door zichzelf op enige afstand te plaatsen van de welzijnsorganisaties.

Een andere overeenkomst tussen de sturingsfilosofie van de gemeente Den Haag en de sturingsfilosofie van 'sturen op afstand' is dat de bestuurder (in dit geval gemeente Den Haag) zich niet (meer) bemoeit met de bedrijfsvoering van de te besturen dienst (de welzijnsorganisaties).

Concreet betekent de sturingsfilosofie van gemeente Den Haag voor de wijze van sturing dat de gemeente de welzijnsorganisatie aanstuurt op de prijs, kwaliteit, omvang en de samenstelling van de productie. Dit principe komt overeen met het principe dat ten grondslag ligt aan 'sturen op afstand', waarbij uitgegaan wordt van 'sturen op hoofdlijnen' en niet langer op details. De eigenstandige positie van de

welzijnsorganisaties in Den Haag geeft de organisatie enige mogelijkheid tot zelfsturing. Dit is een ander uitgangspunt dat centraal staat bij 'sturen op hoofdlijnen' en waar ik nu verder op inga.

Zelfsturing

De welzijnsorganisaties zijn over het algemeen positief over de veranderingen, zoals meer verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van hun bedrijfsprocessen, minder bemoeienis van de gemeente met details en het meer vraaggericht werken. Uit mijn gesprekken met alle respondenten komt echter naar voren dat de laatste tijd de autonomie van de welzijnsorganisaties wordt aangetast. Respondenten van de welzijnsorganisaties geven aan dat de sturingsfilosofie van 'sturen op afstand' de laatste tijd meer losgelaten wordt door de gemeente. De gemeente stuurt volgens deze respondenten stringenter: meer in de diepte en meer op details. Deze details betreffen zaken die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties. De mate waarin dit gebeurt, is erg persoonsgebonden. Alle respondenten geven aan dat grote verschillen bestaan tussen ambtenaren van de dienst OCW²²: de ene ambtenaar wil inhoudelijke feeling houden met de uitvoering van het beleid door een instelling, terwijl anderen juist afstand willen houden. Ook de rekenkamercommissie in Den Haag (2004: 65) stelt dat de beslissing om te interveniëren sterk afhankelijk is van de persoonlijke visie van de uitvoerende ambtenaar of de wethouder. Dit uit zich bijvoorbeeld in het incidentele karakter van de interventies van de gemeente in de bedrijfsvoering van een welzijnsorganisatie. Volgens respondenten bij de welzijnsorganisaties worden deze informele momenten door ambtenaren gebruikt om zich te informeren over de gang van zaken bij deze organisaties.

Dit heeft volgens welzijnsorganisaties ook te maken met de huidige wethouder die graag in direct contact met de uitvoering staat. Als voorbeeld geeft een respondent van een welzijnsorganisatie aan dat de wethouder regelmatig ouderenadviseurs of een delegatie van jongerenwerkers uitnodigt om over bepaalde problematiek te praten. Dit wordt door welzijnsorganisaties wel eens als vervelend ervaren daar de wethouder dwars door de formele lijnen heengaat. Hierdoor treedt de gemeente ook niet altijd als eenheid op.

Bovendien stellen alle respondenten dat de gemeente zich de afgelopen jaren op uitvoerend niveau in aantal gevallen zeer intensief met de dagelijkse gang van zaken in de welzijnsorganisaties heeft bemoeid als er signalen waren dat de professionaliteit van de welzijnsorganisaties tekort schoot. Respondenten geven als voorbeeld hiervan dat de gemeente soms actief meedenkt met welzijnsorganisaties over het oplossen van concrete organisatorische of financiële problemen van een welzijnsorganisatie.

Een gemeentelijke respondent stelt: *'Welzijnsorganisaties zijn professionele organisaties, deze moet je vrijheid geven om snel te kunnen reageren op allerlei problemen. Daar is in Den Haag absoluut geen sprake van'*.

Het loslaten van de sturingsstijl uit zich ook in de toenemende vraag van de gemeente naar zaken die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties. Zo geven twee respondenten van welzijnsorganisaties als voorbeeld dat de gemeente het afgelopen jaar tussentijds met de vraag kwam naar alle openingstijden van hun locaties,

²² Deze dienst is verantwoordelijk voor de subsidieverstrekking voor welzijn. Ik kom nog uitgebreid terug op deze dienst in paragraaf 4.2.2

terwijl dit al tijdens de subsidie-onderhandelingen besproken was. Bovendien geven respondenten van zowel welzijnsorganisaties als van de gemeente aan dat er regelmatig vanuit de gemeente vragen gesteld worden over tussentijdse signalen die de gemeente krijgt van burgers. Welzijnsorganisaties worden dan door ambtenaren of de wethouder gebeld met vragen over incidenten in het stadsdeel waarin de organisatie opereert. Deze gesprekken of overleggen hebben betrekking op de uitwerking van nadere werkafspraken en knelpunten die in de stad voorkomen.

Ten slotte blijkt uit mijn gesprekken met respondenten van welzijnsorganisaties dat zij grote beperkingen ervaren in hun mogelijkheden tot zelfsturing als gevolg van het gemeentelijke bezit van de huisvesting van een aantal van deze instellingen. De gemeente Den Haag bezit van een aantal welzijnsorganisaties de gebouwen waarin zij gehuisvest zijn. Ook wijst de gemeente gebouwen aan waar zij zich moeten huisvesten. Sinds de decentralisatie in 1993 krijgen welzijnsorganisaties deze gebouwen van de gemeente, omdat de gemeente wil dat de welzijnsorganisaties goed verspreid zitten in de stadsdelen. Zij mogen deze gebouwen niet afstoten van de gemeente. Een respondent van een welzijnsorganisatie geeft aan dat zij voor deze gebouwen meer dan een marktconforme prijs betalen, omdat de prijs vastgesteld wordt door de gemeente aan de hand van een aantal gemeentelijke categorieën. Een respondent van een welzijnsorganisatie: *“Dit is geen vrije bedrijfsvoering, want ook al zeggen wij dat het gebouw niet rendabel is, bijvoorbeeld in verband met onderbezetting, dan kunnen wij dit gebouw toch niet afstoten. Wij moeten deze (hoge) kosten ook weer doorberekenen in onze kostprijs waardoor we maar deels invloed hebben op het bewerkstelligen van een efficiëntere bedrijfsvoering”*.

Dit heeft tot gevolg dat een welzijnsorganisatie erg veel producten en/of diensten moet produceren om voldoende subsidie binnen te krijgen om deze gebouwen te kunnen betalen, terwijl deze gebouwen niet optimaal bezet worden. Ook gaat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de productie van een welzijnsorganisatie, want al het geld dat in die gebouwen gaat zitten, kan immers niet besteed worden aan de dienstverlening door een organisatie. Volgens een respondent van een welzijnsorganisatie zou de gemeente daarom een deel van haar subsidiegelden moeten verstrekken op basis van input (exploitatiekosten), omdat de gemeente over de huisvesting van een deel van de welzijnsorganisaties gaat en dit niet wil opgeven. Bovendien is het deels subsidiëren op input de kostprijs die welzijnsorganisaties vragen een reëlere weergave volgens deze respondent, omdat nu meer dan 30% van de kostprijs bestaat uit kosten voor huisvesting.

4.3.2 Organisatiestructuur: decentralisatie- deconcentratie

Sturen op hoofdlijnen betekent voor de verantwoordelijkheidsverdeling dat de gemeente verantwoordelijk is voor het ‘wat’. De welzijnsorganisaties zijn verantwoordelijk voor het ‘hoe’. Dit heb ik nader geoperationaliseerd door een onderscheid te maken bij de organisatiestructuur tussen: strategisch, tactisch en operationeel management. ‘Sturen op hoofdlijnen’ betekent in dit onderzoek dat het management op het strategische en tactische niveau bij de gemeente ligt. Bij de welzijnsorganisaties ligt het operationeel management.

Gemeente Den Haag

Er zijn vanuit de gemeente verschillende actoren betrokken bij het welzijnsbeleid.

Strategische management: de gemeenteraad

In Den Haag is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het strategisch management. De gemeenteraad zet de koers uit middels een welzijnsplan, formuleert de doelstellingen van het welzijnsbeleid en stelt de prioriteiten. Tevens beslist de gemeenteraad over het beschikbare welzijnsbudget per stadsdeel of per doelgroep. Bij de Haagse raad ligt niet het primaat voor de subsidieverstrekking²³. In de geest van de dualisering ligt deze bevoegdheid bij het College van B&W.

Tactisch management: het college van B&W en dienst OCW

Bij het college van B&W ligt het tactisch management: het primaat voor subsidieverstrekking. Dit betekent dat het college verantwoordelijk is voor de invulling van de financiële en inhoudelijke kaders die door de raad zijn geformuleerd. Dit resulteert uiteindelijk in een welzijnsprogramma. Tot dit welzijnsprogramma is eind 2003 tezamen met het invoeren van het welzijnsplan besloten. Het dient als middel om de raad jaarlijks in kennis te stellen van het te voeren beleid.

Dit welzijnsprogramma wordt jaarlijks vastgesteld. Voorafgaand aan de vaststelling van het welzijnsprogramma door het college, stelt de raad het budget vast. Naast het budget dient het college ook rekening te houden met eventuele inhoudelijke criteria door de raad vastgesteld. In andere woorden: de raad blijft volledig bevoegd tot het stellen van inhoudelijke en financiële kaders. De invulling van die kaders wordt nu aan het College gedelegeerd.

De wethouder is politiek verantwoordelijk voor de levering van welzijnsdiensten conform het kader dat door de gemeenteraad is gesteld

De dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) is de ambtelijke dienst van de gemeente Den Haag die de verantwoordelijkheid draagt voor subsidieverlening aan de welzijnsorganisaties. De dienst OCW kent twee directeurs: de directeur Welzijn en de directeur Middelen. Onder de verantwoordelijkheid van de directeur Welzijn valt de productgroep Beleid, Subsidies en Projecten (BSP) die binnen de dienst OCW de verantwoordelijkheid voor draagt voor de subsidieverlening (zie figuur 1). De productgroep BSP bestaat uit een aantal afdelingen. Eén van deze afdelingen is de afdeling Welzijn en Jeugdbeleid (WJ). Deze afdelingen voert de gesprekken met de welzijnsorganisaties over de subsidieverzoeken, tussenrapportages en (gekantelde) jaarrekening. Ook worden alle periodieke overleggen met de welzijnsorganisaties door deze afdeling gevoerd. Daarnaast is WJ eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van de productsubsidiëring. De afdeling Financieel beheer, die tevens onderdeel is van productgroep BSP, kan naast de afdeling WJ ook deelnemen aan dit overleg, indien hier aanleiding toe bestaat. Deze afdelingen fungeren als ondersteuning voor WJ bij de gesprekken over subsidieverzoeken.

²³ Het begrip subsidieverstrekking omvat zowel de subsidieverlening als de –vaststelling.

Een derde afdeling die tot de productgroep BSP behoort, is de afdeling Programma Management en Subsidie Ontwikkeling (PMSO). Deze afdeling heeft een adviserende taak bij ontwikkeling en uitvoering van het systeem van productsubsiëring.

Daarnaast zijn er nog een aantal andere afdelingen die optreden als medefinancier. Dit zijn de afdelingen Onderwijs, Kinderopvang, Voorschoolse educatie, Peuterspeelzaalwerk (OKVP) en Maatschappelijke dienstverlening en Volksgezondheid (MDV). Samen zijn deze medefinanciers verantwoordelijk voor ongeveer 30 procent van de omzet van productsubsiëring. Ook voeren deze twee medefinancierende afdelingen afzonderlijk periodiek overleg het welzijnswerk. In deze gesprekken wordt niet gesproken over de reguliere VPS-subsidieverzoeken, tussenrapportages etc. daar dit tot de verantwoordelijkheid behoort van de afdeling WJ.

Onder de verantwoordelijkheid van de directeur Middelen valt de afdeling Subsidieafwikkeling (SAFW). Deze afdeling is verantwoordelijk voor de vaststelling van de subsidie op grond van de daadwerkelijke productie, zoals deze blijkt uit de jaarrekeningen van de welzijnsorganisaties. De dienst BSP geeft hierbij een dwingend advies. Daarnaast verstrekt SAFW voorschotten aan welzijnsorganisaties.

De Gemeentelijke AccountantDienst (GAD)

De dienst OCW wordt gecontroleerd door de dienst GAD. Vanuit deze rol heeft zij indirect en informeel zicht op het functioneren van welzijnsorganisaties met name op hun financiële positie. Op verzoek van OCW kan de GAD ook reviews uitvoeren op de accountantsverklaring van een welzijnsorganisatie of zelf de financiële positie van de welzijnsorganisaties onderzoeken.

De inspecteur productsubsiëring

De inspecteur productsubsiëring wordt tevens tot de dienst GAD gerekend. De inspecteur beoordeelt voornamelijk de kwaliteit van de geleverde prestaties van welzijnsorganisaties, het betrekken van belanghebbenden bij het beleid van de welzijnsorganisaties en het voldoen aan de zorgvuldigheidseisen bij klachtenafhandeling. Door middel van onderzoeken houdt de inspecteur toezicht op de naleving van de afspraken die gesubsidieerde welzijnsorganisaties met de gemeente Den Haag hebben gemaakt. Kortom, hij controleert het functioneren van het systeem en heeft hierover adviesbevoegdheid.

De inspecteur kan ook op verzoek van zowel het gehele college van B&W of individuele leden onderzoek verrichten naar de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties en de aansturing van deze organisaties. Hij valt functioneel direct onder het college van B&W.

Praktijkinspecteurs

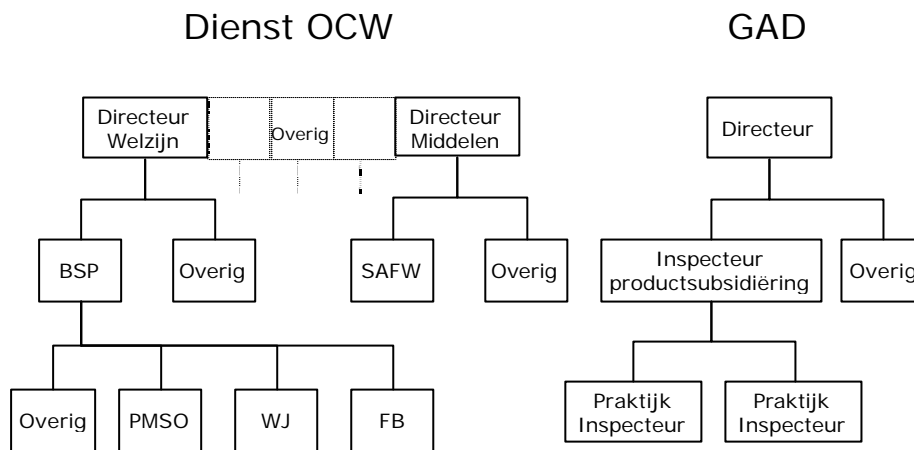
De gemeente heeft begin 2004 twee praktijkinspecteurs aangesteld die ter ondersteuning van de inspecteur productsubsiëring dienen.

De werkzaamheden van deze twee inspecteurs bestaan uit het inspecteren van de locatie op onder andere openstelling van de locatie, doelgroepbereik, productlevering, leveringsvoorwaarden, kwaliteitsaspecten, opleidingseisen medewerkers welzijnsorganisaties en activiteitenplannen (Rekenkamercommissie, 2004: 47). Het

bezoek van een inspecteur kan worden afgelegd naar aanleiding van signalen uit de samenleving of spontaan. Ik kom in paragraaf 4.5.3 nog terug op deze praktijkinspecteurs.

De relaties tussen de verschillende actoren binnen de gemeente Den Haag zien er als volgt uit (zie figuur 1).

Figuur 1 Organogram



Deconcentratie naar de stadsdelen: stadsmanagers

Het College van B&W vond in 2004 dat voor een ‘daadkrachtige uitvoering een verdere deconcentratie van de dienst OCW gewenst is’. Zeer recent²⁴ heeft de deconcentratie van de dienst OCW naar de stadsdelen plaatsgevonden. Voor elk stadsdeel is een ambtenaar van de dienst OCW aangewezen als stadsmanager, ook wel een voorpostfunctionaris genoemd. Deze stadsdeelmanager is voor de welzijnsorganisaties het primaire aanspreekpunt. De verwachting van deze deconcentratie is dat via de managementteams van de stadsdelen een snelle coördinatie plaats kan vinden en snel kan worden gereageerd op knelpunten in de stad (raadsstuk BOW/2005.272, april 2005).

Decentrale welzijnsorganisaties

In hoofdstuk 2 beschreef ik dat voor de invoering van de Verordening Productsubsiëring, het Haagse welzijnsbeleid werd uitgevoerd door een hybride structuur van 110 private single-issueorganisaties, koepelorganisaties en een aantal gemeentelijke uitvoeringsafdelingen. Begin jaren negentig is de uitvoering van het welzijnsbeleid gedecentraliseerd naar 7 particuliere organisaties: de decentrale welzijnsorganisaties (DWO's).²⁵ Het welzijnswerk in de gemeente Den Haag wordt voor het grootste deel uitgevoerd door deze 7 DWO's. DWO's zijn zelfstandige welzijnsorganisaties die een groot aantal verschillende activiteiten verzorgen op het

²⁴ Dit is sinds januari 2006 voor alle stadsdelen het geval. Hiervoor heeft in de afgelopen 2 jaar in de stadsdelen Escamp en Leidschenveen-Ypenburg een pilot deconcentratie gelopen. Deze twee stadsdelen hebben dus al enige ervaringen met deze gedecentraliseerde vorm van werken.

²⁵ Vanaf nu spreek ik over DWO wanneer ik het heb over één van de zeven decentrale welzijnsorganisaties in de gemeente Den Haag.

terrein van bijvoorbeeld maatschappelijk en sociaal-cultureel werk. Ook beheren DWO's voorzieningen als peuterspeelzalen en wijkcentra.

De welzijnsorganisaties zijn per stadsdeel georganiseerd. Deze zeven welzijnsorganisaties zijn: Segbroek Loosduinen, Haagse Hout, Scheveningen, Centrum (WOC), Escamp (SWE), Laak en Schilderswijk.

De laatste twee stichtingen vormden voorheen de failliet gegaande Stichting Ondernemend Welzijn (SWO).²⁶ Vandaag de dag werken Laak en Schilderswijk nauw samen met respectievelijk SWE en WOC.

De DWO's hebben niet allemaal dezelfde bestuursstructuur. SWE en Haagse Hout hebben een Raad van Toezicht-model. In dit model vertegenwoordigt de directeur (Raad van Bestuur) de welzijnsorganisatie en heeft de Raad van Toezicht een controlerende taak. De andere DWO's kennen een stichtingsmodel, waarbij de welzijnsorganisatie wordt vertegenwoordigd door het algemeen bestuur. De directeur van de welzijnsorganisatie heeft een mandaat van het algemeen bestuur. De DWO's Segbroek/Loosduinen, WOC en Scheveningen kennen dit model. Scheveningen kent naast het algemeen bestuur ook een dagelijks bestuur (Rekenkamercommissie, 2004: 18).

DWO's zijn voor hun inkomsten sterk afhankelijk van de gemeente Den Haag. De grootste inkomstenpost vormt de reguliere subsidie op grond van de VPS: 58%. De "reguliere subsidie" bestaat uit een productsubsidie op grond van de Verordening Productsubsidieëring (VPS). Daarnaast ontvangen DWO's aanvullende subsidies voor producten of projecten op basis van de Algemene Subsidieverordening (ASV). Driekwart van de inkomsten van DWO's worden gevormd door de subsidies van de gemeente. De overige inkomsten zijn eigen bijdragen van deelnemers aan activiteiten, ASV-subsidies voor ID-banen en bijdragen van welzijnsorganisaties als het Oranje Fonds en Jantje Beton.

Verantwoordelijkheidsverdeling 'wat' en 'hoe': decentrale bevoegdheden

Als we de structuur van de relatie tussen de gemeente (in haar geheel) en de decentrale welzijnsorganisaties analyseren dan valt op dat er een decentrale structuur tussen gemeente en deze organisaties bestaat; de gemeente Den Haag is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling: het 'wat' (het strategisch en tactisch management), bij de decentrale welzijnsorganisaties ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de levering van welzijnsdiensten, het 'hoe' (operationeel management). De welzijnsorganisaties vervullen hiermee de rol van opdrachtnemer en vormen de doelgroep van het instrument productsubsidieëring.

Alle respondenten geven aan dat altijd al behoorlijk veel ruimte bestond bij welzijnsorganisaties voor zelfsturing met betrekking tot de inrichting en werkwijzen van de welzijnsdiensten.

Na invoering van het productsubsidieëringssysteem zijn de welzijnsorganisatie verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering en mag de gemeente zich formeel niet

²⁶ Stichting Ondernemend Welzijn was het resultaat van een fusie tussen Stichting Welzijn Laak & Rijswijk (SWL&R) en Stichting Welzijn Schilderswijk.

meer bemoeien met de werkuitvoering of productiewijze van de welzijnsorganisatie. Er is niet langer sprake van een gemeentelijk (personeels)formatiebeleid en –beheer. In die zin zijn de vrijheden van de welzijnsorganisaties toegenomen. Formeel bestaat er dus een organisatorische scheiding tussen beleid (‘wat’) en uitvoering (‘hoe’). Hoewel dit formeel zo is vastgelegd, blijkt deze scheiding niet geheel zuiver: de gemeente Den Haag heeft een aantal instrumenten geïmplementeerd waarmee zij (indirect) invloed uit kan oefenen op de bedrijfsvoering van DWO’s, te weten:

- *Eisen aan administratie van DWO’s*

De gemeente houdt zich in haar verordening de mogelijkheid voor dat zij eisen kan stellen aan de administratie van DWO’s. Eén van de eisen die de gemeente stelt aan de administratie van welzijnsorganisaties is dat de organisaties deze zodanig ingericht heeft, dat te allen tijde, een overzicht kan worden verkregen van de producten, de bezittingen, de schulden, het eigen vermogen en de financiële resultaten van de welzijnsorganisatie (Art.16, VPS). Ook eist de gemeente dat een instelling haar administratieve gegevens gedurende ten minste 10 jaar na afloop van het boekjaar beschikbaar houdt (Art. 22, VPS).

- *Informatie over samenstelling raden van toezicht en besturen*

DWO’s moeten bij elke subsidieaanvraag en bij elke aanvraag voor subsidievaststelling een overzicht geven van de samenstelling en achtergrond van het bestuur en, indien aanwezig, Raad van Toezicht. Ook moeten DWO’s informatie verstrekken over de feitelijke bezetting (inclusief vacatures) en de specifieke deskundigheid van de leden op verschillende voor de welzijnsorganisaties belangrijke terreinen, zoals personeel en organisatie, financiën, algemeen management en kennis van het welzijnsterrein. Elke mutatie in het bestuur of de raad van toezicht moet aan de gemeente worden gemeld. Formeel heeft de gemeente geen stem bij de benoeming van leden van Raden van Toezicht en Besturen. De leden benoemen zichzelf. Dat is expliciet besloten bij de oprichting van de DWO’s. De gemeente stelt wel in de VPS de eis dat minderheden en vrouwen in deze colleges vertegenwoordigd zijn.

- *Eisen aan de beleidsvoering van een DWO*

In de VPS wordt expliciet genoemd dat de DWO’s een beleid moet voeren ten aanzien van de emancipatie van vrouwen, ouderen en migranten. Dit moet de organisatie kenbaar maken aan de gemeente middels haar personeelsbeleid, haar werkwijze en de bestuurssamenstelling (Art. 7, VPS). Tevens staat expliciet in de VPS beschreven dat een DWO niet mag handelen in strijd met het door de gemeente vastgestelde beleid met betrekking tot discriminatie. Dit betekent voor een DWO dat deze zorg draagt voor het voorkomen en tegengaan van enige activiteit, die discriminatie oplevert wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras geslacht, burgerlijke staat, leeftijd of seksuele voorkeur (Art. 6, VPS).

Bovendien kan de gemeente eisen stellen aan de hoogte van de contributie van leden van een instelling, bijdragen van deelnemers aan activiteiten en aan tarieven die DWO’s hanteren (Art. 10, VPS). Indien een DWO een subsidie ontvangt voor meerdere jaren²⁷

²⁷ Deze meerjarige periode is voor een termijn van twee jaar, tenzij de aard van het product een kortere of langere periode verlangt (Art. 11, lid 1, VPS).

moet deze daarnaast elk jaar aangeven hoe de te heffen contributies, bijdragen, tarieven en toegangsprijzen jaarlijks worden aangepast aan het loon- en prijspeil.

- Bevoegdheid tot inzage in financiële stukken

Indien de gemeente aanwijzingen heeft voor organisatorische en/of financiële problemen bij een DWO die gevolgen kunnen hebben voor de rechtmatigheid, doelmatigheid of continuïteit van de uitvoering, heeft de gemeente de bevoegdheid tot inzage in de boeken en bescheiden van een DWO.

Autonomie: de zelfstandige positie DWO's

Naast deze instrumenten waarmee de gemeente (indirect) invloed kan uitoefenen op de bedrijfsvoering door DWO's, worden door respondenten van DWO's nog andere manieren aangegeven die zij typeren als inmenging door de gemeente met hun eigenstandige positie. Alle respondenten geven als voorbeeld hiervan het onderzoek dat de gemeente is gestart naar de verschillen in kostprijzen²⁸ bij DWO's. Dit onderzoek is in 2004 door de afdeling OCW gestart om te komen tot uniforme kostprijsberekening. Hiertoe is een projectgroep opgericht met als taak de achtergronden van de prijsverschillen te inventariseren en te komen tot een meer uniforme kostprijsberekening. Een respondent van een DWO zegt hierover: *'Nu zijn er verschillen in de kostprijs. De kostprijzen wil de gemeente uniformeren en normeren, waardoor ze toch weer verder gaan ingrijpen in ons bedrijfsproces, terwijl het er eigenlijk om gaat wat wij produceren. Als wij leveren wat er is afgesproken dan gaat het ze niets aan hoeveel dat heeft gekost'*.

De gemeente is momenteel ook bezig met een onderzoek naar de overhead bij DWO's. DWO's vinden dat dit rechtstreeks raakt aan hun bedrijfsvoering en raar voor een gemeente die zegt te willen aansturen op de prestaties van welzijnsorganisaties. Een bestuurder van een DWO verduidelijkt dit door te stellen: *'Je gaat toch ook niet aan een aannemer vragen: hoeveel voormannen heb jij? Als er maar geleverd wordt wat is afgesproken'*. Een andere respondent: *'De gemeente wil graag weten wat de overhead is van DWO's, maar de gemeente heeft hier eigenlijk niets mee te maken'*.

Beperking in de discretionaire ruimte op strategisch niveau wordt ervaren als gevolg het gemeentelijke verbod tot het oprichten van een BV of het aangaan van een fusie.

Daarnaast geven alle respondenten bij DWO's aan dat de deconcentratie van de dienst OCW naar de stadsdelen ook van invloed is op hun eigenstandige positie. Door deze deconcentratie komen ambtenaren meer in de wijk en zoeken tussentijds vaker contact met DWO's daar zij nu meer en directer geconfronteerd worden met vragen van burgers. Ook zijn de lijnen tussen de gemeente en DWO korter, waardoor respondenten bij DWO's menen dat de gemeente niet alleen letterlijk dichterbij zit, maar ook in haar aansturing dichterbij een DWO zit.

Ten slotte wordt het faillissement van Stichting Ondernemend Welzijn (zie hoofdstuk 2) door bijna alle respondenten als één van de ontwikkelingen genoemd die van grote invloed is geweest op de autonome positie van DWO's. In een gemeentelijke notitie

²⁸ Door de rekenkamercommissie van de gemeente Den Haag is eind 2004 geconstateerd dat tussen DWO's grote verschillen bestaan in kostprijzen.

wordt hierover gezegd: “[..] dit leidde tot een aantal gemeentelijke maatregelen die vooral betrekking hebben op de bedrijfsvoering (dit aspect was onvermijdelijk) van de welzijnsorganisaties en het voorkomen van deconfitures. Deze maatregelen zijn gericht op de continuïteit van het welzijnsaanbod” (De Bruyn Kops, 2005: 14).

Door de gemeenteraad is uitgesproken dat indien de gemeenteraad zich inmengt met de interne bedrijfsvoering van DWO's, dit wel consequenties heeft voor de gemeente. De gemeente is dan namelijk ook (mede)verantwoordelijk, aldus de raad. Dit wordt als volgt door de gemeenteraad verwoord:

“[...] naarmate de inmenging van de gemeente in de interne bedrijfsvoering van DWO's toeneemt, nemen ook de risico's ten aanzien van de verantwoordelijkheidsvraag bij eventuele financiële probleemsituaties toe”. Ook de curator van het faillissement van de Stichting Ondernemend Welzijn constateert dat de DWO's zelfstandige ondernemingen zijn met een zelfstandig management. De gemeenteraad heeft daarom erkend dat: *“De gemeente dient derhalve met deze verantwoordelijkheid rekening te houden”* (raadsstuk BOW/2005.272, april 2005).

4.3.3 Planning en control binnen de gemeente

Sturing krijgt vorm in de planning en controlcyclus. In de theorie wordt beargumenteerd dat 'sturen op hoofdlijnen' gebaseerd is op het stellen van kaders door de bestuurder: het strategisch en tactisch beleid.

Stellen van kaders door de gemeente: strategisch en tactisch beleid

Zoals in de theorie wordt beargumenteerd is een beleidsvisie, waarin in grote lijnen aangegeven wordt waar in het beleid op gekoerst wordt, een belangrijk sturingsinstrument. In deze paragraaf wordt ingegaan op de rol van de beleidsvisie als sturingsinstrument in het welzijnsbeleid: heeft de gemeente Den Haag een visie ten aanzien van welzijn, is deze richtinggevend voor welzijnsorganisaties en bestaat er consensus over de prioriteiten?

In het verleden bestond het beleidsplan in Den Haag uit een aantal gemeentelijke kadernota's zoals *'Mensenwerk'*, *'De Kracht van Den Haag'* en *'Den Haag voor elkaar'*, waarin een algemene missie is geformuleerd voor het welzijnsbeleid. In de nota *'Den Haag voor elkaar'* (2001) is de doelstelling van het welzijnswerk op de volgende wijze verwoord: *“Welzijn stelt individuen in staat maatschappelijk op eigen benen te leren staan en optimale ontplooiingskansen te verwerven in een leefbare en ongedeelde stad, actief met andere bewoners op buurt en wijkniveau”.*

Deze nota's waren echter richtinggevende kadernota's die niet of nauwelijks in operationele doelen waren vertaald. Door ambtenaren werd als gevolg hiervan de sturingsmogelijkheden als gering ervaren. Door DWO's is destijds aangegeven dat zij heldere richtlijnen wilden van de gemeente (Commissie Van Driel, 2002). Door de gemeente is gewerkt aan de verbetering van de mogelijkheden om aansturing te geven aan de DWO's. Dit heeft onder meer geresulteerd in het welzijnsplan 2005-2006 en het welzijnsprogramma 2005.²⁹

²⁹ Ik spreek over het welzijnsplan 2005-2006 en het welzijnsprogramma 2005, omdat deze beleidsstukken betrekking hebben op mijn onderzoeksperiode.

Welzijnsplan 2005-2006

Eind 2004 is het Welzijnsplan 2005-2006 aanvaard, met daarin de hoofdlijnen voor het welzijnsbeleid voor deze periode. Om aan te sluiten bij de collegeperiode is gekozen voor een Welzijnsplan voor de periode 2005-2006. Dit Welzijnsplan vormt hiermee een 'tussenplan' dat een verlengstuk is van het vigerende welzijnsbeleid zoals neergelegd in de nota '*Den Haag voor elkaar*'.

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het strategisch management: de raad zet kerntaken uit die zij voor welzijn wil oppakken. Het opstellen van een beleidsplan waarin de hoofdlijnen van het beleid worden uitgezet door de gemeenteraad, maakt expliciet onderdeel uit van de subsidiecyclus in Den Haag. Het opstellen van een welzijnsplan door de gemeenteraad vormt de start van deze cyclus.

In het Welzijnsplan 2005-2006 wordt ingegaan op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen vormen de uitdagingen waarop in de planperiode antwoord wordt gegeven. Voorts wordt in het plan aandacht besteed aan de werksoorten die deel uitmaken van het Haagse welzijnsbeleid en de wijze waarop de gemeente in deze planperiode inhoud aan het doelgroepenbeleid geeft.³⁰ In het welzijnsplan 2005-2006 is een viertal inhoudelijke prioriteiten geformuleerd die de uitdagingen vormen waarop de gemeente in de planperiode antwoord op wil geven (Welijnsplan 2005-2006, Den Haag).

Met de komst van het Welzijnsplan 2005-2006 ontbreekt het niet aan beleidsplannen en nota's op de diverse beleidsterreinen, daarover zijn alle respondenten het wel eens. De richting die de gemeente op wil met welzijn is uiteengezet. Dit betekent overigens niet dat het duidelijk is wat er precies door de gemeente mee wordt beoogd. Dit heeft volgens respondenten van DWO's ten eerste te maken met het verschil in prioritering in de verschillende nota's die van toepassing zijn op welzijn. Het is de bedoeling dat deze nota's een integraal verhaal met het welzijnsplan 2005-2006 vormen, maar dit is volgens DWO's onvoldoende het geval. Ten tweede zijn de doelstellingen in het welzijnsplan 2005-2006 vrij algemeen geformuleerd in termen als 'versterking van...', 'bevorderen van...', en drukken vooral strevens en voornemens van de gemeente uit. Er wordt niet aangegeven welke resultaten concreet bereikt moeten worden met het beleid. Dit wordt ook door een gemeentelijke respondent bevestigd: "*Het welzijnsplan blinkt niet uit in meetbare doelstellingen en producten*".

Welijnsprogramma 2005

Het Welzijnsplan 2005-2006 dient als basis en richtinggevend kader voor het tactische beleid waar het College van B&W verantwoordelijk is. Het welzijnsprogramma 2005 is daarmee de resultante van het Welzijnsplan 2005-2006. In het welzijnsprogramma wordt door het college de inzet van de voor welzijn beschikbare gemeentelijke middelen inzichtelijk gemaakt. Dit wordt gedaan door aan te geven hoeveel subsidie per stadsdeel beschikbaar is. Tevens wordt in dit programma per stadsdeel en voor de gehele stad aangegeven welke welzijnsinzet in een bepaald jaar zal worden gerealiseerd. Deze inzet is geformuleerd in termen van activiteiten, zoals: kinderopvang, peuterspeelzalen etc.

³⁰ Raadsbesluit Welzijnssubsidiering, Den Haag, 28-10-2004

Het Welzijnsplan 2005-2006 en het Welzijnsprogramma 2005 dienen als basis en richtinggevend kader voor de productafspraken met DWO's. Zoals in de vorige paragraaf duidelijk werd, is de dienst OCW en binnen deze dienst de afdeling WJ verantwoordelijk voor de subsidieverstrekking aan DWO's. Bij deze afdeling is de taak neergelegd om de vertaalslag te maken van het welzijnsplan en welzijnsprogramma: het beleid, naar de uitvoering. Op de invulling van deze rol van opdrachtgever door de gemeente Den Haag, kom ik in paragraaf 4.3.2 nog uitgebreid terug.

Fase van control

Bij 'sturen op hoofdlijnen' vindt de controle van de uitvoering door de raad plaats op hoofdlijnen: de mate waarin doelstellingen en prestaties geleverd zijn door de uitvoering van het welzijnsbeleid. Uitgangspunt is dat controle door de raad niet langer plaats vindt op individuele gevallen. Twee raadsleden vertellen dat de controle door de raad echter juist op individuele gevallen plaatsvindt. Zij vinden dat de raad nauwelijks zicht heeft op wat er in de uitvoering gebeurt. Ook de mate waarin de uitvoering bijdraagt aan het bereiken van de door de raad gestelde doelstellingen, hebben zij geen inzicht in. Het is vooral op basis van een klacht van een burger dat de raad nadere vragen stelt aan het College. Volgens deze raadsleden gaan de vragen en daarmee de controle vaak erg de diepte in.

College B&W: Wethouder Welzijn

Het uitgangspunt dat bij 'sturen op hoofdlijnen' de wethouder niet langer verantwoording aan de raad hoeft af te leggen over individuele gevallen, lijkt dus nog niet gehanteerd te worden in Den Haag. Volgens DWO's belt de wethouder of één van haar ambtenaren regelmatig met een DWO naar aanleiding van vragen uit de raad. Ook ambtelijk wordt dit aangegeven. Een ambtenaar zegt hierover: *"De gemeenteraad zit nog erg op input en throughput, terwijl door ambtenaren en DWO's juist geprobeerd wordt zich te richten op de output"*.

Dit komt omdat het geen cultuur is binnen de gemeente om resultaatgericht en op hoofdlijnen te sturen. Een gemeentelijke respondent: *"Er wordt nog steeds gesproken over het aantal jongerenwerkers, terwijl output centraal moet staan. De raad heeft nog vaak vragen die betrekking hebben op de activiteiten die een DWO levert"*.

Door een raadslid wordt aangegeven dat dit geen onwil is van de raad en dat zij wel degelijk proberen om informatie over de resultaten (outcome) van de uitvoering te verkrijgen. Dit raadslid geeft aan dat hij ook liever over resultaten (outcome) spreekt dan over organisatorische en bedrijfsmatige zaken bij DWO's: *"Als ik het college vragen stel over de mate waarin doelstellingen zijn bereikt, krijg ik altijd te horen dat het goed gaat: een 'feel good-story'. Wij krijgen geen inzicht van het college in de resultaten die concreet bereikt zijn met de uitvoering. De focus is nu erg op producten, maar de relatie tussen producten en de beleidsdoelstellingen in het welzijnsplan ontbreekt. We moeten daarom afgaan op klachten van burgers"*.

Een gemeenteraadslid meent dat er een spanning bestaat tussen de theorie van sturen op hoofdlijnen en de praktijk. De politiek is daarbij geneigd niet op hoofdlijnen te sturen, want dat kan volgens deze respondent in de praktijk niet. Dit heeft onder andere te maken

met het Haagse beleid dat nu veel te algemeen is volgens dit raadslid. Een andere gemeentelijke respondent: *‘Het beleid is veel te algemeen. Bijvoorbeeld een doelstelling als ‘sociale cohesie bevorderen’. Hoe stuur je hier dan op? Welke indicatoren moet je hiervoor gebruiken? De sturing in Den Haag is nu veel te algemeen’*”.

Het welzijnsverslag

Met de invoering van het welzijnsplan en welzijnsprogramma, is ook besloten tot het implementeren van een welzijnsverslag. Dit verslag wordt opgesteld door het college van B&W en dient om de raad in kennis te stellen over het gevoerde beleid van de afgelopen twee jaar. Dit welzijnsverslag behoort daarom aan te sluiten bij het welzijnsplan en welzijnsprogramma. Deze documenten omvatten daarmee een cyclus die gaat over beleidsvorming, -uitvoering en –evaluatie (Welijnsverslag, 2005: 7). Recentelijk is het eerste welzijnsverslag behandeld in de raad. Op mijn vraag naar de ervaringen met dit verslag, stellen een gemeentelijke respondent en een raadslid dat dit verslag helemaal niet aansluit bij het welzijnsplan en –programma. *“Het enige dat overeenkomt is de naam ‘Welzijn’ in alle documenten”*, aldus deze respondenten. Er wordt volgens deze respondenten niet specifiek ingegaan op de behaalde resultaten met de uitvoering en de mate waarin met de uitvoering is bijgedragen aan de voorafgestelde doelstellingen. In het welzijnsverslag (2005: 7) staat dit ook verwoord:

“In dit verslag wordt gerapporteerd over ontwikkelingen in het welzijnsbeleid [...]. Hierbij moet worden onderkend, dat er geen één op één relatie kan worden gelegd tussen de welzijnsinzet en de mate waarin sociale cohesie en maatschappelijke participatie toenemen”.

Het verslag voegt volgens bovenstaande respondenten derhalve niets toe aan hun mogelijkheden voor de controle in temen van de hoofdlijnen van beleid.

4.3.4 Conclusies ‘sturen op hoofdlijnen’

Samenvattend kan ik concluderen dat ‘sturen op hoofdlijnen’ nog niet geheel praktijk is in Den Haag. Uit de onderzoeksgegevens komt naar voren dat de gemeente streeft naar een subsidierelatie ‘op afstand’, maar nog op diverse manieren betrokken is bij operationele vraagstukken van DWO’s. DWO’s ervaren dat de gemeente meer dan een aantal jaren geleden (tussentijds) intervenueert bij een DWO, door vaker tussentijds contact op te nemen met DWO’s over de aanpak van een bepaalde problematiek in een stadsdeel. De mate waarin afstand door de gemeente bewaard wordt, lijkt afhankelijk te zijn van onder andere de persoonlijke voorkeur van ambtenaren. De ene ambtenaar zit daardoor dicht op de uitvoering door een DWO dan een andere ambtenaar.

Bovendien heeft de gemeente Den Haag nog een aantal instrumenten voor handen waarmee zij invloed kan uitoefenen op onderdelen van de bedrijfsvoering (het ‘hoe’) van DWO’s. Zo hebben we gezien dat de gemeente voor een groot deel de huisvesting van DWO’s bezit.

Ten slotte komen uit de onderzoeksbevindingen met betrekking tot de planning en controlcyclus naar voren dat de planning op hoofdlijnen plaatsvindt: er is een strategisch

plan (het welzijnsplan) en tactisch beleid (welzijnsprogramma). De verantwoording van het college van B&W naar de raad blijkt echter op details te gebeuren. Ook raadsleden geven aan dat de controle door hen niet op hoofdlijnen plaatsvindt, maar in tegenstelling tot de theorie juist op individuele gevallen. Het zijn de signalen over problemen die meestal leiden tot aanvullende vragen van de gemeente en waar de control vanuit de raad zich op richt. Het pas ingevoerde welzijnsverslag heeft volgens een tweetal respondenten hier geen verandering in gebracht.

4.4 Van instructie naar interactie

‘Sturen op afstand’ veronderstelt dat de hiërarchische verhoudingen tussen de gemeente en DWO verschuiven naar meer horizontale verhoudingen, ofwel van instructie naar interactie. Ik heb dit geoperationaliseerd naar een aantal zaken: beleidsvorming, opdrachtgeverschap van de gemeente Den Haag, onderhandelingen, overlegstructuren, ontwikkelingen naar een meer gelijkwaardige relatie en toenemend gebruik van meerzijdige instrumenten.

4.4.1 Beleidsvorming

De beleidsvorming is in Den Haag ligt grotendeels in handen van de gemeente.

Het welzijnsplan en welzijnsprogramma worden respectievelijk door de raad en het college opgesteld. Ook stelt de gemeente per stadsdeel het welzijnsbudget vast en bepaalt per stadsdeel de verdeling van het budget over de onderscheiden groepen. De gemeente is ook degene die de ‘vraag’ in beeld brengt. Dit doet ze door voorafgaand aan de subsidie-onderhandelingen met de welzijnsorganisatie een *stadsdeelanalyse* uit te voeren.

Een stadsdeelanalyse is een beschrijving van de feitelijke ontwikkelingen/problematiek in een stadsdeel. Hiervoor worden burgers geconsulteerd om de vragen en problemen in een bepaald gebied te inventariseren. Die vragen worden geclusterd en gebundeld naar de speerpunten die de gemeente al geformuleerd heeft in het welzijnsplan. Voor de gemeente vormen de stadsdeelanalyses een instrument om uiteindelijk tot een ‘vraaggestuurd’ aanbod te komen in relatie tot de politieke doelstellingen (De Bruyn Kops, 1998). De gemeente heeft op deze wijze getracht een extra informatielaag in te bouwen tussen het centrale gemeentelijke beleid en de offertes. Door de gemeente worden de stadsdeelanalyses gebruikt om welzijnsorganisaties op de gemeentelijke doelen te laten offeren.

DWO's worden formeel niet geconsulteerd bij de beleidsvorming van de gemeente Den Haag, maar worden geacht op de vraag vanuit de gemeente te reageren middels hun offertes. Sinds 2006 worden DWO's voor het eerst betrokken bij het opstellen van de stadsdeelanalyses. Dit vinden alle DWO's een positieve ontwikkeling. Tijdens deze consultaties gaat het vooral om het uitwisselen van informatie en doelen die de verschillende actoren nastreven. Vanuit de gemeente nemen ambtenaren van de dienst OCW deel. Zij leveren ook de voorzitter. Vanuit DWO's neemt iemand vanuit het managementteam deel aan deze overleggen.

Het is de gemeente die de verantwoordelijkheid draagt voor de stadsdeelanalyses en deze uiteindelijk vaststelt. Op de vraag wat DWO's ervan vinden dat zij formeel geen stem hebben in de planvorming, zei een respondent:

“Meestal zijn we het wel over de grote thema's met elkaar eens. We streven allemaal hetzelfde doel na: het welzijn van de Haagse burgers. Anderzijds zijn de verwachting van de gemeente richting welzijnswerk in de praktijk vaak hoog. Door onze inbreng hadden we deze verwachtingen misschien iets reëler kunnen maken.”

Dat DWO's formeel geen stem hebben in de planvorming, betekent niet dat ze klakkeloos alles van de gemeente overnemen. DWO's geven aan dat ze soms wel degelijk zaken proberen te beïnvloeden bijvoorbeeld door naar de politiek of een ambtenaar te stappen of door politieke druk uit te oefenen via bewoners(organisaties). Met name in de fase rond de Richtlijnenbrief Subsidieverzoek proberen DWO's de beleidsagenda te beïnvloeden. Deze pogingen zijn niet altijd vruchtbaar volgens DWO's. Zij geven aan dat zij volop informatie aanleveren over welzijnsproblemen, maar dat veel niet terug is te vinden op de beleidsagenda. De gemeente gebruikt de input door DWO's weinig of niet. Ook geven alle respondenten van DWO's aan dat hun signalen onvoldoende terug zijn te vinden in de Richtlijnenbrieven Subsidieverzoek en in beleid. Volgens een respondent heeft de gemeente een heel erg duidelijk eigen idee van welke beleidsrichting zij op wil. Beleidsaanpassingen op basis van adviezen of informatie afkomstig van DWO's, komen volgens zowel een ambtelijke respondent als respondenten van DWO's dan ook niet of zelden voor. De gegeven input voor beleid wordt volgens DWO's onvoldoende benut. Dit vinden zij jammer, omdat zij over veel kennis beschikken van de samenleving. Door DWO's wordt aangegeven dat de enige wijze waarop zij (informeel en indirect) invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de gemeente, het weglaten of toevoegen van bepaalde zaken in het subsidieverzoek is (zie paragraaf 4.3.3).

4.4.2 De gemeente Den Haag als opdrachtgever

In de theorie wordt een viertal rollen onderscheiden die de overheid kan vervullen om de uitvoering van bepaalde activiteiten te beïnvloeden: regelgever, opdrachtgever, toezichthouder en uitvoerder. Bij 'sturen op afstand' zal de overheid met name in de rol van opdrachtgever proberen de uitvoering proberen te beïnvloeden. Dit deel gaat in op de wijze waarop de gemeente Den Haag³¹ invulling geeft aan haar opdrachtgeverschap en de ervaring van de verschillende actoren hiermee.

Zoals ik hierboven beschreef vormen het welzijnsplan en het daaraan gekoppelde welzijnsprogramma en de stadsdeelanalyses samen de basis voor de opdrachtformulering van de gemeente Den Haag aan DWO's. Deze drie documenten vormen tevens het beleidsinhoudelijk kader waaraan subsidie-aanvragen van DWO's getoetst moeten worden.

De gemeente Den Haag heeft drie instrumenten³² tot haar beschikking die van belang zijn bij de opdrachtverlening aan DWO's: de richtlijnenbrief subsidieverzoek, het subsidieverzoek en de subsidiebeschikking.³³

Richtlijnenbrief Subsidieverzoek

De gemeente stuurt voor de start van het subsidiejaar t-1 in het voorjaar een 'richtlijnenbrief subsidieverzoek' naar de DWO's.

³¹ De afdeling WJ is verantwoordelijk voor de subsidieverstrekking aan DWO's en is te typeren als de opdrachtgever. Daar mijn scriptie zich (voornamelijk) richt op de relatie tussen gemeente (als geheel) en DWO's, spreek ik in deze paragraaf over de gemeente Den Haag.

³² Dit zijn de documenten die van belang zijn bij de operationalisering van het gemeentelijk beleid naar de uitvoering door DWO's.

³³ De uitspraken die ik in deze paragraaf doe over deze drie documenten, zijn gebaseerd op bestudering van de richtlijnenbrieven subsidieverzoek, subsidieverzoeken (offertes) en subsidiebeschikkingen die ik van de vier respondenten van DWO's heb gekregen. Deze documenten zijn afkomstig uit 2005 of 2006.

Middels de ‘richtlijnenbrief subsidieverzoek’ kan de gemeente (gemeentelijke) aanwijzingen geven aan DWO’s waarop zij kunnen offeren. In Den Haag blijkt dat de aanwijzingen van de gemeente in de richtlijnenbrief met name betrekking hebben op de eisen aan de opzet en de termijnen van de subsidieaanvraag en grotendeels gaan over de producten waarvoor DWO’s subsidiegelden kunnen aanvragen. Per doelgroep wordt het financiële kader geschetst en worden globale eisen en aanwijzingen gegeven met betrekking tot de inzet en eventuele samenwerking met derden. De brief bevat zowel aanwijzingen in organisatorische als in bedrijfsmatige zin. Ter illustratie:

“In preventief opzicht achten wij het van belang dat er voor de doelgroep 12-20 jarigen een op de behoefte afgestemd vrijetijdsbestedingsprogramma wordt aangeboden. Wij verlangen van u daartoe een aanbod doordeweeks van 15.00 uur tot 21.00 uur en een weekendopenstelling van tenminste een welzijnsaccommodatie.”

(Bron: Richtlijnen subsidieverzoek 2006, SWE)

Sporadisch wordt de problematiek geschetst waar het product of de activiteit een oplossing voor moet bieden. Bijvoorbeeld: *“Vanuit “preventief opzicht” wordt het aanbieden van een vrijetijdsbestedingsprogramma van belang geacht”*.

In de richtlijnenbrief heeft de gemeente een aantal doelstellingen beschreven die zij nastreeft voor welzijn. Ter illustratie een aantal door de gemeente geformuleerde doelstellingen uit de richtlijnenbrief voor de welzijnsorganisatie Escamp:

Doelstellingen gemeente:

- *“Het vergroten van de kennis van allochtone vrouwen over de Nederlandse samenleving”*
- *“Bevorderen van de participatie van jongeren, zodat een constructieve invulling kan worden gegeven aan hun vrije tijd”*
- *“Bevorderen van zelforganiserend vermogen van jongeren”*
- *“Optimale plaatsing van vrijwilligers op persoonlijke competenties”*

(Bron: Richtlijnen subsidieverzoek 2006, SWE)

Uit bovenstaande doelstellingen blijkt dat de gemeente in de richtlijnenbrief deze doelen niet in percentages of aantallen heeft geformuleerd. DWO’s en gemeentelijke actoren geven aan dat de gemeente in haar opdrachtformulering aan DWO’s niet concreet formuleert welke resultaten nagestreefd worden met de door de gemeente gevraagde producten. De operationalisering van het beleid naar de uitvoering wordt daarom vaak als te minimaal ervaren door DWO’s. De doelstellingen blijven hangen op het ‘strategische niveau’, waardoor er een vertaalslag mist. Er gaapt daarom, in de ogen van een tweetal respondenten van DWO’s, een gat tussen de abstracte beleidsdoelen, die zijn geformuleerd door de ambtelijke organisatie en geaccordeerd door de raad, en de uitvoeringspraktijk.

Dit laatste heeft volgens deze respondenten ook te maken met het grote aantal producten dat de gemeente vraagt van een welzijnsorganisatie. Ik sprak al eerder over de kritiek van

DWO's op het gebrek aan prioritering in de verschillende gemeentelijke nota's (zie paragraaf 4.3.3). Het gebrek aan prioritering in de verschillende nota's voor welzijn heeft gevolgen voor de richtlijnenbrief die het destillaat vormt van alle nota's naar de DWO's toe. Doordat de gemeente onvoldoende prioriteiten stelt, is de vraag van de gemeente vaak groter is dan de capaciteit van een DWO. Een DWO: *'Er bestaat geen prioritering ten aanzien van de verschillende beleidsgroepen of beleidskeuzes, want alles wordt als vreselijk belangrijk beschouwd en alles ziet er even belangrijk uit. We krijgen daardoor veel vragen en eisen van de gemeente waaraan we niet allemaal kunnen voldoen'*.

Ook is door DWO's kritiek geuit op de mate van gedetailleerdheid van de richtlijnenbrief ten aanzien van het toenemende aantal eisen die de gemeente zou stellen aan het type producten dat DWO's moet leveren. Een respondent van een DWO: *'De gemeente eist bijvoorbeeld dat voor het jongerenwerk minimaal twee locaties, zes dagen in de week open moeten zijn. De gemeente houdt geen rekening met het feit dat wij onvoldoende capaciteit hebben om twee locaties, zes dagen in de week open te houden'*. Volgens drie respondenten van DWO's lijkt het erop dat de richtlijnenbrief door de gemeente wordt gebruikt om zich te bemoeien met of sturing te geven aan de uitvoering. Een DWO: *'Het lijkt het erop dat de gemeente zoveel sturing willen hebben op DWO's dat ze haast op de stoel van de werknemer zit'*. Daarentegen houdt de gemeente volgens deze respondenten geen rekening met de bedrijfseconomische consequenties van deze eisen.

Bij de gemeente zelf heerst ook onvrede over het opdrachtgeverschap. Een respondent van de gemeente: *'Als gemeente moeten wij regisseur van het proces zijn. Wij moeten sturen op hoofdlijnen, dat is ook de filosofie van productfinanciering, maar daar voldoen wij niet aan. Het beleid is te detaillistisch. We zitten niet alleen op de stoel van de directeur van een DWO. In de praktijk bemoeien we ons ook met de uitvoering en zitten we ook op de stoel van de uitvoerend werker. Dat is een uiting van onmacht'* (Olierook, 2003: 22).

Het subsidieverzoek³⁴

In het subsidieverzoek wordt door een DWO per doelgroep aangegeven welk welzijnsaanbod zij in termen van het aantal eenheden producten en/of diensten denkt te gaan of kunnen produceren, welke inspanning daarvoor geleverd wordt en welke beoogde resultaat hiermee nagestreefd wordt. Bovendien wordt bij het overgrote deel van deze resultaatverwachtingen, de methode van resultaatmeting aangegeven en een beschrijving van feitelijke ontwikkelingen en/of problemen in het stadsdeel in relatie tot het welzijnsprogramma voor de komende jaren en de samenwerkingspartners.

Ter illustratie een voorbeeld van het subsidieverzoek van welzijnsorganisatie Centrum:

³⁴ Voorheen werd dit de offerte genoemd. Dit is recentelijk veranderd in de term subsidieverzoek, omdat deze term beter de werkelijke lading dekt (zie paragraaf 4.4.6).

Doelgroep: 0-6 jarigen.

Doel: Het voorkomen dat mensen buiten de samenleving vallen.

Subdoel: het in een vroeg stadium signaleren en terugbrengen van ontwikkelingsachterstanden.

Welzijnsaanbod: een op de doelgroep 0-6 jarigen een afgestemd aanbod.

Inspanning: In Dee Drie en een van de peuterspeelzalen in Transvaal worden peuterspeelgroepen georganiseerd voor peuters vanaf 2 jaar.

Beoogd resultaat (SMART): 60% van de peuters stroomt door naar de voorschool.

Output-productnaam: Bijeenkomst

Eenheden: 140

Bereik: 600

Bij de subsidieaanvraag zijn welzijnsorganisatie verplicht een verslag toe te voegen van de in het voorgaande boekjaar tot stand gebracht producten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en het verkregen resultaat (VPS, Art. 9). Het ingediende subsidieverzoek wordt door de gemeente beoordeeld op soort, aantal en prijs van de voorgestelde producten. Indien de gemeente dit nodig acht voor de beoordeling van de subsidieaanvraag heeft zij tevens de mogelijkheid nadere richtlijnen vast te stellen waar de subsidieaanvraag en de financiële stukken van DWO's aan moeten voldoen.

Subsidiebeschikking

De subsidiebeschikking is beschrijvend van aard. Er wordt vooral in gegaan op de randvoorwaarden (wettelijk en beleidsmatig kader; vorm en mate van monitoring) en de middelen (financieel, personeel, materieel). Daarnaast geeft de beschikking globale reacties op het uitgebrachte subsidieverzoek en wordt per doelgroep kort ingegaan op de producten die de welzijnsorganisatie gaat leveren voor deze groep. Respondenten geven aan dat in het subsidieverzoek globaal bij een aantal doelgroepen wordt verwezen naar de doelstellingen die de gemeente wil bereiken voor deze doelgroep. Er wordt niet expliciet ingegaan op de doelen die met de producten worden nagestreefd en welke resultaten hiermee beoogd worden. De relaties tussen de welzijnsproducten, gemeentelijke doelstellingen en beoogde resultaten ontbreekt tot op heden in de subsidiebeschikking.

Het voorgaande in een tabel gezet, levert de volgende situatie op voor Den Haag (zie tabel 4).

Tabel 4: Mate waarin de volgende zaken worden vastgelegd in de sturingsdocumenten van de gemeente Den Haag

Vastgelegd	Richtlijnenbrief subsidieverzoek	Subsidieverzoek	Subsidiebeschikking
Activiteiten	Ja ³⁵	Ja	Matig
Resultaten	Nee	Ja	Nee
Doelen	Ja	Ja	Matig
Effecten	Matig ³⁶	Ja	Matig

³⁵ Dit is niet bij elke doelgroep en voor elke doelstelling het geval.

³⁶ Met de term matig doel ik op het sporadisch benoemd zijn van dit aspect.

In tegenstelling tot de theorie waarin ik heb beargumenteerd dat bij 'sturen op afstand' de opdrachtverstrekking van de gemeente aan DWO's een product- of effectopdracht betreft, blijkt uit bovenstaande dat de gemeente in haar sturingsdocumenten aanwijzingen geeft die overeenkomsten vertonen met een productopdracht, maar ook deels betrekking hebben op een inspanningsopdracht. Met name de aanwijzingen aangaande de organisatie, bedrijfsvoering en communicatie van DWO's geven weer welke inspanningen de gemeente van een DWO verwacht. Daarnaast blijkt uit bovenstaande tabel dat de gemeente maar matig in haar documenten aangeeft wat voor doelen en resultaten zij nastreeft met de te leveren producten en diensten van DWO's. Van een effectopdracht is derhalve geen sprake in Den Haag.

Met betrekking tot de algemene ervaringen van DWO's met de gemeente als opdrachtgever menen alle respondenten van DWO's dat de afstemming tussen de verschillende ambtenaren van de gemeente niet op orde is. Dit uit zich in de verschillende vragen die zij krijgen van ambtenaren die soms tegen elkaar ingaan. Ook met betrekking tot het maken van afspraken met de verschillende ambtenaren, ervaren DWO's het bestaan van grote (inhoudelijke) verschillen. Een respondent van een DWO hierover: *"We kunnen met een voorpostambtenaar hele andere afspraken maken dan met een ambtenaar van de dienst OCW"*.

Een respondent geeft hiervan het volgende voorbeeld: *"Wij kregen laatst de tussentijdse vraag van een ambtenaar of wij nog een aanbod voor een doelgroep konden creëren. Dit hebben wij gedaan. Toen kregen wij later van een andere ambtenaar te horen dat hier geen geld voor is en dit niet door kon gaan."*

4.4.3 Onderhandelingen

Voorafgaand aan het afgeven van een subsidiebeschikking door de gemeente wordt in het onderhandelingstraject (of: subsidieverzoektraject) afspraken gemaakt tussen gemeente en welzijnsorganisaties waarbij een koppeling wordt gemaakt tussen omvang, samenstelling, prijs en kwaliteit van de te leveren diensten. Deze afspraken tussen gemeente en een DWO worden geformaliseerd in een subsidiebeschikking op grond van de Verordening Productsubsidieëring.

Door respondenten van DWO's en een ambtenaar wordt aangegeven dat er niet 'echt' tussen gemeente en DWO's wordt onderhandeld. Respondenten geven aan dat de subsidieonderhandeling meer momenten zijn waarin het subsidieverzoek van een DWO wordt door gesproken en uitleg door instellingen gegeven wordt over hun subsidieverzoek.

Volgens respondenten van DWO's hoeven ze de Richtlijnenbrief Subsidieverzoek van de gemeente niet 100% te volgen, maar kunnen zij in hun subsidieverzoek (nieuwe) zaken aangeven die zij van belang achten. Zoals ik al in paragraaf 4.3.1 kort beschreef ervaren DWO's dat zij op deze wijze middels hun subsidieverzoek (informeel en indirect) invloed kunnen uitoefenen op het beleid, omdat over deze 'nieuwe' zaken wel onderhandelingen plaatsvinden tussen gemeente en DWO's. Op deze momenten worden doelstellingen en kennis uitgewisseld en ervaren DWO's ruimte voor hun eigen inbreng en analyses.

Naast de subsidie-onderhandelingen voorafgaand aan de start van het subsidiejaar zijn twee momenten in de subsidiecyclus vastgelegd waarin tevens enige mogelijkheid bestaat voor onderhandelingen tussen gemeente en DWO's: dit is bij de viermaandelijke en achtmaandelijke tussenrapportages (in paragraaf 4.5.1 kom ik hier ook nog uitgebreid op terug). Tijdens deze overleggen kunnen (tussentijdse) volumewijzigingen worden doorgevoerd of kan gesproken worden over de problematiek die op dat moment in het stadsdeel speelt. De gemeente heeft op deze momenten de mogelijkheid om de opdrachtverstrekking tussentijds te wijzigen. Naast deze formele overlegmomenten tussen gemeente en DWO, gebeurt dit ook informeel. De gemeente belt dan of bezoekt een DWO met de vraag of zij haar aanbod wil wijzigen of afstemmen op de veranderde vraag van de gemeente. Van de welzijnsorganisaties wordt hierbij flexibiliteit verwacht. Dit betekent dat de gemeente van de instellingen verlangt dat zij hun productie aanpassen als de gemeente tijdens het lopende jaar tot de conclusie komt dat de behoefte aan bepaalde diensten groter en aan andere minder groot is dan aanvankelijk gedacht. Volgens respondenten komt dit regelmatig voor en is voornamelijk gebaseerd op incidenten. Een voorbeeld van een incident is een klacht van een burger over 'hangjongeren' bij hem in de straat. Bij de DWO komt dan de vraag van de gemeente om hier iets aan te doen. Hoewel DWO's formeel tijdens de besprekingen van de tussenrapportages voorstellen kunnen doen om productieafspraken aan te passen (zie paragraaf 4.5.1), komt dit volgens respondenten niet of nauwelijks voor.

Alle respondenten zijn om een tweetal redenen van mening dat er niet echt sprake is van marktconform werken middels subsidieonderhandelingen. Een eerste redenen die genoemd wordt is dat de gemeente het subsidiebudget voorafgaand aan de subsidieonderhandelingen vast stelt en de subsidiegelden proportioneel verdeelt over de stadsdelen. Het maximale volume ligt al vast en binnen dit volume moeten DWO's aangeven hoe zij het toebedachte budget per doelgroep willen gaan besteden. Hier ligt wel ruimte voor DWO's, omdat zij over de inhoudelijke expertise beschikken en kunnen aangegeven hoeveel producten zij voor elke doelgroep willen inzetten en welke prijs zij daarvoor in rekening willen brengen. Het is de gemeente die na de gesprekken met de welzijnsinstellingen over de geoffreerde bestedingsplannen van DWO's besluit hoeveel en welke producten per doelgroep zullen worden ingezet. Alle respondenten van DWO's geven aan dat het de gemeente is die uiteindelijk bepaalt hoeveel en wat een DWO kan doen. Eén van deze respondenten: *'Als de gemeente iets niet wil, dan gebeurt het ook niet. Ook al denken wij en geven wij, als instelling, duidelijk aan dat het van belang is'*. Een andere redenen die genoemd wordt is dat de informatie over productprijzen in het subsidieverzoek geen rol spelen bij de subsidieonderhandelingen tussen gemeente en DWO's. Wel kijken ambtenaren per DWO naar prijsstijgingen ten opzichte van het voorgaande jaar en de consequenties daarvan voor het volume, maar deze verschillen tussen DWO's spelen geen rol bij de subsidieonderhandelingen.

De sturing van de gemeente richt zich daarmee grotendeels éénzijdig op de doelstellingen en belangen van de gemeente. Interactie in de zin van uitwisselen van doelen, strategieën en belangen is alleen incidenteel en in informele overleggen sprake van. Hierop ga ik nu dieper op in.

4.4.4 Overlegstructuren

Uit de gesprekken die ik gevoerd heb komt naar voren dat tussen de gemeente en DWO's veelvuldig informeel contact plaatsvindt, naast de formele contactmomenten zoals deze zijn vastgelegd in de VPS.

Zo vindt maandelijks overleg plaats op stadsdeelniveau tussen de directeur van een DWO en de voorpostambtenaar van het stadsdeel. In deze overleggen wordt gesproken over de voortgang van projecten en activiteiten. Daarnaast worden deze overleggen benut voor informatie over de kwaliteit van de productie en organisatorische ontwikkelingen en eventuele financiële problemen. Bovendien wordt gesproken over oplossingen voor eventuele problemen in de uitvoering (Rekenkamercommissierapport, 2004: 44-45).

De wethouder voert ook regelmatig overleg met de Raad van Toezicht of Algemeen Bestuur van DWO's. In deze overleggen wordt de wethouder geïnformeerd over beleidsmatige ontwikkelingen. Uit het rekenkamercommissie onderzoek blijkt dat de wethouder deze overleggen ook heeft aangegrepen voor informatie over organisatorische ontwikkelingen over aspecten van de uitvoering of bedrijfsvoering van DWO's (Rekenkamercommissierapport, 2004: 41). De rekenkamercommissie (Rekenkamercommissierapport, 2004: 43) stelt over deze overleggen:

“Het is meermalen voorgekomen dat de gemeente informeel overleg heeft benut om invloed uit te oefenen op aspecten van de bedrijfsvoering. De voorbeelden die wij zijn tegengekomen hebben vooral te maken met het oplossen van problemen bij het berekenen van kostprijzen”.

Deze informele contacten worden niet alleen in stand gehouden door de gemeente. Ook DWO's zoeken via informele wegen contact met de gemeente. Zo zijn DWO's autonoom in het selecteren en benoemen van leden voor de Raden van Toezicht en Bestuur. De gemeente heeft hier formeel geen invloed op. Desalniettemin komt het regelmatig voor dat een DWO de wethouder vraagt mee te denken over mogelijke kandidaten. Hoewel hierbij naar de formele organisatiestructuur³⁷ een terughoudendheid van de gemeente verwacht mag worden, blijkt dat de wethouder hierover actief meedenkt met een DWO en kan op deze wijze invloed uitoefenen op de samenstelling van het bestuur.

Andere contacten met DWO's hebben vooral betrekking op de uitwerking van nadere werkafspraken, het opzetten van projecten met aanvullende rijksfinanciering en knelpunten die in de stad voorkomen.

Door de rekenkamer is geadviseerd om de contacten tussen gemeente en DWO's te verzakelijken en deze terug te brengen tot de formele contactmomenten, zoals deze zijn vastgelegd in de VPS. Door de gemeenteraad is dit voorstel verworpen. Dit heeft volgens een gemeentelijke respondent te maken met het veelvuldig voorkomen van incidentele vragen van de gemeenteraad over de uitvoering van het welzijnsbeleid die hierdoor niet meer (tijdig) beantwoord kunnen worden. Bovendien wordt door een gemeentelijke respondent aangegeven dat deze informele contacten, naast de formele contactmomenten,

³⁷ De officiële benoeming van een nieuwe kandidaat is volgens de bevoegdheidsverdeling een taak van een DWO.

van belang zijn, omdat het bij welzijn niet om statische zaken gaat. Dit maakt dat de probleemperceptie erg afhankelijk is van de definitie van het probleem. Deze respondent: *“Het gaat om mensen, het gaat om emoties en welzijn. Bij welzijn moet je regelmatig met elkaar afspreken wat het precieze probleem is. Bijvoorbeeld: overlast van jongeren, hierbij moeten we vaak exact vragen wat men hiermee bedoelt, omdat deze “overlast-drempel” verschillend is. Dit soort zaken moeten we van tevoren met elkaar afspreken en regelmatig heroverleggen”*.

Dat de gemeente belang hecht aan samenwerking en overleg met DWO's blijkt ook blijkt uit de bestuurlijk stukken omtrent de deconcentratie van de dienst OCW naar de stadsdelen. Eén van de redenen voor deze deconcentratie is dat de gemeente van mening is dat op dit beleidsterrein intensieve samenwerking met bewoners en andere participanten op stadsdeelniveau van groot belang is. *“Daarbij ligt het in de lijn der verwachting van de gemeente dat de samenwerking tussen gemeente en instellingen anders en intensiever zal zijn dan bij een gemeente die vanuit het centrale stadhuis opereert”* (De Bruyn Kops, 2005: 7).

Ten slotte blijkt uit de subsidieverordening dat de gemeente de mogelijkheid heeft om een DWO op te leggen deel te nemen aan overleg en samenwerking met de gemeente dan wel met door burgemeester en wethouders aan te wijzen organen en instellingen (Art. 5, VPS). Ook hieruit kan worden afgeleid dat gemeente Den Haag belang hecht aan samenwerking tussen de verschillende betrokkenen.

4.4.5 Naar een meer gelijkwaardige relatie

Hoewel de gemeente Den Haag recentelijk nieuwe initiatieven³⁸ heeft ondernomen die wijzen op ontwikkelingen naar een meer gelijkwaardige relatie, zijn de meningen hierover verdeeld. De algemene opvatting is dat de invoering van het productsubsiëringstelsel ertoe heeft geleid dat de welzijnsorganisaties ten opzichte van de gemeente aan kracht hebben gewonnen. Dit heeft volgens een aantal respondenten te maken met het beter kunnen aantonen door DWO's van wat zij gepresteerd hebben met de subsidiegelden van de gemeente. Met het huidige registratiesystemen en dossiervorming, die als gevolg van de invoering van het productsubsiëringstelsel werden geïmplementeerd bij DWO's, is de relatie wederzijds beter controleerbaar geworden. Een respondent van een DWO: *“Hierdoor kun je aantonen wat je doet én dat je werkelijk doet wat je moet doen. Daardoor sta je sterker, omdat je het zwart op wit kunt aantonen”*.

De meeste respondenten zijn van mening dat de relatie met de gemeente evenwel niet principieel veranderd is in de zin van dat het uiteindelijk de gemeente is die bepaalt hoeveel en wat een DWO kan doen.

Hoewel DWO's beschikken over verschillende machtsbronnen zoals een monopolie in hun werkgebied, kennis van specifieke lokale problemen, deskundigheid, informatie(voorsprong), netwerken, coalities en politieke vaardigheden en onmisbaarheid van het door hen verzorgde aanbod, is de financiële afhankelijkheid van DWO's groot: ze

³⁸ Zoals de deconcentratie van de dienst OCW naar de stadsdelen en het betrekken van DWO's bij de totstandkoming van de stadsdeelanalyses van het stadsdeel waarin zij opereren.

zijn voor 75% van hun inkomsten afhankelijk van de gemeente. Het is volgens zowel een aantal gemeentelijke respondenten als respondenten van DWO's daarom de gemeente die bij de subsidie-onderhandelingen het productvolume en de producten die een DWO moet leveren bepaalt. Een respondent van een DWO: *“De gemeente heeft geld en heeft daarom toch uiteindelijk de laatste stem”*. Het is de financiële afhankelijkheid van de gemeente waardoor de gemeente de dominante en bepalende partij is.

Door sommigen wordt de wederzijdse relatie tussen gemeente en DWO gekenschetst als *“beheerst door wantrouwen”*. Daarbij wordt gesteld dat de houding die de gemeente aanneemt over het algemeen lijkt op een van bovenaf gestuurde benadering. Dat lijkt bevestigd te worden door de gemeentelijke opstelling zoals de uitspraak: *“Een (gesubsidieerde) welzijnsorganisatie is geen monopolistische ondernemer met een inhoudelijk beleid, maar een leverancier van gemeentelijk bekostigd welzijnswerk en met nauwe banden met de omgeving”* (Sturen op Doelen: 21). Dit geeft de indruk dat de gemeente voor zichzelf een centrale sturende rol ziet weg gelegd, waarbij er geen beleidsruimte voor de DWO's is.

Respondenten van DWO's ervaren dit niet als problematisch, maar vinden wel dat hierdoor niet geheel sprake is van gelijkwaardige relatie tussen hen en de gemeente. Welzijnsorganisaties zien zichzelf voornamelijk als uitvoerders van gemeentelijke ideeën. Twee respondenten van een DWO zijn daarom van mening dat zij als instelling geen invloed moeten hebben op de vraagformulering van de gemeente, zij creëren namelijk ook al het aanbod.

Door drie respondenten van DWO's wordt aangegeven dat de top-down benadering bij de beleidsvorming en subsidie-onderhandelingen niet geheel ligt aan de houding van de gemeente, maar ook aan de opstelling van DWO's: *“Wij stellen ons vaak nog te afhankelijk van de gemeente op, we moeten ons duidelijker gaan positioneren”*, aldus een respondent van één van de welzijnsorganisatie.

Daarnaast zijn alle DWO's van mening dat zij zich onvoldoende als ondernemer opstellen, omdat zij nog onvoldoende duidelijk maken aan de gemeente wat zij wel en niet kunnen. Volgens een respondent schetsen de subsidieverzoeken hierdoor een verkeerd beeld: *“Als je nu een subsidieverzoek leest, lijkt het dat DWO's alles kunnen en doen. DWO's moeten duidelijker maken wat ze op welke terrein doen, en wat ze dus niet doen”*.

Een aantal respondenten geeft aan dat het besef van wederzijdse afhankelijkheden wel steeds meer begint door te dringen. Dit uit zich bijvoorbeeld in het feit dat de gemeente dit jaar de DWO's bij de stadsdeelanalyses betreft. Hierdoor worden DWO's niet meer als pure uitvoeringsorganisaties gezien die moeten reageren op de vraag van de gemeente, maar hebben DWO's mogelijkheden om hun deskundigheid aan te wenden bij de formulering van deze gemeentelijke vraag.

Een ander voorbeeld hiervan is het niet toepassen van haar sanctiebeleid door de gemeente. De gemeente Den Haag heeft een sanctiebeleid ontwikkeld om gestalte te geven aan de zakelijke relatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie. Hiermee heeft de gemeente een middel waarmee zij druk kan uitoefenen op DWO's om deze te bewegen bepaalde maatregelen te nemen, die bijvoorbeeld betrekking hebben op het financiële

beheer of andere aspecten van de bedrijfsvoering. Deze sanctie kan een verlaging of het opschorten van de voorschotten op de subsidie inhouden. De gemeente heeft hier wel een keer mee gedreigd, maar in geen van de gevallen is door de gemeente van deze mogelijkheid daadwerkelijk gebruik gemaakt. Wel heeft er mondeling of schriftelijke aansporing plaatsgevonden om de DWO's aan te zetten om de tussentijdse rapportage of jaarrekening zo snel mogelijk in te dienen (Rekenkamercommissierapport, 2004: 39). Ambtenaren geven aan dat zij liever alternatieve instrumenten inzetten zoals overleg of het 'meedenken' met een DWO over oplossingen. Ambtenaren zijn van mening dat het schorsen van een subsidie de verhoudingen te veel op scherp zal stellen. Bovendien kan het opleggen van een financiële sanctie grote gevolgen hebben voor het functioneren van een DWO en daarmee voor de continuïteit van het welzijnswerk. Het besef van de gemeente dat welzijnsorganisaties en zij wederzijds afhankelijk zijn, is hierbij doorslaggevend.

4.4.6 Verschuiving naar het gebruik van meerzijdige instrumenten

Meer accentlegging op interactie betekent ook een verschuiving in het instrumentarium van eenzijdige instrumenten zoals bevel en regelgeving in de richting van meerzijdige instrumenten zoals contracten, convenanten en overtuiging.

Mijns inziens lijkt er in Den Haag eerder sprake van een omgekeerde ontwikkeling. Bij de invoering van het productsubsidiëringssysteem werd namelijk gesproken over een offerte, offerte-onderhandelingen en (subsidie)contract. Deze termen zijn inmiddels vervangen door respectievelijk subsidieverzoek en subsidiebeschikking, omdat deze laatste termen volgens alle respondenten beter de werkelijke lading dekken. De term offerte impliceert dat meerdere partijen (ook buiten de stad) kunnen offeren, terwijl de gemeente Den Haag volgens respondenten alleen wil samenwerken met de zeven DWO's. Het is niet zo dat de welzijnsorganisatie Haagse Hout een offerte kan indienen voor jongerenwerk in het stadsdeel Escamp. Bovendien wordt tussen gemeente en DWO geen privaatrechtelijke contact afgesloten en onderhandelingen over het budget gevoerd. De gemeente stelt het subsidiebudget voorafgaand aan de subsidieonderhandelingen vast en verdeelt de subsidiegelden proportioneel over de stadsdelen.

Omdat de subsidiebeschikking geen leveringsverplichting voor DWO's inhoudt heeft de rekenkamercommissie vorig jaar in haar rapport aanbeveling gedaan tot het instellen van een uitvoeringscontract. Dit vanuit het oogpunt de continuïteit van het welzijnsbeleid te waarborgen. De commissie was van mening dat de gemeente Den Haag in haar huidige positie onvoldoende instrumenten had om zich zeker te stellen dat de afgesproken productie wordt geleverd. Door het afsluiten van een uitvoeringscontract kan bij het niet nakomen van de verplichtingen door een DWO een extra korting op de subsidie worden toegepast, boven de al op lagere subsidievaststelling (Rekenkamercommissierapport, 2004: 15). Door de gemeenteraad is dit afgewezen, omdat dit volgens de raad leidt tot een privaatrechtelijk instrument naast het huidige publiekrechtelijke subsidie-instrument. Bij geschillen over het contract zou dit betekenen dat niet de bestuursrechter, maar de burgerlijk rechter moet worden benaderd. Dit leidt volgens de raad tot dubbele juridische procedures en meer bureaucratie en maakt het systeem minder flexibel. Verder stelt de raad dat de afrekensystematiek volgens de VPS impliciet een leveringsverplichting

inhoudt, omdat niet geleverde productie bij subsidieafrekening wordt teruggevorderd van de welzijnsorganisaties (Raadsstuk BOW/2005.272, april 2005).

Zoals al in de voorgaande paragrafen uiteen is gezet, blijken zich in Den Haag ook wel ontwikkelingen voor te doen die wijzen in de richting van meer gebruik van overtuiging en samenwerking. Alle respondenten zijn van mening dat de laatste jaren een soort van onderhandelingsrelatie tussen gemeente en DWO is ontstaan. Voor de inwerkingtreding van het productsubsiëringssysteem was het de gemeente die haar stempel kon drukken op de afspraken tussen gemeente en DWO. DWO's ervaren dat dit niet meer geheel het geval is. Zoals gezegd hoeven DWO's de richtlijnenbrief subsidieverzoek niet 100% te volgen, maar is er ook ruimte voor eigen inbreng. Bovendien blijken veel afspraken tot stand te komen in de vele informele contactmomenten tussen gemeente en DWO's. Volgens respondenten van DWO's geeft de gemeente tijdens deze overleggen niet alleen instructie van bovenaf, maar probeert men elkaar te overtuigen op basis van argumenten. Tijdens deze overleggen menen respondenten van DWO's dat zij wel op gelijkwaardige voet staan met de gemeente. Volgens respondenten is de verzakelijking in de relatie tussen gemeente en DWO's niet zover dat deze afspraken in contracten worden vastgelegd. Door twee respondenten van DWO's wordt aangegeven dat dit de laatste tijd wel getracht wordt te doen middels een gewijzigde subsidiebeschikking. De andere DWO's geven aan dat deze (informele) werkafspraken bij hen nog nooit op papier zijn vastgelegd.

4.4.6 Conclusies 'van instructie naar interactie'

Bij 'sturen op afstand' verschuiven de hiërarchische verhoudingen tussen de bestuurder en uitvoeringsorganisatie naar meer horizontale verhoudingen. Daarom zal bij 'sturen op afstand' een verschuiving optreden in de relatie van instructie naar meer interactie.

Het welzijnsplan, het welzijnsprogramma, de gebiedsanalyse en de stadsdeelwerkplannen zijn allen voorbeelden waaruit blijkt dat de explicitering van het beleidskader in ontwikkeling is in Den Haag. De gemeente en welzijnsinstellingen werken sinds dit jaar met elkaar samen bij de opstelling van de stadsdeelanalyse die voorafgaan aan de stadsdeelwerkplannen. Uit de gesprekken die ik gevoerd heb, blijkt echter dat de interactie tussen gemeente en DWO's beperkt is als het gaat om de beleidsvorming voor welzijn. De gemeente maakt bij de vorming van haar beleid nog weinig formeel gebruik van de informatie en kennis binnen de welzijnsorganisatie. Informeel vindt er wel veel overleg plaats, maar deze informatie en kennis is verspreid over ambtenaren en komt niet op een centrale plek samen.

Met betrekking tot de invulling van het opdrachtgeverschap door de gemeente is geconstateerd dat de Richtlijnenbrief Subsidieverzoek enerzijds te typeren is als productopdracht: de opdracht wordt geformuleerd in termen van kwaliteit en kwantiteit van het door de opdrachtnemer voort te brengen producten of diensten. Anderzijds als inspanningsopdracht, omdat de gemeente ook nog veel aanwijzingen geeft die betrekking hebben op organisatorische, bedrijfsmatige en communicatieve aspecten. Door DWO's is

kritiek geuit op het toenemende aantal eisen die de gemeente zou stellen aan hun prestaties. Hierdoor probeert de gemeente invloed te houden op de productie door DWO's. Naar een aantal respondenten kan de gemeente nog niet echt loslaten.

Niet alleen heerst enige ontevredenheid over de rol van de gemeente als opdrachtgever, maar twee respondenten van DWO's menen dat DWO's zich ook nog onvoldoende als zelfstandig ondernemer opstellen. Het feit dat de gemeente over het geld gaat, maakt dat de gemeente uiteindelijk het laatste woord heeft en beslist. In die zin komen de verhouding tussen gemeente en DWO's niet echt over als horizontaal. Dit is in tegenstelling tot de verwachtingen die de theorie schetst.

De subsidiecyclus in Den Haag biedt wel enige mogelijkheden voor onderhandelingen. Hier is dus een duidelijke verschuiving naar horizontale verhoudingen te bemerken.

De invoering van het productsubsiëringssysteem blijkt de belangrijkste drager voor een ontwikkeling naar een meer gelijkwaardige relatie tussen gemeente en DWO. Echter de werkwijze van productsubsiëring vereist een zakelijke manier van denken, een zakelijke cultuur. Instellingen moeten zichzelf gaan zien als een maatschappelijke onderneming: zij opereren zoveel mogelijk als een onderneming die zelf verantwoording neemt voor haar bedrijfsvoering. Zoals ik net al beschreef, schort het volgens een tweetal instellingen hieraan.

Ook is kenmerkend voor een meer horizontale relatie en zakelijke cultuur dat de omgang tussen gemeente en instelling is geformaliseerd: afspraken worden op papier gezet, overleg wordt genotuleerd. Dit is nog niet geheel de realiteit, want er bestaan nog vele informele contacten die maar zelden worden vastgelegd in een contract.

Samengevat, aan de ene kant zien we ontwikkelingen die wijzen op meer samenwerking en overleg tussen gemeente en DWO's. Aan de andere kant zien we dat de gemeente in toenemende mate eisen stelt aan de producten en diensten van DWO's en haar positie als subsidieverstrekker gebruikt om invloed uit te oefenen op de uitvoering door DWO's. Recentelijk is door de gemeenteraad het ter hand nemen van een (privaatrechtelijk) uitvoeringscontract van de hand gegaan. Hieruit kun je afleiden dat de gemeente Den Haag zichzelf nog steeds als bovengeschiede ziet daar zij DWO's aanstuurt via regelgeving, vanuit haar wetgevende bevoegdheid.

4.5 Verantwoording, informatie en toezicht

Zoals in de theorie uiteengezet zijn verantwoording, informatieverschaffing en toezicht sleutelbegrippen bij 'sturen op afstand'. In deze paragraaf ga ik daarom nader in op de invulling die in Den Haag gegeven wordt aan deze begrippen.

Daarbij ga ik eerst in op de wijze waarop door DWO's verantwoording en rapportage over prestaties plaatsvinden en hoe dit wordt ervaren door zowel gemeentelijke actoren als actoren van de DWO's.

4.5.1 Verantwoording

In Den Haag start de fase van 'control' met de verplichting van de gemeente van het versturen van een 'richtlijnenbrief verantwoording' naar de welzijnsorganisaties. Dit document bevat richtlijnen omtrent de opzet (of vormeisen) en de termijnen waarin de gevraagde verantwoordingsinformatie van de welzijnsorganisaties moet worden geleverd. Verantwoording en rapportage door DWO's vinden plaats middels een drietal instrumenten: tussentijdse rapportages, de (gekantelde) jaarrekening en een goedkeurende verklaring van een accountant van een welzijnsorganisatie.

Tussentijdse productierapportage

Een DWO is verplicht om twee keer per jaar een tussentijdse productierapportage naar de gemeente te sturen. In de tussentijdse rapportage laat een DWO zien wat zij tot dan toe heeft gepresteerd in de vorm van het aantal geproduceerde producten en diensten. De eerste rapportage heeft betrekking op de productie in de eerste vier maanden. De afdeling OCW kan deze informatie gebruiken bij de beoordeling van subsidieverzoeken voor het daaropvolgende jaar. De tweede rapportage gaat over de eerste 8 maanden. Vanaf 2004 wordt in beide rapportages tevens financiële informatie weergegeven (Rekenkamercommissierapport, 2004: 28). Op deze wijze wordt inzicht verschaft in zowel de productie als de financiële inkomsten. De financiële informatie kan betrekking hebben op eventuele financiële knelpunten, risico's, mogelijke voordelen en de liquiditeitspositie. Als blijkt dat de vraag van cliënten veranderd is, kan een DWO in deze rapportage bovendien voorstellen doen om de productieafspraken aan te passen aan deze veranderende vraag.

Na het indienen van een tussenrapportage door een DWO, volgt nog een mondelinge toelichting door DWO, gevolgd door schriftelijke reactie gemeente. In de periode juli – oktober kan de gemeente eventueel wijzigingsbeschikkingen afgeven.

Gekantelde jaarrekening

In de gekantelde jaarrekening wordt door DWO's verslag uitgebracht over de hoeveelheid gerealiseerde producten en leggen zij verantwoording af over de besteding van subsidiegelden. De gekantelde jaarrekening dient voor de gemeente ten behoeve van de subsidievaststelling, want aan de hand van de gekantelde jaarrekening kan de gemeente beoordelen of de subsidiegelden zijn besteed voor de afgesproken producten in de subsidiebeschikking en of deze afgesproken productie daadwerkelijk is geleverd.

Goedkeurende verklaring van een accountant

Aan het eind van het subsidiejaar is een DWO verplicht om een door het bestuur gewaarmerkte goedkeuring jaarrekening ter versturen met een goedkeurende verklaring van een registeraccountant (Art. 17, VPS). De richtlijnen voor inrichting van de verklaring worden door de gemeente bepaald. In het kader van de beleids- en beheercyclus wordt bovendien jaarlijks door DWO's gerapporteerd aan de hand van een jaarverslag. Achteraf worden de prestaties van DWO's door de gemeente afgerekend tegen de overeengekomen vergoeding en wordt de subsidie vastgesteld.

Review op de accountant van de DWO

De gemeentelijke accountantdienst (GAD) ontleent aan de VPS de mogelijkheid om een review uit te voeren op de verrichte werkzaamheden van de controlerende accountant van een DWO. Het is aan de DWO om te zorgen dat de accountant hieraan meewerkt.

Als we het voorgaande in een tabel verwerken, ziet de verantwoordingscyclus in Den Haag er als volgt uit:

Tabel 5: Informatie-uitwisseling over de voortgang gedurende het subsidiejaar t0

<u>t0</u>	<u>Informatie-uitwisseling en aansturingsmomenten</u>
juni	Tussenrapportage over de eerste vier maanden, inclusief eventuele voorgenomen wijzigingsvoorstellen productafspraken voor t0.
juli	Mondelinge toelichting door DWO gevolgd door schriftelijke reactie gemeente. In de periode juli – oktober kan de gemeente eventueel wijzigingsbeschikkingen afgeven.
oktober	Tussenrapportage over de eerste acht maanden, inclusief eventuele voorgenomen wijzigingsvoorstellen productieafspraken voor t0
november	Mondelinge toelichting door DWO, eventueel gevolgd door schriftelijke reactie gemeente
december	Gewijzigde subsidiebeschikking: indien wijzigingsvoorstellen worden geaccepteerd

Na afloop van het lopende subsidiejaar (t0) ziet de cyclus er als volgt uit:

Tabel 6: Verantwoordingscyclus na afloop van het lopende subsidiejaar

<u>t+1</u> ³⁹	<u>Informatie-uitwisseling en aansturingsmomenten</u>
februari	Brief SAFW aan DWO's met overzicht verstrekte subsidies t0
april	DWO dient jaarrekening, gekantelde jaarrekening en accountantsverklaring in
oktober	Subsidievaststelling

Door respondenten wordt aangegeven dat tussen gemeente en DWO's door de bovenstaande cyclus duidelijke afspraken bestaan over wanneer, welke informatie geleverd moet worden. Met betrekking tot het 'wat': de inhoud van de informatie, bestaan wel twistpunten tussen gemeente en DWO's. Hierop ga nu verder in.

4.5.2 Informatie

Alle respondenten zijn het erover eens dat bij het soort informatie en aggregatieniveau van deze informatie moet worden uitgaan van een gemeente die zich richt op hoofdlijnen en output. In de theorie heb ik in navolging van Veltman (1992: 150) onderscheid gemaakt tussen informatie met betrekking tot actiegebied en resultaatgebied. De redenering hierbij was dat naarmate het managementniveau toeneemt, het actiegebied kleiner wordt en het resultaatgebied groter, waardoor de informatievoorziening globaler wordt. Deze redenering blijkt niet geheel op te gaan voor Den Haag.

Ten eerste kwam al in paragraaf 4.3.3 naar voren dat raadsleden vaak juist om gedetailleerde informatie vragen op basis van incidenten. Daarnaast blijkt uit mijn gesprekken met respondenten van DWO's dat de gemeente veel vraagt van DWO's over de productie, met name vanwege de wens van de gemeente dat DWO's inspelen op veranderende behoefte bij cliënten. Bij respondenten van DWO's bestaat de indruk dat de gemeente op deze wijze 'de vinger aan de pols' wil houden over levering van de afgesproken productie. Door DWO's is kritiek geuit op de omvang van de verantwoordingsverplichtingen (rekenkamercommissierapport, 2004). De gemeente vraagt volgens hen vaak meer informatie dan zij formeel zou mogen doen. DWO's vinden dat de gemeente meer afstand zou moeten houden, vanwege de verantwoordelijkheidsverdeling (outputfinanciering) en vanwege de hoge administratieve lasten. Bovendien zijn DWO's van mening dat hun medewerkers hierdoor minder aan hun dienstverlenende werkzaamheden toekomen. Dit vinden zij jammer, omdat dit ten koste gaat van de kwaliteit die zij leveren.

³⁹ Het jaar t+1 is het jaar volgend op het subsidiejaar (t0).

Volgens respondenten van zowel gemeente als DWO's heeft de verantwoordingsinformatie van DWO's betrekking op zaken als deelnemersaantallen, kosten per activiteit en bedrijfsinterne informatie over het personeel, financiën en de organisatie. Dit zijn kwantitatieve gegevens.

Ambtelijk wordt aangegeven dat de kwalitatieve verantwoording nog te kort schiet. Een gemeentelijke respondent: *“De aanvraag voor subsidie is vrij gedetailleerd, maar de verslaglegging is nog globaal. De controle is vooral gericht op de al dan niet gehaalde productie”*. Of deze productie doelmatig tot stand is gekomen of juist heel passief, wordt niet gecontroleerd door de gemeente. Het huidige systeem richt zich nu vooral op het meten of het subsidiebudget door de welzijnsorganisatie is besteed aan het leveren van de overeengekomen productie.

Dit komt volgens een gemeenteraadslid en de secretaris van de rekenkamercommissie doordat het nu onvoldoende helder is welke effecten (outcome) de gemeente voor ogen heeft en of er wel een correlatie is tussen de geleverde producten, de maatschappelijke problemen en de gekozen doelen.

Daarnaast is de controle nog niet geheel op de prestaties van DWO's gericht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de VPS die welzijnsorganisatie verplicht een verslag toe te voegen van de in het voorgaande boekjaar tot stand gebracht producten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en het verkregen resultaat (Art. 9, VPS). In tegenstelling tot de theorie die redeneert dat bij 'sturen op afstand' de focus op prestaties van DWO's en de kwaliteit daarvan moet liggen, vraagt gemeente Den Haag soms ook nog bedrijfsinterne informatie van DWO's over onder andere personeel en organisatie.

De gemeente Den Haag heeft de laatste jaren wel geïnvesteerd in het implementeren van een aantal instrumenten ten behoeve van de kwalitatieve informatievoorziening van de gemeente, te weten: twee praktijkinspecteurs, een kwaliteitspanel, certificering en vierjaarlijkse evaluatie. Hierop kom ik in paragraaf 4.5.3 uitgebreid terug.

Planning en controlcyclus DWO's

DWO's menen dat de verzakelijking in de relatie met de gemeente het noodzakelijk maakt te beschikken over managementinformatie binnen de eigen organisatie en tussen organisaties. Om zichzelf en de gemeente een beter inzicht in de gerealiseerde prestaties van het welzijnswerk te verschaffen, is door DWO's de laatste jaren geïnvesteerd in het opzetten van een planning- en controlcyclus. Onderdeel hiervan was het opzetten van een adequaat administratie systeem waarbij onder andere aandacht is besteed aan het vergroten van de bemensing op de administratie, het in dienst nemen van meer kwalitatieve mensen en het invoeren van strakke werkprotocollen. Ook wordt het aantal geleverde producteenheden per medewerker geregistreerd. Deze informatie wordt verwerkt en door het management van een DWO vergeleken met de afgesproken productie. Hierop kan het management bij de welzijnsorganisatie participeren. Problematisch volgens DWO's is dat zij niet altijd beschikken over voldoende financiële expertise om te voldoen aan de registratieverplichtingen en rapportagerichtlijnen.

Informele instrumenten voor informatie

In paragraaf 4.4.4 beschreef ik de vele informele contacten die gemeente en DWO's met elkaar onderhouden. Deze gespreken leveren bij verschillende afdelingen informatie op over de productie en eventuele problemen met betrekking tot kwantiteit en kwaliteit van de productie van DWO's. Door deze veelvuldige informele overleggen tussen gemeente en DWO's hebben gemeentelijke actoren de indruk dat zij een goed beeld hebben van het reilen en zeilen bij DWO's. Bovendien komt uit onderzoek van de rekenkamercommissie naar voren dat ambtenaren regelmatig informeel inzage hebben in de financiële stukken van een aantal DWO's. Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie blijkt dat deze informatie en vragen vanuit de gemeente niet op een plek samen komen, maar versnipperd over de verschillende ambtenaren is. Dit heeft te maken met de gescheiden administratieve processen waardoor de kennis nergens systematisch bij elkaar wordt gebracht (Rekenkamercommissie, 2004: 44).

4.5.3 Toezicht

Om optimaal toezicht te kunnen houden en om de beoordeling van de prestaties van DWO's mogelijk te maken, is het voor de gemeente van belang dat DWO's de verantwoordingsinformatie adequaat en tijdig aanleveren. Zoals gezegd kan de gemeente in de 'Richtlijnenbrief ten aanzien van de verantwoording' eisen stellen aan de verantwoordingsinformatie van een DWO. De naleving van deze richtlijnen laat echter te wensen over. Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie van de gemeente Den Haag blijkt dat in de periode 2001-2003 negen tussenrapportages niet voldeden aan de richtlijnen die de gemeente had opgesteld. Bovendien hebben DWO's de verplichting om twee keer per jaar een tussentijdse rapportage naar de gemeente te sturen in de praktijk niet altijd vervuld.⁴⁰ Ook de jaarrekening wordt vaak te laat ingeleverd. Wanneer DWO's niet in staat zijn om deze stukken op tijd in te dienen, moeten zij aan de afdeling WJ om uitstel vragen. Deze afdeling is ook bevoegd om voorwaarden te stellen aan het uitstel of het eventueel opleggen van een sanctie. Zoals ik al in eerder in dit hoofdstuk beschreef, heeft de afdeling WJ dit instrument nooit gebruikt.

Niet alleen ondervinden DWO's moeilijkheden met een strikte handhaving van termijnen, ook de gemeente haalt de (door haar zelf gestelde) termijnen vaak niet.

Zo heeft de afdeling WJ de richtlijnen met betrekking tot de tussentijdse verantwoording (eind mei, respectievelijk augustus) de afgelopen jaren te laat verstuurd. Volgens de planning (zoals deze is vastgelegd in de subsidiecyclus) had dit al in april moeten gebeuren. Dit heeft consequentie voor de (tussentijdse) vier maandenrapportage van de DWO's daar deze al begin juni moet worden ingediend.

Dit geldt evenzo voor de afhandeling door de afdeling WJ van de tussentijdse productierapportages. De afdeling WJ heeft volgens haar eigen planning drie weken de tijd om te reageren op tussentijdse productierapportages, maar het lukt de ambtenaren van WJ bijna nooit om zich aan deze termijn te houden. Ambtenaren geven aan dat dit

⁴⁰ Volgens het rekenkamercommissierapport zijn in de periode 2001-2003 in ieder geval twaalf gevallen waarbij de tussentijdse rapportages niet tijdig zijn ingediend (rekenkamercommissierapport Den Haag, 2004: 28).

probleem te maken heeft met de interne afstemming tussen WJ en de overige beleidsafdelingen, waarvoor drie weken te kort is.

Andere redenen voor overschrijding van deze termijn hebben volgens de ambtenaren van OCW te maken met het bestaan van een lang bestuurlijk besluitvormingstraject en het niet volledig aanleveren van tussenrapportages en jaarrekeningen door DWO's of het te laat indienen daarvan. Hierdoor komt het frequent voor dat ambtenaren nog om aanvullende gegevens van DWO's moeten vragen voordat de gewijzigde subsidiebeschikking in december in het subsidiejaar kan worden vastgesteld.

De rekenkamer concludeert in haar rapport dat de gemeente door deze gebreken in de informatievoorziening onvoldoende mogelijkheden heeft om adequaat toezicht te houden op de continuïteit van de dienstverlening en de financiële positie van DWO's (Rekenkamercommissie, 2004: 11).

Kostprijsinformatie

Thans worden nog geen kostprijs per product en/of dienst gemeten.

Ondanks de 'richtlijn productprijsberekening' bestaan grote verschillen tussen DWO's met betrekking tot de toerekening van kosten aan producten. Deze verschillen hebben te maken met de verschillende grondslagen of normen op basis waarvan kostprijzen berekend worden. Uit het rekenkamercommissie-onderzoek (2004: 24) blijkt dat deze prijsverschillen kunnen oplopen tot een factor tien.

Door ambtenaren wordt wel naar prijzen van andere subsidiejaren gekeken, maar uit mijn onderzoek kwam naar voren dat tot op heden bij de gemeente Den Haag geen inzicht bestaat in de totstandkoming van de kostprijs van een product. Bovendien heeft de gemeente geen inzicht in de mate waarin prijsverschillen samenhangen met doelmatigheid, omdat de beschikbare informatie over prijsverschillen niet is benut voor doelmatigheidsanalyses.⁴¹

Voor een daadwerkelijke prestatiegerichte bekostiging is dit evenwel niet voldoende: het is noodzakelijk dat de gerealiseerde kostprijzen systematisch worden gemeten. Deze vormen immers de basis voor de te maken afspraken tussen de gemeente en de bekostigde over de prijs per geleverde prestatie en daarmee het te ontvangen jaarbudget.

Hiertoe is het zaak dat de DWO's hun administratieve organisatie zodanig inrichten, dat inzicht ontstaat in de kosten die per geleverde prestatie worden gemaakt. Dit vergt een uniformering van de kostenstructuur en een globale vorm van tijdwerkregistratie (vgl. Kickert, 1998: 123).

Zoals ik al beschreef wordt door DWO's gewerkt aan het inrichten van de planning- en controlcyclus en vindt heden ten dage tijdwerkregistratie plaats. Ook de gemeente werkt aan de uniformering van de kostenprijsberekening middels het onderzoek naar de grondslagen van de kostprijzen bij DWO's. Over dit laatste onderzoek heb ik in eerdere paragrafen al aangegeven dat DWO's vinden dat dit hun bedrijfsvoering raakt. Ze menen dat dit niet past bij de sturingsfilosofie van 'sturen op afstand'. Dit betreft een dilemma tussen de rol van de gemeente als opdrachtgever en de rol van publiek financier (of:

⁴¹ De rekenkamercommissie Den Haag (2004: 27) concludeert in haar rapport dat de prijsverschillen tussen DWO's niet door de gemeente zijn vergeleken.

politiek-bestuurlijk eindverantwoordelijke). Op de potentiële spanning die dit in zich heeft, kom ik in paragraaf 4.7 nog terug.

Aanscherping toezicht

Eind 2003 is het toezicht op de welzijnsorganisaties herijkt. Met het raadsvoorstel Welzijnssubsidiering is besloten tot het verbeteren van het systeem Productsubsidiering, het vergroten van de kwaliteit van dienstverlening van de DWO's en tot beheersing van de financiële risico's bij gesubsidieerde welzijnsorganisaties. Aanleiding voor deze nieuwe beleidslijn vormde ten eerste een onderzoek van de commissie Van Driel. Uit het onderzoek, dat door de commissie in 2002-2003 plaatsvond, kwam naar voren dat de verantwoording van welzijnsorganisaties alleen betrekking had op kwantitatieve gegevens, terwijl de sturingsmomenten op kwalitatieve aspecten van het werk betrekking hebben. De commissie heeft daarom een voorstel gedaan tot opname van een viertal instrumenten die tegemoet zouden komen aan het gebrek aan kwalitatieve verantwoordingsinformatie. Deze instrumenten waren: certificering, praktijkinspectie, visitatie en feedback. Een tweede aanleiding tot een aantal nieuwe beleidsvoornemens door het college, was het faillissement van de welzijnsorganisatie 'Ondernemend Welzijn' eind 2003.

Naar aanleiding van bovengenoemd faillissement nam de gemeente een aantal maatregelen. Deze maatregelen betekenden een aanscherping van bestaande regels en implementatie van een aantal nieuwe regels. Nieuwe instrumenten zijn de uitbreiding van de al bestaande tussentijdse rapportage met een financieel overzicht. Daarnaast zijn DWO's verplicht om veranderingen in de samenstelling van het bestuur of Raad van Toezicht te melden aan de gemeente. Ook heeft de gemeente de mogelijkheden geschapen om op eigen initiatief een tussentijdse (financiële) doorlichting uit te voeren bij een welzijnsorganisatie. Zo kreeg de gemeentelijke accountantdienst in 2004 de opdracht om alle gesubsidieerde welzijnsorganisaties te onderwerpen aan een 'quick scan'. Gegevens aangaande solvabiliteit, risico's en solvabiliteit worden opgevraagd.

Daarnaast kwam de wethouder op 10 december 2003 met het voorstel 'Wijziging van de welzijnssubsidiering'. In dit voorstel wordt een aantal beleidsvoornemens uit een gezet als aanvulling op de bestaande subsidieverordening. De wethouder heeft een aantal van de instrumenten, die de commissie Van Driel voorstelde, overgenomen en kwam daarnaast zelf met een voorstel tot implementatie van een aantal nieuwe instrumenten ten behoeve van de informatievoorziening van de gemeente die met name dienen om de gemeente meer inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de geleverde prestaties van DWO's.

Kwaliteit van het welzijnswerk

Ten eerste is het College van B&W voornemens om de reguliere subsidierelaties eens in de vier jaar te evalueren op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierbij vindt tevens een analyse van de financiële positie van gesubsidieerde welzijnsorganisaties

plaats. Zo'n vierjaarlijkse evaluatie vraagt een oordeel over het functioneren van een DWO van en/of door samenwerkingspartners in de werkomgeving van die organisatie.⁴²

Daarnaast heeft de gemeente twee praktijkinspecteurs aangesteld (zie ook paragraaf 4.3.2). De praktijkinspecteurs zien toe op de leveringsvoorwaarden en kwaliteitseisen. De gemeente heeft besloten tot instelling van deze inspecteur, omdat in het systeem van productsubsiëring niet zichtbaar is op welk moment of waar in het stadsdeel producten worden ingezet. Derhalve vormen de inspecteurs een aanvulling op de instellingsaccountant, in de zin dat beide beoordelen of de producten zijn geleverd conform de leveringsvoorwaarden en kwaliteitseisen.

Deze praktijkinspecteurs maakt deel uit van de Dienst OCW en rapporteren aan de portefeuillehouder Welzijn (zie figuur 1, paragraaf 4.3.2) (Commissie Van Driel, 2002: 6).

Deze inspecteurs kunnen waarschijnlijk sneller zien dan een beleidsambtenaar of er sprake is van zorgwekkende zaken bij DWO's. Ook het instellen van een praktijkinspecteur productsubsiëring kan zichtbaar maken of de producten conform de specificaties geleverd worden. De inspectie ziet toe op leveringsvoorwaarden en kwaliteitseisen.

Ten slotte wil de gemeente per stadsdeel een kwaliteitspanel instellen (raadsstuk BOW/2005.272, april 2005). In deze panels hebben onder andere vertegenwoordigers van de doelgroepen van het welzijnsbeleid zitting, zoals ouderenorganisaties, bewonersorganisaties en migrantenorganisaties. Maar ook moeten hier professionals zitting in hebben, zoals politie en onderwijswelzijnsorganisaties.

Met name met behulp van het kwaliteitspanel waarin belanghebbenden zitting hebben, kan een beter inzicht verkregen kunnen worden in de resultaten en effecten van welzijnssubsidies. Maar naar mijn mening is dit ook een goed instrument voor de gemeente als zij aan kwaliteitsbewaking wil doen, omdat in de vergaderingen van de panels klachten/meldingen kunnen worden besproken en een DWO kan toelichten hoe zij met de klachten is omgegaan en welke maatregelen zijn genomen.

Naast bovenstaande maatregelen moeten DWO's sinds 2005 tevens een inhoudelijk welzijnsverslag inleveren, waarin de behaalde beleidsdoelstellingen per doelgroep worden aangegeven. Middels deze inhoudelijke verslagen, wil het college van B&W tweejaarlijks een welzijnsverslag (zie paragraaf 4.3.3) opstellen waarin het ingaat op het beleid en de inhoud van het welzijnswerk.

Certificering

Alle DWO's zijn vorig jaar zelf certificeringstrajecten gestart. De gemeentelijke respondenten verwachten dat met dit instrument de kwaliteit van het welzijnswerk kan verbeteren, omdat een certificaat alleen kan worden verkregen als de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisatie op orde is. Dit instrument is in die zin een instrument voor de

⁴² Door de Commissie Van Driel wordt een aantal onderwerpen genoemd die nuttig zijn om de bedrijfsvoering van een DWO op te toetsen, te weten: bereikbaarheid van een DWO, klantvriendelijkheid, communicatie en informatie. In die zin is dit instrument geen sturingsinstrument voor het bereiken van beleidsdoelen, temeer omdat het systeem van productsubsiëring impliceert dat er geen bemoeienis is van de financier met de bedrijfsvoering.

‘control’-functie van de gemeente dat het een waarborg voor de kwaliteit van DWO’s biedt. Tevens kan het instrument dienen om de rechtmatigheid en continuïteit van levering te waarborgen, omdat elk jaar de welzijnsorganisatie gecontroleerd wordt of zij nog voldoet aan de voorwaarden voor certificering.⁴³

4.5.4 Conclusies ten aanzien van verantwoording, informatie en toezicht

Bij ‘sturen op afstand’ komt grote nadruk te liggen op de verantwoording en informatieverschaffing door de gedecentraliseerde dienst. Hiertoe moet periodiek terugkoppeling plaatsvinden. Sturen op afstand heeft als consequentie dat partijen *wederzijdse* verplichtingen met elkaar aangaan die moeten worden vastgelegd.

Als we deze theoretische veronderstelling naast de empirische bevindingen leggen dan blijken zowel de gemeente als DWO’s verplichtingen te hebben ten aanzien van de wederzijdse informatie-uitwisseling. Naast verticale instrumenten voor toezicht en verantwoording, zien we in Den Haag een ontwikkeling naar een toenemend gebruik van horizontale instrumenten voor toezicht en verantwoording, te weten: kwaliteitspanels, kwalitatieve verslagen en inspecteurs die de welzijnsorganisaties specifiek controleren op kwaliteitseisen. DWO’s hebben zelf het initiatief genomen voor het starten van het certificeringstraject. De verwachting in de theorie dat bij ‘sturen op afstand’ een ontwikkeling te zien zal zijn waarbij naast het gebruik van verticale instrumenten, meer horizontale instrumenten voor toezicht en verantwoording worden gebruikt, blijkt derhalve voor Den Haag op te gaan.

Daar bij ‘sturen op afstand’ de nadruk ligt bij de controle en verantwoording op de output van de uitvoering en de kwaliteit hiervan, is wel enige voorzichtigheid geboden bij met name de praktijkinspecties. Deze praktijkinspecteurs productsubsidiëring kunnen namelijk onaangekondigd bij de DWO’s controles verrichten. Hierbij bestaat het gevaar dat deze zich op het terrein van de bedrijfsvoering van de welzijnsinstelling begeeft. Dit kan ten koste gaan van de autonomie van de DWO. Dit past bij het beeld dat de laatste jaren de controle op de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties door de gemeente Den Haag is versterkt. Zoals hiervoor is beschreven, zijn bestaande regels aangescherpt en nieuwe regels ingesteld.

Mijns inziens is een andere houding vereist van gemeente en DWO’s met betrekking tot hun wederzijdse verplichten aangaande informatie-uitwisseling. Beide actoren houden zich niet aan hun verplichten daar blijkt dat afgesproken stukken niet altijd op tijd of juist worden aangeleverd.

Zowel uit het rapport van de rekenkamercommissie als uit de gesprekken die ik gevoerd heb met ambtenaren en raadsleden komt naar voren dat het in Den Haag nog niet gelukt is een adequaat informatiesysteem op te zetten. Door de gemeente zijn hiertoe regels aangescherpt en nieuwe instrumenten voor control geïmplementeerd. Door DWO’s is echter kritiek geuit op de toenemende eisen van de gemeente met betrekking tot hun verantwoordingsinformatie en het idee dat de gemeente nog ‘een vinger aan de pols’ wil houden middels allerlei controlemechanismen.

⁴³ Daar deze nieuwe instrumenten nog niet of sinds korte tijd worden toegepast, zijn de ervaringen met deze nieuwe instrumenten nog niet bekend. Ik zal ze daarom verder niet in mijn analyse betrekken.

4.6 Sturen op prestaties

4.6.1 Systematiek van aansturing-op-prestaties

In deze paragraaf analyseer ik de wijze waarop invulling wordt gegeven in Den Haag aan de systematiek van aansturing-op-prestaties zoals ik deze in de theorie in een vijftal stappen uit een heb gezet.

4.6.2 Meten

Meten wordt in de theorie gedefinieerd als: *‘het feitelijk definiëren en meetbaar maken van producten’* (Van Leerdam, 1999: 112). In Den Haag zijn prestaties van DWO's meetbaar gemaakt door de producten en/of diensten van DWO's te specificeren. Dit is gedaan met behulp van een productenboek waarin diensten en producten van DWO's staan gedefinieerd.

Prestatie-indicatoren

Indicatoren kunnen betrekking hebben op de verschillende stadia van 'performance' van het productieproces van de opdrachtnemer (in dit geval van een DWO). Deze stadia zijn input, proces, output en outcome.

De focus in Den Haag ligt op de producten die DWO's leveren. Zoals gezegd heeft de gemeente een productenboek ontwikkeld waarin producten en diensten van welzijnsorganisaties in gedefinieerd staan. De prestaties van DWO's worden gemeten door deze in aantal eenheden van een uur geproduceerd product en/of dienst uit te drukken. Het aantal uren product of dienst vormt dan de prestatie-indicator. Hierbij ligt de nadruk op de kostprijs en aantallen product en/of dienst. De productdefinities uit het productenboek vormen daarbij de maatstaf van de prestaties van de welzijnsorganisaties. In Den Haag is derhalve sprake van outputindicatoren.

In de praktijk blijken zowel ambtenaren als DWO's beperkingen te ervaren met de productdefinities die zijn vastgelegd in het 'productenboek'. Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie blijkt dat DWO's, ondanks de richtlijnen in het productenboek, verschillende productdefinities hanteren. Op mijn vraag aan respondenten van DWO's naar de redenen hiervoor, stelt een respondent dat dit te maken heeft met de formulering en definitie van de producten en diensten in het productenboek. Deze respondent geeft aan dat zij daarom de productie soms zitten aan te passen aan de formuleringen van de productfinanciering: *“Wij kunnen soms dingen wel of niet doen, omdat het anders niet past in de formulering die zijn gebruikt in de productfinanciering”*. Producten en diensten zijn derhalve niet allemaal meetbaar in aantallen.

Zoals in paragraaf 4.4.2 beschreven is, zijn drie documenten voor de gemeente van belang voor het verstrekken van de opdracht aan een DWO:⁴⁴ de richtlijnenbrief subsidieverzoek, het subsidieverzoek van een DWO en de subsidiebeschikking. Met betrekking tot het meetbaar vastleggen van de beoogde prestaties, doelstellingen en nagestreefde effecten, in deze documenten blijkt dat hoewel de gemeente Den Haag veel

⁴⁴ Ofwel voor de operationalisatie van het gemeentelijke beleid naar de uitvoering.

spreekt over het formuleren van SMART-doelen⁴⁵, alle respondenten van DWO's het erover eens zijn dat de gemeente Den Haag de doelstellingen in de richtlijnenbrief niet SMART heeft geformuleerd. Zoals gezegd is de gemeente volgens respondenten van DWO's niet duidelijk over haar prioriteiten (zie paragraaf 4.4.2). Dit uit zich in een groot aantal doelstellingen in de richtlijnenbrief subsidieverzoek waarvoor DWO's een aanbod moeten creëren. Zo zijn bijvoorbeeld in de richtlijnenbrief subsidieverzoek voor de Stichting Welzijn Escamp de vier algemene doelstellingen uit het welzijnsplan geoperationaliseerd in 28 doelstellingen verspreid over de 5 doelgroepen die de gemeente Den Haag hanteert. Actoren vinden het lastig om al deze doelstellingen in hun samenhang te vertalen naar concrete en meetbare prestatieafspraken.

In de richtlijnenbrief subsidieverzoek staat bij een aantal doelstellingen prestatie-indicatoren geformuleerd, waarmee de gemeente de mate van doelbereik wil meten. Zo is bijvoorbeeld voor de doelstelling: *'Het vergroten van de kennis van allochtone vrouwen over de Nederlandse samenleving'* de indicator ontwikkeld: gegevens over frequentie en bereik van activiteiten en gegevens over de tevredenheid van deelnemers.⁴⁶

Prestatie-indicatoren staan niet voor elke van de door de gemeente geformuleerde doelstellingen geformuleerd. Bovendien meent een aantal respondenten van de gemeente en DWO's dat deze prestatie-indicatoren slecht interpreteerbaar zijn. Ook de commissie Van Driel (2002: 5) heeft deze conclusie getrokken. Dit wordt als volgt verwoord: *"Sluiten de geleverde producten aan op het gestelde doel? Zijn de gebruikers/deelnemers tevreden? Is het bij de deelnemers geboekte resultaat in lijn met gemeentelijk beleid? Is het geboekte resultaat wel te meten? De dingen goed doen is één, de goede dingen doen is een tweede"*.

Volgens de theorie heeft het ontbreken of slecht interpreteerbaar zijn van prestatie-indicatoren tot gevolg dat de gemeente niet kan meten in welke mate haar doelstellingen door de bijdrage van DWO's is bereikt, noch of DWO's de door hun gestelde doelen hebben bereikt.

Prestatieafspraken krijgen vorm in de subsidiebeschikking. Uit bestudering van een viertal subsidiebeschikkingen⁴⁷ blijkt dat de te leveren producten en diensten (outputs), ofwel de beoogde prestaties, niet in maat en getal zijn vastgelegd in dit document. Ook staan in deze subsidiebeschikkingen geen prestatie-indicatoren geformuleerd en bevatten de beschikkingen geen afspraken over de resultaten (in termen van het aantal personen dat bijvoorbeeld een traject succesvol heeft doorlopen) die met de gevraagde producten of diensten worden nagestreefd.

Als we het voorgaande in een tabel zetten, ziet de situatie in Den Haag er als volgt uit (zie tabel 7).

⁴⁵ SMART staat voor: **S**pecifiek, **M**eatbaar, **A**ceptabel, **R**ealistisch en **T**ijdsgebonden.

⁴⁶ Gegevens ontleend aan de richtlijnenbrief subsidieverzoek Stichting Welzijn Escamp, 2006

⁴⁷ Subsidiebeschikking 2005 Stichting Welzijns Organisatie Centrum, Subsidiebeschikking 2005 Stichting Welzijn Escamp, Subsidiebeschikking 2005 Welzijn Scheveningen en Subsidiebeschikking 2005 Welzijn Haagse Hout

Tabel 7: Mate van meetbaarheid in de sturingsdocumenten van de gemeente Den Haag

Meetbaar vastgelegd	Richtlijnenbrief:	Offerte	Subsidiebeschikking
Activiteiten	Nee	Ja	Nee
resultaten	Nee	Ja	Nee
Doelen	Nee	Ja	matig
effecten	Nee	Ja	Nee

Mate van meetbaarheid en consequenties

In de theorie wordt gesteld dat geoperationaliseerde doelen functioneren als concrete markeringspunten van de uitgezette koers. Als doelstellingen minder concreet zijn, is het moeilijker om hier prestatie-indicatoren van af te leiden (waarmee het bereik van deze doelstellingen gemeten kan worden). Daar doelstellingen in Den Haag vooral op strategisch niveau zijn geformuleerd, lijken de prestatie-indicatoren niet direct afgeleid te zijn van de doelstellingen. Immers de prestatie-indicator x aantal eenheden product cursus, meet niet de doelstelling: 'verminderen van overlast van jongeren'. Welke consequenties dit heeft voor de fase van evaluatie, daar kom ik in paragraaf 4.6.4 op terug.

Vergelijking met andere gemeenten

Dat in de subsidiebeschikking in Den Haag nauwelijks meetbare resultaten, doelen en effecten zijn vastgelegd, blijkt niet uniek. Uit onderzoek van Berenschot (Wiendels en Jansen, 2003: 17) naar de subsidiëringpraktijk in de welzijnssector bij 76 gemeenten in Nederland blijkt dat 34,8% van deze gemeenten in (meer dan 75%) van hun beschikkingen vastleggen wat de resultaten en maar 11,8% van deze 76 gemeenten wat de effecten moeten zijn (zie tabel 8, kolom 1). Resultaten worden in 26,8% van deze gemeenten maar meetbaar vastgelegd (zie kolom 2). Met betrekking tot doelen en effecten is dit percentage nog kleiner; respectievelijk 12,7% en 8,7%. In het rapport wordt geconcludeerd dat relatief weinig gemeenten meetbare afspraken tot norm hebben verheven (2003: 17).

Tabel 8: Mate van meetbaarheid in sturingsdocumenten van 76 gemeenten

	Meetbaarheid vastgelegd ⁴⁸	Meetbaarheid meetbaar vastgelegd
Resultaten	34,8 %	26,8 %
Doelen	27,5 %	12,9 %
Effecten	11,8 %	8,7 %

In een ander onderzoek uitgevoerd door Berenschot is onderzocht wat gemeenten in hun subsidiedocument hebben vastgelegd. Uit dit onderzoek komt naar voren dat

⁴⁸ Met 'meetbaarheid vastgelegd', doelen zij op welke gemeenten in het grootste deel (meer dan 75%) van hun beschikkingen vastleggen wat de doelen, resultaten en effecten moeten zijn.

maatschappelijke effecten nauwelijks worden vastgelegd. Activiteiten worden het vaakst in hun sturingsdocumenten vastgelegd (zie tabel 9) (Wiendels, Schultz en Jansen, 2004: 3).

Tabel 9: Mate van waarin de volgende zaken worden vastgelegd in de sturingsdocumenten van 10 gemeenten

vastgelegd	100%	Meer dan 75%	Tussen de 25% en 75%	Minder dan 25%	0%
Activiteiten	18%	56%	27%	0%	0%
Resultaten	9%	45%	36%	9%	0%
Doelen	9%	36%	36%	18%	0%
Maatschappelijk effecten	9%	9%	18%	36%	27%

4.6.3 Normeren

In de theorie is uiteengezet dat aan prestatie-indicatoren normen moeten worden gekoppeld die zijn afgeleid van de beleidsdoeleinden en die een streefwaarde aangeven waarop de ontwikkeling van de kwaliteit, kwantiteit en kosten van de prestaties zich in de nabije toekomst dienen te ontwikkelen.

De norm die nu door de gemeente Den Haag wordt gehanteerd is het aantal te leveren producten vastgelegd in het subsidieverzoek.⁴⁹ Tijdens de subsidie-onderhandelingen wordt onderscheid gemaakt naar doelgroepen en voor elke doelgroep wordt een aantal uren eenheden product vastgelegd. Bijvoorbeeld in Den Haag wordt gesproken over het leveren van 5 maal x uur taal cursus. DWO's worden op basis van deze normen afgerekend.

Hoewel de gemeente in de richtlijnenbrief subsidieverzoek prestatie-indicatoren heeft geformuleerd die betrekking hebben op de mate van tevredenheid van deelnemers, heeft zij hier geen normen aan verbonden. De huidige normen maken daarmee alleen een kwantitatieve, financiële controle mogelijk.

4.6.4 Evaluatie

In de evaluatiefase moet de informatie die deze prestatie-indicatoren meten, worden vergeleken met een voorafgestelde norm. In de vorige subparagraaf beschreef ik dat de gemeente kwantitatieve normen heeft geformuleerd in termen van aantal eenheden product. Door hantering van deze prestatie-indicatoren en normeren menen respondenten dat het systeem nu meer werkt als een rechtmatigheidstoets, omdat nu alleen gemeten wordt of het beschikbare subsidiebudget door DWO's wordt besteed aan de vooraf overeengekomen producten en diensten. Een respondent: *“Het systeem zit te veel op controle en is vooral gericht op beheersing. Het is een afrekensysteem waarbij aantallen overheersen in plaats van resultaten”*.

⁴⁹ In de vorige subparagraaf bleek dat aantallen niet precies worden vastgelegd in de subsidiebeschikking. De gemeente gaat bij de afrekening van de subsidie uit van de aantallen zoals deze zijn geformuleerd in het subsidieverzoek.

Door DWO's wordt niet gerapporteerd over de mate waarin de resultaten, zoals zij deze geformuleerd hebben in het subsidieverzoek, zijn behaald. Door ambtenaren wordt opgemerkt dat in het huidige systeem de relatie tussen beleidsmatige doelen en producten in de verantwoording achteraf beperkt tot uiting komt. Het vertalen van gemeentelijke doelstellingen in producten en diensten van welzijnsorganisaties, wordt hierbij als een groot knelpunt aangegeven. Doordat het inzicht bij ambtenaren in de effecten van de output van DWO's en van het beleid in haar geheel ontbreekt, weten ambtenaren, volgens twee gemeentelijke respondenten, niet of de aansturing van de welzijnsorganisaties effectief is. Ze weten immers niet of ze welzijnsorganisaties wel op de juiste prestaties aansturen. Er moeten volgens deze respondenten forse slagen gemaakt worden tussen beleidsdoelstellingen en uitvoering. Zij stellen dat tot op heden: *“Dit stadsbestuur stuurt zonder voldoende zicht op maatschappelijk effect en weet niet wat er gebeurt in de stad. De causaliteit is zoek”*.

Een ander knelpunt dat door zowel een aantal gemeentelijke respondenten als respondenten van DWO's wordt aangegeven, is dat veel doelstellingen van het welzijnsbeleid vaak moeizaam zijn te meten. Een respondent: *“Je kunt wel deelnemersaantallen van een cursus meten, maar niet het aantal mensen dat gelukkiger wordt van een cursus. Bovendien bij zaken als bijvoorbeeld het door ouders slaan van hun kinderen. Dit kun je niet meten. Je kunt wel meten of je je uiterste best hebt gedaan om in elk geval deze mensen een cursus te geven om dit te verbeteren en of zij hun uiterste best hebben gedaan om dit te verbeteren. Maar je weet niet of kinderen hier beter van worden”*.

Een andere respondent: *“Een doelstelling als het verminderen van het gevoel van eenzaamheid onder jongeren is abstract. DWO's geven in hun jaarverslagen niet aan of dit eenzaamheidsgevoel verminderd is. Wel wat ze allemaal gedaan hebben om hieraan tegemoet te komen”*.

Met het huidige systeem kan de gemeente alleen meten in hoeverre de beoogde producten en/of diensten (de output) zijn geleverd door DWO's. Dat de gemeente geen inzicht heeft in de mate waarin de doelstellingen van het welzijnsbeleid door de uitvoering worden bereikt, wordt door een raadslid als een struikelblok ervaren om 'sturen op hoofdlijnen' voor de raad mogelijk te maken.

Op een tweetal ambtenaren na, zijn alle respondenten het erover eens dat dit, naast bovengenoemde knelpunten, te maken heeft met de huidige focus op producten in Den Haag. Het ontbreekt aan een vertalingslag tussen het beleid en de producten van DWO's. Doordat deze vertaalslag mist, bestaat er geen relatie tussen gemeentelijke doelstellingen en producten van DWO's. In terminologie van de theorie is de relatie tussen output en outcome niet helder in Den Haag, omdat niet is geoperationaliseerd hoe een x aantal uren van bijvoorbeeld het product cursus (de output) bijdraagt aan de (strategische) beleidsdoelstelling (de outcome) in het welzijnsplan. Zolang dit ontbreekt, is de vraag hoe de informatie die de huidige indicatoren opleveren, geïnterpreteerd moet worden. Dit wordt ook in het rapport van de rekenkamercommissie (2004: 24) aangegeven: *“[...] de relatie tussen beleidsmatige doelen en producten in de verantwoording, komt achteraf*

bepert tot uiting". Hierdoor ontbeert de gemeente inzicht in de resultaten die bereikt zijn met de uitvoering. Een gemeentelijke respondent: *"Er zit een black box tussen de doelstellingen van de raad en de producten van welzijnsorganisaties"*.

4.6.5 De stap van waarderen

Een wezenlijk aspect bij prestatiegerichte aansturing is het idee van het belonen of afrekenen. Afhankelijk van de vraag of de afgesproken prestaties geleverd zijn, wordt al dan niet geld teruggevorderd van de welzijnsorganisatie. Het productsubsidiëringsysteem vormt hiervoor de basis. In het subsidiëringsysteem is een koppeling gelegd tussen de producten en diensten van DWO's en de budgettering. Om deze koppeling te realiseren is een richtlijn productprijzen opgesteld op basis waarvan de kostprijs van een product of dienst van een DWO kan worden berekend. Dit bevordert de vergelijkbaarheid van prijzen. Eén van de uitgangspunten voor de prijsberekening is dat gerekend wordt in eenheden van een uur en niet van een activiteit.⁵⁰

Hoewel de welzijnsorganisaties een monopoliepositie innemen in hun stadsdeel en als gevolg hiervan non-substitueerbare producten en/of diensten leveren in hun stadsdeel, worden DWO's wel afgerekend op hun prestaties. Dit is in tegenstelling met de verwachtingen die De Bruyn schetst (zie hoofdstuk 3). In navolging van De Bruyn zou bij de gemeente geen prikkel bestaan om DWO's af te rekenen daar zij non-substitueerbare producten en/of diensten leveren.

Anderzijds, heb ik in paragraaf 4.4 beschreven, dat de gemeente nog nooit is overgegaan tot het toepassen van het door haar ontwikkelde sanctiebeleid. Bestuurders geven aan dat aan het afstraffen van een DWO middels sancties problemen ontstaan voor zowel de organisatie als voor de bestuurder; producten en/of diensten worden door deze de DWO niet meer geleverd. Hier zien we echter wel overeenkomsten met de redenatie van De Bruyn die ik in de theorie uiteen heb gezet.

Daar problemen met de productdefinities in Den Haag bestaan, bestaat het risico dat DWO's niet voor de juiste prestaties worden beloond of afgerekend. Immers de problemen met de productdefinities lijken de conclusie te rechtvaardigen dat de gehanteerde outputindicatoren niet (altijd) afdoende de prestaties van DWO's dekken. Daar de budgettering aan deze activiteiten is gekoppeld, bestaat het risico dat DWO's niet voor de juiste prestaties worden beloond of afgerekend. Dit kan tot gevolg hebben dat een DWO niet de juiste prikkel(s) ontvangt om effectief te functioneren. DWO's ontvangen namelijk in het productsubsidiëringsysteem alleen financiële prikkels voorzover hun taak meetbaar is gemaakt en daaraan een beloning is gekoppeld.

Met betrekking tot het afrekenen van DWO's op hun prestaties, blijkt dat het te strikt naleven van de productsubsidiëringsystematiek ook gevolgen kan hebben voor de flexibiliteit van het welzijnsbeleid. Doordat de budgettering aan de productdefinities is gekoppeld kunnen tussentijdse aanpassingen niet budgettair neutraal plaatsvinden. Zo is bijvoorbeeld het product 'cursus' veel goedkoper dan het product 'bijeenkomst'. Als

⁵⁰ Dit betekent dat de productie-eenheid van het product 'cursus' een uur cursus is (en niet het aantal cursussen of het aantal cursisten).

gevolg hiervan kan niet zomaar één om één geruild worden daar het financieel dan niet meer klopt. Door een gemeenteraadslid wordt hierbij het gevaar van ‘cherry-picking’ genoemd: als je afgerekend wordt op zaken, ga je alleen de makkelijke zaken oppakken. Daarnaast wordt door twee gemeentelijke respondenten hierbij het risico en/of knelpunt genoemd dat de gemeente met deze wijze van sturen en afrekenen, verkokert aan het sturen is. De focus op producten en het individueel afrekenen van instellingen op de door hun geleverde producten, staat samenwerking en projectmatig werken (over de schotten heen) in de weg, aldus deze respondenten. Dit wordt ook door een respondent van een DWO aangegeven. Hij is van mening dat projectmatig werken met het huidige productsubsidiëringssysteem moeizaam is.

Ten slotte ervaren DWO's als knelpunt bij deze wijze van budgetteren de afhankelijkheid van het grote aantal vrijwilligers waarmee zij doorgaans werken. In de theorie is beschreven dat aansturing op prestaties mede afhankelijk is van de transparantie van het productieproces. Naarmate er meer inzicht bestaat in de relaties tussen inputs en outputs, kan het productieproces beter worden geprogrammeerd en is de uitvoeringsorganisatie beter in staat zijn outputs daadwerkelijk te beheersen. Dit laatste blijkt volgens een respondent van een DWO problematisch. Dit wordt als volgt door hem verduidelijkt:

“Als wij het product buurthuis (waar alleen vrijwilligers werken) meenemen in de offerte, zoals de gemeente dat van ons verwacht, dan kunnen wij hier ook op worden afgerekend. Maar als deze vrijwilligers ziek worden dan moet ik vervanging, in de vorm van betaalde krachten, inzetten waardoor dat product veel duurder wordt dan begroot. Immers, wij zijn bij de kostprijsberekening niet uitgegaan van betaalde arbeidskrachten. Dit maakt de subsidiëringssystematiek wankel”.

4.6.6 Bijsturen

Volgens de respondenten vindt bijsturing niet zozeer op basis van de informatie uit de tussentijdse productierapportages plaats, maar vooral op basis van tussentijdse klachten van burgers. De bijsturing betreft volgens respondenten van DWO's derhalve veelal het inspelen op een calamiteit en niet zozeer het inspelen op nieuwe maatschappelijke problemen.

Problematisch hierbij is dat het regelmatig is voorgekomen dat verantwoordingsinformatie niet tijdig binnen is. Hierdoor loopt de beoordeling of de beoogde prestaties gerealiseerd zijn, vertraging op. Dit maakt dat de gemeente niet altijd mogelijkheden heeft om op tijd in te grijpen of bij te sturen op het moment dat dit gewenst of noodzakelijk is.

4.6.7 Conclusies ‘sturen op prestaties’

‘Sturen op afstand’ betekent een accentverschuiving van sturing op input naar meer sturing op prestaties (de output). In Den Haag heeft deze accentverschuiving in zeker mate plaatsgehad. De invoering van het systeem van productsubsidie vormde hiervoor de belangrijkste drager.

Samengevat ziet de situatie in Den Haag met betrekking tot de systematiek van aansturing-op-prestaties als volgt (zie tabel 10).

Tabel 10: Systematiek van aansturing-op-prestaties vergeleken met de situatie in Den Haag

Systematiek van aansturing op prestaties	Situatie in Den Haag
Meten	Producten meetbaar gemaakt middels een productenboek. In Den Haag bestaan derhalve outputindicatoren. Er worden problemen ervaren met de productdefinities in het productenboek. De productdefinities in het productenboek worden niet altijd als een goede maatstaf of indicator van de prestaties van een DWO's ervaren.
Normen	In Den Haag niet afgeleid van de beleiddoelstellingen. Normen zijn kwantitatief: aantal uren eenheden product en de kostprijs.
Evaluatie	<p>Door DWO's is een bestuurlijk informatiesysteem ontwikkeld om inzicht te verschaffen in de mate van realisering van de beoogde producten en diensten. Terugkoppeling vindt zowel structureel (3x per jaar) als informeel plaats.</p> <p>In Den Haag bestaat een financieel en kwantitatief analysekader dat als basis dient voor toetsing van de bereikte prestaties van de welzijnsorganisaties.</p> <p>Prestatie-indicatoren zijn beperkt geformuleerd waardoor de gemeente voornamelijk kwantitatieve zaken kan meten. De inhoud van de verantwoording bestaat dan ook alleen uit kwantitatieve zaken.</p> <p>Met het huidige controlesysteem wordt geen inzicht verschaft in de mate waarin de uitvoering bijdraagt aan de door de gemeente geformuleerde beleidsdoelstellingen.</p> <p>Bovendien heeft de gemeente beperkt inzicht in de kwaliteit van de prestaties van DWO's.</p>
Afrekenen	DWO's worden aan het eind van het subsidiejaar (t0) afgerekend op de door hun geleverde prestaties. Er is een sanctiebeleid in Den Haag. Dit sanctiebeleid wordt niet toegepast.
Bijsturing	Middels de tussentijdse voortgangsrapportages wordt door DWO's terugkoppeling gegeven over de tot dan toe bereikte prestaties.

	Biedt ook mogelijk om volumewijzigingen door te voeren. Dit laatste vindt nauwelijks toepassing in Den Haag. Bijsturing vindt plaats in Den Haag met name op basis van incidenten of klachten van burgers.
--	--

In de voorgaande paragraaf heb ik beschreven dat het uitdrukken van de prestatieafspraken in termen van kosten en baten echter als problematisch wordt ervaren als gevolg van de gehanteerde productdefinities uit het productenboek. Deze definities zijn niet altijd een voldoende afspiegeling zijn van de activiteiten van DWO's.

Uit de empirische gegevens bleek dat in de prestatieafspraken (lees: subsidiebeschikking) maar beperkt de beoogde prestaties in termen van te leveren producten en/of diensten worden benoemd en hier beperkt indicatoren aan gekoppeld zijn. Bovendien staan geen meetbare doelen en normen in de beschikking geformuleerd. Deze zijn vooral beschrijvend van aard. De gemeente als opdrachtgever geeft nog onvoldoende aan welke resultaten nagestreefd worden met de beleidsuitvoering door DWO's. Doel-middel relaties ontbreken. Dit heeft gevolgen voor de evaluatie. Deze blijkt voornamelijk financieel en kwantitatief te zijn. De gemeente heeft geen inzicht in de kwaliteit van de output van DWO's en de bijdrage van de producten en diensten van DWO's aan de doelstellingen vastgelegd in het beleidskader.

Met de introductie van het productsubsiëeringsysteem is het mogelijk geworden om DWO's op basis van de door hun geleverde prestaties te waarderen. Dit betekent dat DWO's afgerekend worden op hun prestaties. In tegenstelling tot de verwachtingen die De Bruyn schetst (zie paragraaf 4.6.5) worden DWO's daadwerkelijk afgerekend op hun prestaties. De theorie van De Bruyn kan echter wel een verklaring bieden voor het sanctiebeleid dat tot op heden niet wordt toegepast. In overeenstemming met De Bruyn gaan ambtenaren liever in gesprek met de welzijnsorganisaties indien zich problemen voordoen bij deze organisaties, dan deze te sanctioneren, omdat dit de continuïteit van de uitvoering van het welzijnsbeleid in gevaar brengt.

Ten slotte blijkt met betrekking tot de stap van bijsturen dat bijsturing door gemeente Den Haag vooral tussentijds plaatsvindt op basis van incidenten of klachten van burgers.

In de volgende paragraaf ga ik nader in op de dilemma's die ik in de theorie uiteen heb gezet. Deze dilemma's kunnen misschien een verklaring bieden voor het bestaan van de discrepanties tussen praktijk en theorie.

4.7 Dilemma's bij 'sturen op afstand' in Den Haag

In deze paragraaf analyseer ik in hoeverre de dilemma's, die ik in de theorie uiteen heb gezet, bij de aansturing van de DWO's ervaren worden en hoe deze dilemma's zich uiten in Den Haag. Hierbij staat beantwoording van de laatste onderzoeksvraag centraal, deze luidt: *Welke dilemma's komen naar voren bij de aansturing op afstand van welzijnsorganisaties door de gemeenten Den Haag in de praktijk?*

4.7.1 Dilemma tussen zelfstandigheid en eindverantwoordelijkheid

Hoewel de uitvoering niet langer door de overheid plaatsvindt, maar is uitbesteed, blijft de eindverantwoordelijkheid van de overheid onverlet. Hierdoor ontstaat de paradoxale situatie van een zelfstandige, decentrale uitvoering en een centrale eindverantwoordelijkheid.

Dit dilemma doet zich ook in Den Haag voor. Zoals gezegd vindt in Den Haag de beleidsbepaling centraal plaats. Bij de gemeente ligt ook de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de kwantiteit en kwaliteit van de welzijnsdiensten, alsmede voor de maatschappelijke effecten die daarmee worden bereikt. De uitvoering is op afstand geplaatst en de verantwoordelijke instellingen worden achteraf op output afgerekend. Dit laatste levert problemen op, omdat de gemeente tussentijds door burgers en andere belanghebbende wordt aangesproken als zich in de uitvoering problemen voordoen. In paragraaf 4.3.3 kwam naar voren dat raadsleden hierdoor geneigd zijn om zich te laten informeren over details van de bedrijfsvoering van DWO's. Door DWO's wordt ook aangegeven dat er regelmatig vanuit de gemeente vragen gesteld worden over tussentijdse signalen die de gemeente krijgt van burgers (zie paragraaf 4.3.3). Bovendien blijkt uit het onderzoek van de rekenkamercommissie dat de gemeente zich in een aantal gevallen zeer intensief met de dagelijkse gang van zaken in de welzijnsorganisaties bemoeit als signalen waren dat de professionaliteit van de welzijnsorganisatie tekort schoot en heeft de gemeente haar instrumentarium voor toezicht uitgebreid. Respondenten van DWO's ervaren hierdoor beperkingen in hun zelfstandigheid. Hoewel formeel de welzijnsinstellingen zelfstandig zijn, lijkt uit de soms voortvarende informele interventies dat de gemeente niet volledig te willen vertrouwen op het concept van 'sturen op afstand'. Door Kickert (1998:123) wordt dit gerelateerd aan het verzelfstandigingsproces dat het paradoxale resultaat heeft dat de toenemende vrijheid vaak gepaard gaat met toenemend toezicht. Tevens stelt Kickert dat door de verantwoordelijkheid van de gemeente voor een efficiënte besteding van belastinggelden maakt dat de gemeente wel degelijk inzicht moet hebben in en zeggenschap over de bedrijfsvoering door DWO's.

Problematisch voor de gemeente Den Haag is echter dat zij niet precies kan vaststellen in hoeverre de welzijnsinstellingen zich inspannen om de beleidsdoelen van de gemeente te bereiken; het typisch 'principaal-agent'-probleem. Dit laatste is van belang voor het gemeentebestuur gezien de bestuurlijke aansprakelijkheid van het college van B&W voor de levering van welzijnsdiensten.

Bovendien zijn de welzijnsinstellingen in financiële zin bijna volledig afhankelijk van de gemeente Den Haag en is de gemeente Den Haag, zeker op de korte termijn, afhankelijk van de welzijnsinstellingen voor de uitvoering van welzijnstaken. Complicerende factor daarbij is dat gemeente met een gesloten “markt” te maken heeft: de gemeente is de enige vrager en aangewezen op één of een beperkt aantal leveranciers die een monopoliepositie innemen in hun stadsdeel. Derhalve heeft de gemeente Den Haag nauwelijks reële mogelijkheden om voor het gewenste product of dienst uit te wijken naar andere leveranciers. Economen typeren zulke relaties als ‘bilaterale monopolie’ (Mol en Verbon, 1999: 110). Deze wederzijdse afhankelijkheid trekt een zware wissel op de realisatie van het concept ‘sturen op afstand’ en maakt ‘sturen op hoofdlijnen’ moeizaam. De burger zal namelijk, ondanks het feit dat de welzijnsinstellingen in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de levering van de welzijnsproducten, de gemeente verantwoordelijk houden. Volgens een gemeenteraadslid maakt dit dilemma dat ‘sturen op hoofdlijnen’ niet altijd mogelijk is. Dit raadslid: *“Aan de ene kant wil je op hoofdlijnen sturen, maar aan de andere kant ontkom je er niet aan je te bemoeien met de uitvoerende details. Je moet, als raadslid, er iets van vinden en weersta de druk maar eens als je 20x gebeld wordt door burgers over iets”*.

4.7.2 Dilemma van ‘sturen op afstand’ en dicht bij elkaar staan

Bij ‘sturen op afstand’ staat de bestuurder op enige afstand van het bestuurd systeem waarbij aansluiting gezocht wordt bij het zelfsturend vermogen van het systeem. Het dilemma van ‘sturen op afstand’ en toch dicht bij elkaar staan, doet zich op meerdere vlakken voor in Den Haag.

Ten eerste bij de opdrachtverstrekking. Sturing door de opdrachtgever moet aansluiten bij de aard van de opdracht. In paragraaf 4.4 concludeer ik dat de aard van de opdracht aan DWO’s zowel kenmerken bevat van een productopdracht als van een inspanningsopdracht. Ook zagen we in paragraaf 4.5 dat allerlei instrumenten voor controle zijn geïmplementeerd door de gemeente Den Haag. Derhalve lijkt het erop dat gemeente Den Haag nog moeite heeft om zich te beperken tot ‘sturen op afstand’. Bovendien probeert de gemeente door het implementeren van allerlei nieuwe controlemiddelen, een beter toezicht op DWO’s te houden. Hierbij speelt volgens twee respondenten van de gemeente constant de afweging tot hoever dergelijke controle kan gaan daarbij rekening houdend met de zelfstandige positie van een DWO en de toename van bureaucratische procedures bij DWO’s. Een gemeentelijke respondent stelt dat ‘sturen op afstand’ alleen gerealiseerd kan worden door een goed ontwikkeld informatiesysteem dat inzicht geeft in de bereikte resultaten en de kwaliteit van de uitvoering. Alleen dan krijgt de gemeente voldoende informatie over de uitvoering, waardoor de aansturing kan aansluiten bij het zelforganiserende vermogen van DWO’s.

Dit dilemma komt ook tot uiting in de terughoudende opstelling van de gemeente ten aanzien van het stellen van eisen aan bijvoorbeeld managementinformatiesystemen van DWO’s. ‘Sturen op afstand’ vereist maatregelen die ervoor zorgen dat partijen daadwerkelijk het stuur in handen hebben, handelen in het algemeen belang. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeente erop moet kunnen vertrouwen dat de instellingen nauwkeurig worden bestuurd en dat de besturen nauwkeurig verantwoording afleggen

over hun handelen. Dit zou betekenen dat de gemeente eisen stelt aan bijvoorbeeld managementinformatiesystemen. Volgens respondenten heeft de gemeente zich hier juist buitengewoon terughoudend opgesteld, met het beroep op het uitgangspunt van ‘sturen op afstand’.

Ten slotte blijkt uit paragraaf 4.4.4 dat de gemeente veelvuldig interventies pleegt ter verbetering van de bedrijfsvoering tijdens de vele informele contracten tussen gemeente en DWO's. Beide partijen ervaren deze contacten als noodzakelijk, maar willen hier geen structurele voorzieningen voor maken, omdat dat tegen de sturingsfilosofie van ‘sturen op afstand’ ingaat.

4.7.3 Dilemma van nevenschikking en hiërarchie

Uit de onderzoeksbevindingen die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen, kan worden opgemaakt dat het dilemma van nevenschikking en hiërarchie zich voor doet bij de aansturing van DWO's. Zo is gemeente Den Haag tegelijkertijd dominant en afhankelijk. In de relatie met de DWO's is de gemeente de dominante partij, omdat zij de behoefte aan welzijnsdiensten inventariseren, het beschikbare budget, de productprijs en het productvolume bepaalt. Het financiële risico van onder- en bovenproductie ligt intussen geheel bij DWO's. Materieel blijkt echter dat de gemeente nauwelijks mogelijkheden heeft om de DWO's door middel van sancties te dwingen tot nakoming van de subsidieverplichting. Immers als een DWO door een sanctie in de problemen komt, werkt de sanctie als een soort van boemerang, omdat problemen in de uitvoering onmiddellijk tot een politieke reactie leiden. Zoals gezegd, is een complicerende factor hierbij dat de gemeente Den Haag met een gesloten “markt” te maken heeft. Dit betekent voor de gemeente dat zij wel kan grommen, maar niet bijten.

Dit gaat ook op voor DWO's. Formeel zijn DWO's zelfstandig instellingen en bezitten zij allerlei bronnen zoals specifieke expertise, netwerken etc. Materieel zijn zij echter nagenoeg volledig afhankelijk van de gemeente Den Haag. Uit de onderzoeksbevindingen is gebleken dat de gemeente de discretionaire ruimte op operationeel niveau beperkt door haar doorslaggevende invloed op producten en productprijzen. De gemeente beperkt ook de discretionaire ruimte op strategisch niveau, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het verbod tot het oprichten van een BV of het aangaan van een fusie.

Het beeld van de zelfstandige DWO wordt gevoed door het gebruik van een privaatrechtelijk marktjargon, terwijl er eigenlijk sprake is van een subsidierelatie. Ook hebben we bij de bespreking over het gebruik van meerzijdige instrumenten door de gemeente Den Haag gezien dat in Den Haag in eerste instantie gesproken werd over: offerte en offerte-onderhandelingen, maar dit nu teruggedraaid is. Bovendien kwam uit paragraaf 4.4 naar voren dat respondenten menen dat er niet echt sprake is van een marktsituatie. Marktwerking veronderstelt ook een markt van vraag en aanbod. In Den Haag ontbreekt deze markt, daar de gemeente de enige vrager is (opdrachtverlener) en de welzijnsorganisaties monopolisten zijn in hun stadsdeel.

Derhalve lijkt de conclusies gerechtvaardigd dat in werkelijkheid de speelruimte van DWO's eerder vergelijkbaar is met een gemeentelijke dienst dan met een externe private contractpartij.

4.7.4 Dilemma tussen beleid en uitvoering

De redenering bij dit dilemma is dat: beleidsmakers zich zullen blijven bemoeien met de uitvoering, en uitvoerders zullen blijven proberen nieuw beleid mede te bepalen. Hierdoor zal een zekere spanning tussen beleid en uitvoering blijven bestaan.

Uit de onderzoeksgegevens komt naar voren dat de gemeente op verschillende manieren probeert invloed te houden op de uitvoering van DWO's. Zo geeft de gemeente DWO's aanwijzingen in organisatorische en bedrijfsmatig zin en is de gemeente in de vele informele overleggen met DWO's actief in de informele bemoeienis met de uitvoering door DWO's. Tevens wijst het feit dat de gemeente nog steeds een deel van de huisvesting van DWO's beheert (en dit niet wil opgeven) erop dat beleidsmakers de beleidsuitvoering door DWO's nog niet los kunnen laten.

Met betrekking tot de redenering dat uitvoerders zullen blijven proberen nieuw beleid mede te bepalen, kwam uit mijn gesprekken met respondenten van DWO's naar voren dat DWO's niet direct invloed hebben op deze beleidsvormingen en dit ook niet direct proberen te krijgen. Een respondent van een DWO zegt hierover: *“Wij zijn uitvoerders van het gemeentelijke beleid, dan zou het raar zijn als wij ook de vraag van de gemeente mede bepalen”*. Toch geeft deze persoon aan dat zij tijdens de onderhandelingen wel degelijk aangegeven aan de gemeente wat wel en niet kan, maar daarmee niet direct invloed proberen uit te oefenen op het bepalen van nieuw beleid (in de zin van het wijzigen van de beleidskoers).

4.7.5 Dilemma van horizontalisering en bijzondere verantwoordelijkheid

De gemeente is niet alleen opdrachtgever, maar moet ook het algemeen belang beschermen en dienen. Enerzijds moet de gemeente in haar sturingspogingen recht doen aan de horizontale structuur waarbinnen zij functioneert. Aan de andere kant, kent de mate van horizontalisering haar grenzen door haar bijzondere verantwoordelijkheid.

Mijns inziens doet dit dilemma zich op een geheel andere wijze voor in Den Haag dan hoe ik dit in hoofdstuk 3 geschetst heb. Zo kwam in voorgaande paragrafen naar voren dat de gemeente een onderzoek is gestart naar de kostprijsberekening en overhead bij DWO's. Dit raakt volgens DWO's haar zelfstandige bedrijfsvoering.

Aan de ene kant is theoretisch te beredeneren dat bij een zakelijke en outputgerichte verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer de efficiency van de taakuitvoering een eerste verantwoordelijkheid van de instelling is. Hierbij staan beide partijen in horizontale verhouding tot elkaar en zijn beiden zelfstandig. De gemeente moet zich in deze relatie kunnen concentreren op de prestaties van de instellingen in relatie tot de beleidsdoelstellingen van de gemeente zelf. De beoordeling van een dienst zal dan primair in termen van de kwaliteit van de geleverde prestaties moeten plaatsvinden. In dit licht past het onderzoek naar de overhead en grondslagen van kostprijzen bij DWO's niet bij deze nieuwe verhouding, en is de reactie van DWO's begrijpelijk.

Echter dit botst met de bijzondere verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur als bestuurlijk eindverantwoordelijke. In haar rol als bestuurlijk eindverantwoordelijke moet het gemeentebestuur verantwoording aan de gemeenteraad kunnen afleggen over het bestede subsidiegelden. Zolang de gemeente geen inzicht heeft in de relatie tussen de (financiële) middelen, de input, en de producten en/of diensten van DWO's (output) ontbeert de gemeente informatie over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van een DWO. De bestuurlijke eindverantwoordelijkheid van de gemeente maakt het noodzakelijk dat de middelenbesteding doelmatig en rechtmatig plaatsvindt. Hiervoor is inzicht in de doelmatigheid van de uitvoering door een DWO van belang.

Vanuit dit oogpunt is het onderzoek van de gemeente bij DWO's niet meer dan noodzakelijk, immers nu ontbeert de gemeente inzicht in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van DWO's.

4.7.6 Dilemma van hybriditeit: taak- en marktoriëntatie.

Overheidsorganisaties worden doorgaans gekenmerkt door een taakoriëntatie. Dit is in tegenstelling tot de uitvoeringsorganisaties die bij 'sturen op afstand' ontstaan. Van deze organisaties wordt meer een marktoriëntatie verwacht, waarin de klant en doelmatigheid van de bedrijfsvoering centraal staan (Van Thiel, 2003). Deze oriëntaties brengen verschillende waardepatronen met zich mee brengen en kunnen op gespannen voet met elkaar staan. In Den Haag is deze spanning op twee enigszins tegenstrijdige manieren merkbaar.

Ten eerste uit deze spanning zich als het gaat om het bezit van gebouwen door de gemeente. De gemeente acht gemeentelijke bezit van de huisvesting van DWO's van belang, omdat zij wil dat DWO's goed verspreid over de stadsdelen zitten. Zoals ik beschreven heb in paragraaf 4.2, menen DWO's dat dit ten koste gaat van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsvoering. Doelmatigheid, omdat kosten gemaakt worden voor gebouwen die nauwelijks gebruikt worden. En daarnaast de prijzen van deze gebouwen niet marktconform tot stand komen, maar op basis van een aantal gemeentelijke categorieën. Doeltreffendheid, omdat al het geld dat in de gebouwen gaat zitten, ten koste gaat van de (kwaliteit van de) dienstverlening aan de klanten en het productievolume.

Ten tweede doet deze spanning zich omgekeerd voor tussen de wens van de gemeente om een zo doelmatige en doeltreffende uitvoering van het welzijnsbeleid te realiseren (marktoriëntatie) en de wens van DWO's om zoveel mogelijk tijd te besteden aan hun welzijnsdiensten (taakoriëntatie). De gemeente acht inzicht in de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het welzijnsbeleid van belang (zie o.a. paragraaf 4.3.1). Dit uit zich onder andere in het huidige project naar de productprijzen en de aanscherping en vernieuwing van regels en instrumenten voor controle. Bovendien lag aan het op afstand zetten van de uitvoering van het welzijnsbeleid de veronderstelling ten grondslag dat dit tot een efficiëntere uitvoering zou leiden.

Door DWO's is echter kritiek geuit op de eisen die de gemeente stelt aan hun verantwoordingsinformatie over de uitvoering. DWO's menen dat deze toegenomen controle door de gemeente ten koste gaat van het leveren van (kwalitatief hoogwaardige) producten en diensten. Bovendien vraagt dit een uitgebreide registratie waar veel

weerstand tegen bestaat. Dit laatste heeft ook te maken met de weigering van welzijnswerkers om mensen te vragen naar zaken zoals etniciteit, omdat dit grenzen kan opwerpen bij hun dienstverlening.

Bij deze spanning is het, in tegenstelling tot de theorie en de eerste spanning die ik beschreef, niet de taakoriëntatie van de gemeente die botste met de marktorientatie van DWO's. Maar is het naar mijn mening andersom: de marktorientatie van de gemeente (meer efficiëntie en effectiviteit) botst met de taakoriëntatie van de DWO's (het willen leveren van kwalitatief hoogwaardige producten).

H. 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat beantwoording van de deelvragen en centrale vraag centraal (paragraaf 5.2). Daaruit vloeien aanbeveling voort (paragraaf 5.3). Er wordt afgesloten met een reflectie (paragraaf 5.4).

5.2 Conclusies

De **eerste onderzoeksvraag** van dit onderzoek luidt: *Wat wordt verstaan onder het sturingsconcept 'sturen op afstand' en welke dilemma's kunnen zich bij 'sturen op afstand' voor doen?*

Bij 'sturen op afstand' komt de uitvoering in handen van een ander orgaan dan de bestuurder waarmee een organisatorische scheiding ontstaat tussen de beleidvorming en de beleidsuitvoering. Hierdoor ontstaat een soort van principaal-agent relatie: de gemeente Den Haag is daarbij aan te merken als de opdrachtgever, de welzijnsinstelling als opdrachtnemer.

'Sturen op afstand' is een wijze van sturen waarbij die eigen dynamiek als uitgangspunt wordt genomen en niet als versturende factor wordt gezien. Het begrip wordt gedefinieerd en uitgewerkt als 'bijsturen van een zichzelf sturend systeem'. De sturing is daarmee minder verticaal en direct. Het sturingsconcept 'sturen op afstand' is in dit onderzoek nader vertaald in: sturen op hoofdlijnen, een accentverschuiving van instructie naar interactie, de nadruk op de (kwaliteit van) de output van de uitvoeringsorganisatie bij verantwoording en toezicht en een accentverschuiving van sturen op input naar sturen op output (prestaties). Deze vier kenmerken zijn allen nader geoperationaliseerd.

Zo betekent 'sturen op hoofdlijnen' dat de aansturing van uitvoeringsorganisaties niet langer op details van de uitvoering (input en throughput) is, maar zich richt op de hoofdlijnen (output en outcome) van de uitvoering. De inrichting van de uitvoering is de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties (het 'hoe'): het operationeel management. De uitvoeringsorganisatie beschikt hierbij over een zekere mate van autonomie en kent mogelijkheden voor zelfsturing. De bestuurder is verantwoordelijk voor het uitzetten van de beleidskoers (het 'wat'): het strategisch en tactisch management.

Bij 'sturen op afstand' worden relaties tussen bestuurder en uitvoeringsorganisatie horizontaler. Hierbij zal een accentverschuiving van instructie naar interactie zich voordoen. Zoals hierboven al is gezegd, verhouden bestuurder en uitvoeringsorganisatie zich tot elkaar als respectievelijk: opdrachtgever-opdrachtnemer. Bij 'sturen op afstand' zal meer de nadruk komen te liggen op de rol van de bestuurder als opdrachtgever en minder op de (verticale) rol als regelgever. Hierdoor worden zaken als onderhandelen, de mate van (gestructureerd en periodiek) overleg, ontwikkelingen naar een meer gelijkwaardige relatie en gebruik van meerzijdige instrumenten belangrijker.

Bij 'sturen op afstand' is het afleggen van verantwoording door de uitvoeringsorganisatie en het houden van toezicht op de (kwaliteit van de) output van de uitvoering door de bestuurder essentieel. Voor het aggregatieniveau van informatie geldt bij 'sturen op

afstand': naarmate het sturingsniveau toeneemt, wordt de informatie meer globaler en strategischer van aard. Instrumenten bij 'sturen op afstand' voor het houden van toezicht door de bestuurder zijn o.a.: tussentijdse productierapportages, jaarverslagen, jaarrekeningen. Naast deze verticale vormen van verantwoording en toezicht zal bij 'sturen op afstand' meer nadruk komen te liggen op het gebruik van horizontale vormen van verantwoording en toezicht, zoals: visitaties, praktijkinspecties, certificering, kwaliteitspanels, klanttevredenheidsonderzoek en raden van toezicht.

Ten slotte zal het aangrijpingspunt voor aansturing bij 'sturen op afstand' op de prestaties (of output) van de uitvoeringsorganisatie komen te liggen. Om daadwerkelijk te kunnen spreken van de aansturing-op-prestaties is een vijftal stappen van belang: (1) het meetbaar maken van de prestaties en het formuleren van prestatie-indicatoren; (2) hieraan gekoppeld normen formuleren; (3) evalueren; (4) waarderen van de geleverde prestaties door deze te vergelijken met de normen uit stap 2 en (5) bijsturen. Een belangrijke voorwaarde bij deze wijze van aansturen is dat prestaties van een uitvoeringsorganisatie meetbaar zijn gemaakt en uit te drukken zijn in meetbare, homogene indicatoren.

Met betrekking tot het tweede deel van deze deelvraag blijkt dat zich verschillende dilemma's kunnen voordoen bij 'sturen op afstand'. Ik heb er zes onderscheiden. Ten eerste het dilemma van zelfstandigheid en eindverantwoordelijkheid. Dit dilemma gaat over het bestaan van een potentiële spanning tussen de zelfstandige positie van de uitvoering en het beginsel van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de bestuurder. Ten tweede het dilemma van 'sturen op afstand' en dicht bij elkaar staan. Om te kunnen 'sturen op afstand' zal de bestuurder moeten weten waar de gevoeligheden liggen van de uitvoerder om goed te kunnen aansluiten bij het zelfsturend vermogen van deze uitvoerder. Hierdoor moet de bestuurder die wil 'sturen op afstand' toch dichtbij de uitvoerder staan. Ten derde stelt het dilemma van nevenschikking en hiërarchie dat zowel bestuurder als uitvoeringsorganisaties beide zelfstandig, maar gelijktijdig ook (wederzijds) afhankelijk zijn. Hierdoor bestaan naast elementen zoals: contracten, offerte etc. die duiden om meer nevenschikking in de relatie tussen bestuurder en uitvoeringsorganisatie ook nog steeds een hiërarchische relatie die eenzijdig en top-down wordt bepaald.

Het vierde dilemma van beleid en uitvoering stelt dat de scheiding tussen beleid en uitvoering niet zo makkelijk te maken is. Zo zullen bestuurders nooit geheel de uitvoering door de uitvoeringorganisaties loslaten en andersom. Het vijfde dilemma van een bijzondere verantwoordelijkheid en horizontalisering betreft de combinatie van een bijzondere (politiek-bestuurlijke) verantwoordelijkheid van de bestuurder met gewone stuurmogelijkheden. Ten slotte het dilemma 'hybriditeit: markt- en taakoriëntatie. Tussen de taakoriëntatie (van de bestuurder) en marktoriëntatie (van de uitvoeringsorganisatie) bestaat een spanning. Deze oriëntaties brengen namelijk verschillende waardepatronen met zich mee die op gespannen voet met elkaar kunnen staan.

<p>Het sturingsconcept 'sturen op afstand' is in dit onderzoek uiteengelegd in vier hoofdaspecten: (1) sturen op hoofdlijnen, (2) een accentverschuiving van instructie naar interactie, (3) de nadruk op de (kwaliteit van) de output van de uitvoeringsorganisatie bij verantwoording en toezicht en (4) een accentverschuiving van sturen op input naar sturen</p>

op output (prestaties). Daarnaast is een zestal dilemma's beschreven die zich kunnen voordoen bij 'sturen op afstand'. Deze zijn: (1) zelfstandigheid en eindverantwoordelijkheid, (2) sturen op afstand en dicht bij elkaar staan, (3) nevenschikking en hiërarchie, (4) beleid en uitvoering, (5) horizontalisering en bijzondere verantwoordelijkheid en (6) hybriditeit; taak- en marktoriëntatie.

De **tweede onderzoeksvraag** in dit onderzoek luidt: *Op welke wijze geeft de gemeente Den Haag invulling aan 'sturing op afstand'?*

Uit analyse van de onderzoeksbevindingen blijkt dat in Den Haag beleidsmatig wordt gestreefd naar 'sturen op afstand'. De grondslag voor deze sturingsfilosofie vormt de Verordening Productsubsiëring. Deze verordening bestaat uit een aantal principes voor aansturing van de zeven decentrale welzijnsorganisaties. Eén van deze principes is dat de gemeente Den Haag verantwoordelijk is voor het stellen van de beleidskaders en de welzijnsorganisaties autonoom zijn bij het tot stand brengen van de welzijnsproducten en -diensten. Andere principes zijn: bedrijfsmatiger werken, minder regulering vanuit de gemeente en het streven naar doelmatigheid. De organisatiestructuur is zowel intern bij de gemeente als tussen de gemeente en welzijnsorganisaties gedecentraliseerd. De organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering blijkt echter niet geheel zuiver in Den Haag, omdat de gemeente nog een aantal instrumenten voor handen heeft waarmee zij (indirect) invloed kan uitoefenen op en eisen kan stellen aan de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties.

Uit bestudering van de planning en controlcyclus van de gemeente Den Haag blijkt dat het beleid op hoofdlijnen uiteen is gezet in een welzijnsplan, maar de control door de gemeenteraad nog niet op hoofdlijnen plaatsvindt. Deze is nu voornamelijk gericht op individuele gevallen en incidenten. Dit lijkt te maken te hebben met de constatering dat de doelstellingen in het welzijnsplan onvoldoende concreet zijn uitgewerkt om tot een outputgerichte sturing van gesubsidieerde activiteiten te komen. De relatie tussen het gemeentelijke welzijnsbeleid en de door de welzijnsorganisatie te leveren producten is als gevolg hiervan onduidelijk. Hierdoor wordt een kloof ervaren tussen het vastgestelde beleid en de uitvoering.

Interactie tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties om deze kloof te overbruggen door bijvoorbeeld de welzijnsorganisaties bij de beleidsvorming te betrekken, vindt niet of nauwelijks plaats. Sinds 2006 worden welzijnsorganisaties wel betrokken bij de opstelling van de stadsdeelanalyse die (samen met het welzijnsplan en – programma) de basis vormen voor de vraag van de gemeente aan welzijnsorganisaties. Deze gemeentelijke vraag blijkt echter nauwelijks onderhandelbaar. Hierbij lijkt het motto op te gaan: degene die betaalt, bepaald. Dit heeft echter ook te maken met de afhankelijke opstelling van de welzijnsorganisaties ten opzichte van de gemeente. Interactie in de zin van uitwisselen van doelen, strategieën en belangen is voornamelijk incidenteel en in informele overleggen sprake van. Echter deze informatie en kennis is verspreid over ambtenaren en komen niet op een centrale plek samen. De sturing van de gemeente richt zich daarmee grotendeels éézijdig op de doelstellingen en belangen van de gemeente.

In Den Haag blijken grote verschillen te bestaan in de wijze waarop ambtenaren tegen ‘sturen op afstand’ aankijken. Dit uit zich in de informele interventies van ambtenaren bij de welzijnsorganisaties die erg persoonsgebonden blijken te zijn, maar ook in de verschillende vragen die welzijnsorganisaties van ambtenaren krijgen. ‘Sturen op afstand’ lijkt daarmee afhankelijk te zijn van de individuele ambtenaar. Dit is een zorgelijke situatie, omdat hierdoor de gemeente niet als eenheid of één opdrachtgever naar buiten treedt.

De sturing door de gemeente Den Haag concentreert zich nu hoofdzakelijk op de af te geven subsidiebeschikking, waarin de te leveren diensten en prijzen zijn vastgelegd en niet zozeer op de prestaties en resultaten met betrekking tot het bereiken van door de gemeente gestelde doelen. Ook de monitoring door de gemeente Den Haag concentreert zich nu alleen op het meten of het beschikbaar gestelde subsidiebudget is besteed aan het leveren van de afgesproken productie. Het is onduidelijk wat er aan resultaten wordt geboekt met de uitvoering van het gemeentelijke beleid door welzijnsorganisaties. De bijdrage van welzijnsorganisatie aan het geheel is hierdoor onduidelijk. Ook bestaat tot op heden bij ambtenaren geen inzicht in de kwaliteit van de prestaties van de welzijnsorganisaties. De in de afgelopen jaren ingezette instrumenten zoals het instellen van praktijkinspecties en certificeringstrajecten kunnen hierin wellicht in voorzien.

De planning en organisatie bij zowel de gemeente Den Haag als bij de welzijnsorganisaties richt zich meer op output dan voorheen. Duidelijk is dat de welzijnsorganisaties niet afkerig staan tegenover het inzichtelijk maken van hun prestaties, maar daarvoor een duidelijk kader nodig hebben. Er bestaan echter problemen met betrekking tot de meetbaarheid van prestaties van welzijnsorganisaties. Dit heeft invloed op zaken zoals de planning, verantwoording en uitdrukking van afspraken in (meetbaar vastgelegde) termen van kosten en baten. Ook worden de zakelijke verhouding tussen beide partijen bemoeilijkt door problemen betreffende de meetbaarheid van beleidsnormen en beleidsresultaten.

De huidige ontwikkelingen zoals aanscherping van het toezicht door de gemeente, de implementatie van nieuwe instrumenten voor controle, de deconcentratie van de gemeentelijke welzijnsdienst naar de stadsdelen en de gemeentelijke onderzoeken naar de overhead en de grondslagen van de kostprijzen van welzijnsorganisaties, maken dat de mogelijkheden van de welzijnsorganisaties voor zelfsturing (in vergelijking met voorgaande jaren) als beperkter worden ervaren. De indruk bestaat dat gemeente Den Haag nog niet echt wil vertrouwen op de wijze waarop de zeven welzijnsorganisaties te werk gaan.

De invulling die in Den Haag gegeven is aan ‘sturen op afstand’ laat een gemengd beeld zien. Enerzijds vertoont de situatie in Den Haag overeenkomsten met de theorie van ‘sturen op afstand’: welzijnsorganisaties zijn formeel zelfstandig, de organisatiestructuur is gedecentraliseerd en de welzijnsorganisaties worden op output gesubsidieerd. Anderzijds blijkt dat met name aan aspecten van ‘sturen op afstand’ als: een zakelijke cultuur, een meer gelijkwaardige relatie, professionaliteit, ruimte voor zelfsturing voor de welzijnsorganisaties en sturen op hoofdlijnen, nog onvoldoende invulling wordt gegeven in Den Haag.

Derhalve lijkt het erop dat gemeente Den Haag nog zoekende is naar een eenduidige invulling van het sturingsconcept van 'sturen op afstand'. Vooralsnog lijkt 'sturen op afstand' vooral op papier te bestaan.

De **derde onderzoeksvraag** luidt: *Welke dilemma's komen naar voren bij de aansturing van welzijnsinstellingen door de gemeente Den Haag in de praktijk?*

Alle dilemma's die ik in de theorie uiteen heb gezet, spelen in Den Haag bij de aansturing van de uitvoering door de zeven decentrale welzijnsorganisaties.

Het dilemma tussen zelfstandigheid en eindverantwoordelijkheid doet zich voornamelijk voor wanneer burgers bij raadsleden komen met klachten over de uitvoering door de welzijnsorganisaties. Hoewel de welzijnsorganisaties zelfstandig zijn bij de uitvoering van het welzijnsbeleid, maakt de eindverantwoordelijkheid van de gemeente dat het soms problematisch is voor met name raadsleden zich te beperken tot hoofdlijnen. De burger trekt zich immers niets aan van het sturingsconcept van 'sturen op afstand'.

Het tweede dilemma: 'sturen op afstand en dicht bij elkaar staan', doet zich op meerdere vlakken voor in Den Haag. Zo speelt dit dilemma bijvoorbeeld een rol bij de mate van betrokkenheid van de gemeente bij de uitvoering door de welzijnsorganisaties. Informeel is de gemeente op tal van manieren betrokken bij de uitvoering en worden interventies door de gemeente in de bedrijfsvoering door de welzijnsorganisaties informeel veelvuldig gepleegd. Deze interactiemomenten worden echter niet gestructureerd, omdat dit volgens respondenten tegen de sturingsfilosofie van 'sturen op afstand' ingaat.

Het dilemma van nevenschikking en hiërarchie komt tot uiting in de relatie tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties die zowel gekenmerkt wordt door afhankelijkheid als zelfstandigheid. Gemeente Den Haag is in deze relatie tegelijkertijd dominant en afhankelijk. Dominant, omdat zij de grootste opdrachtgever is van de welzijnsorganisaties, maar ook afhankelijk van deze organisaties voor de uitvoering van haar welzijnsbeleid. Dit maakt dat de gemeente wel kan grommen, maar niet kan bijten.

De welzijnsorganisaties zijn formeel zelfstandige instellingen, maar zijn materieel echter nagenoeg afhankelijk van de gemeente. De gemeente heeft hierdoor uiteindelijk de laatste stem. Dus hoewel de welzijnsorganisaties privaat en zelfstandig zijn, is in werkelijkheid sprake van een subsidierelatie.

Het dilemma van beleid en uitvoering doet zich vooral voor aan de zijde van de gemeente Den Haag. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeente Den Haag de uitvoering nog niet geheel los kan laten. Zo heeft gemeente Den Haag nog verschillende instrumenten in handen waarmee ze invloed kan uitoefenen op de uitvoering. Als voorbeeld hiervan heb ik het gemeentelijke bezit van een deel van de huisvesting van welzijnsorganisaties genoemd. Bovendien acht de gemeente Den Haag het nodig om eisen te stellen aan de bedrijfsvoering bijvoorbeeld ten aanzien van openingstijden, tarieven en het personeelsbeleid van de welzijnsorganisaties voor een deugdelijke uitvoering van het welzijnsbeleid door deze organisaties. In tegenstelling tot gemeente Den Haag proberen de welzijnsorganisaties niet actief invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeente. Zij zien zichzelf expliciet als uitvoerders van het door de gemeente geformuleerd beleid.

De potentiële spanning tussen horizontalisering en bijzondere verantwoordelijkheid doet zich in Den Haag voor bij het gemeentelijk onderzoek naar de overhead bij

welzijnsorganisaties. Daar welzijnsorganisaties enerzijds een eigenstandige verantwoordelijkheid dragen voor hun bedrijfsvoering, ervaren zij dit onderzoek als aantasting van deze zelfstandige positie. Anderzijds blijkt dat deze eigenstandige positie van de welzijnsorganisaties op gespannen voet staat met de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid van de gemeente. Deze bijzondere verantwoordelijkheid van de gemeente maakt dat inzicht in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties noodzakelijk is.

Ten slotte het dilemma van hybriditeit; taak- en marktoriëntatie. De spanning tussen een taak- en marktoriëntatie doet zich op twee enigszins tegenstrijdige manieren voor in Den Haag. Ten eerste uit deze spanning zich in het gemeentelijke bezit van gebouwen en de wens van de welzijnsorganisaties hun huisvesting in eigen handen te hebben. Hierbij botst de gemeentelijke taakoriëntatie met de marktoriëntatie van de welzijnsorganisaties. Andersom doet deze botsing tussen waarden zich ook voor. Zo wordt een spanning ervaren tussen de wens van de gemeente van een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het welzijnsbeleid en de hiermee gepaard gaande administratieve procedures (marktoriëntatie) en de wens van welzijnsorganisaties om zoveel mogelijk tijd te besteden aan de uitvoering van hun welzijnsdiensten (taakoriëntatie). Bovendien willen de welzijnsorganisaties mensen bijvoorbeeld niet vragen naar hun nationaliteit, omdat dit grenzen kan opwerpen bij de dienstverlening.

Alle dilemma's die in de theorie zijn beschreven, spelen een rol in Den Haag bij de aansturing van de zeven welzijnsorganisaties. Deze dilemma's kunnen een verklaring bieden voor de discrepanties tussen de praktijk van aansturing en de theorie van 'sturen op afstand'.

De centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Hoe kan de wijze waarop de gemeente Den Haag vorm en inhoud geeft aan de 'afstandelijke' aansturing van gedecentraliseerde welzijnsinstellingen worden verbeterd?*

Zoals ik bij beantwoording van de tweede deelvraag concludeerde, bestaat 'sturen op afstand' in Den Haag vooral op papier. In de Haagse praktijk blijkt dat van 'sturen op afstand' zoals ik dit in de theorie heb geoperationaliseerd, nog niet geheel sprake is in de praktijk. Meer specifiek constatering ik het volgende voor elk van de betrokken actoren:

De gemeenteraad

De gemeenteraad heeft de doelstellingen in het welzijnsplan onvoldoende uitgewerkt om tot een op hoofdlijnengerichte sturing van de uitvoering te komen. De doelen uit het welzijnsplan zijn globaal en worden niet uitgedrukt in meetbare doelstellingen in termen van nagestreefde effecten en resultaten.

De hoofdlijnen die in het welzijnsplan door de gemeenteraad uiteengezet, zijn onvoldoende uitgewerkt in meetbaar geformuleerde nagestreefde resultaten.

Bovenstaande conclusie heeft gevolgen voor de fase van control door de gemeenteraad. Bij de controlerende rol van de raad staan niet hoofdlijnen van beleid centraal, maar zijn het de signalen over problemen die meestal leiden tot aanvullende vragen van de gemeente en overheersen incidenten en individuele gevallen.

De fase van control van de gemeenteraad wordt beheerst door incidenten. In de controle ligt de nadruk vooral op details van individuele gevallen.

Het college van burgemeester en wethouders

Het college van B&W heeft onvoldoende uitwerking gegeven aan de doelen van het door de gemeenteraad vastgestelde beleidskader. Hierdoor ontbreekt een samenhangend stelsel van beleidsuitgangspunten en daarvan afgeleide prestaties en prestatie-indicatoren ten behoeve van de toetsing van de subsidieaanvragen door het college en de controlerende rol op hoofdlijnen door de gemeenteraad.

Er mist een tactische middenlaag tussen de hoofdlijnen van beleid (het strategisch beleid) en de producten en diensten van welzijnsorganisaties (operationeel beleid).

De informatievoorziening van het college van B&W aan de gemeenteraad is onvoldoende geweest voor de gemeenteraad om zich inzichten te verschaffen in de bereikte resultaten met de uitvoering van het welzijnsbeleid. Inzicht bestaat alleen in het aantal geleverde producten en diensten door welzijnsorganisaties, los van de resultaten die daarmee bereikt zijn en de context van beleid.

De informatievoorziening van het college van B&W naar de gemeenteraad is tot op heden onvoldoende om 'sturen op hoofdlijnen' mogelijk te maken.

In de praktijk blijkt dat de voorwaarden om te 'sturen op afstand' nog niet voldoende zijn ingevuld door de gemeente. Als gevolg hiervan bemoeien ambtenaren van de gemeente Den Haag zich informeel actief en direct met aspecten van de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties. De volgende bevindingen onderbouwen deze conclusie:

- ambtenaren denken nog actief mee met de welzijnsorganisatie indien zich concrete organisatorische en financiële problemen voordoen;
- de gemeente vraagt nog veel van de welzijnsorganisaties over de productie. De gemeente houdt de 'vinger aan de pols' bij de levering van de afgesproken productie; en
- de gemeente heeft nog een aantal instrumenten in handen waarmee zij zich met de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties kan bemoeien.

De veelvuldige informele en directe bemoeienis van gemeente Den Haag met de uitvoering door de welzijnsorganisaties lijkt de conclusie te staven dat de gemeente Den Haag de voorwaarden voor 'sturen op afstand' onvoldoende heeft ingevuld. De formeel zelfstandige welzijnsorganisaties zijn daarom nog niet geheel autonoom in hun functioneren.

Beheersing van een subsidieproces stelt twee voorwaarden: 1. een subsidieverordening die voorziet in een duidelijk termijnen, voorwaarden en voorziet in een procedureel toetsingskader voor de subsidieaanvragen, 2. een goedwerkende uitvoeringspraktijk. In Den Haag blijkt het met de eerste voorwaarde wel goed te zitten; de Verordening Productsubsidiering heeft de voorwaarden voor subsidieaanvragen en toetsing hiervan duidelijk vastgelegd. Met de tweede voorwaarde blijken wel problemen te zijn: door zowel gemeente als welzijnsorganisaties zijn regelmatig vastgelegde termijnen overschreden. Hierdoor is het voor- en achteraf beoordelen van de uitvoering door de welzijnsorganisaties voor ambtenaren problematisch.

Door zowel gemeente als de welzijnsorganisaties zijn termijnen overschreden. Hierdoor ervaren ambtenaren problemen ten aanzien van de beheersing van de uitvoering.

Tussen ambtenaren en welzijnsorganisaties vindt, naast de formele contactmomenten, veel interactie plaats. Deze momenten zijn niet geformaliseerd of gestructureerd. Ambtenaren zijn hierdoor redelijk op de hoogte van de gang van zaken bij de welzijnsorganisaties, maar deze informatie en kennis is niet gestructureerd en komt niet op een centraal punt bijeen. Bovendien hebben ambtenaren hierdoor weinig objectieve gegevens voor handen op basis waarvan zij hun indrukken kunnen staven.

De gemeente Den Haag heeft vooral informeel inzicht in de gang van zaken bij de welzijnsorganisaties. 'Sturen op afstand' vraagt om periodieke, gestructureerde informatie-uitwisseling tussen gemeente en welzijnsorganisaties dat op een centrale plek bij elkaar komt.

Het huidige informatiesysteem schiet hierin nog te kort.

De monitoring en controle door de gemeente bestaat uit het controleren of de overeengekomen producten en diensten door de welzijnsorganisaties zijn gerealiseerd. Het productsubsidieringsstelsel blijkt hiervoor een goed stelsel te zijn.

Het productsubsidieringsstelsel is een goed stelsel voor kwantitatief controle van de uitvoering door de welzijnsorganisaties.

Tot op heden heeft de gemeente geen inzicht in de efficiëntie en de effectiviteit van de uitvoering door de welzijnsorganisaties. Het gemeentelijke onderzoek naar de grondslagen voor de productprijzen van de welzijnsorganisaties en uniformering van de kostprijsberekening kunnen hier wellicht verandering in brengen.

De gemeente heeft geen systematische aandacht voor de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering door de welzijnsorganisaties. Dat waar niet op wordt gestuurd, wordt ook niet over gerapporteerd en bestaat geen informatie over.

De rol van de informatie die de gemeente krijgt van de welzijnsorganisaties op basis van de outputindicatoren is er in gelegen dat deze hun bijdrage aan de outcome (effecten) duidelijk moeten maken. Nu is dit niet helder. Dit heeft als consequenties dat de gemeente meer informatiebronnen moet creëren waarmee zij informatie kan krijgen over de effecten van haar beleid dan zich alleen te richten op de informatie van de welzijnsorganisaties. Haar initiatief om kwaliteitspanels in te stellen, een vierjaarlijkse evaluatie van welzijnsorganisaties en te starten met certificering van de welzijnsorganisaties lijkt een stap in de goede richting voor kwaliteitsbewaking.

In Den Haag ligt het accent bij de verantwoording door welzijnsorganisaties en het toezicht van de gemeente op de kwantiteit van de geleverde prestaties.

Den Haag kent knelpunten bij de aansturing op prestaties. Hierdoor is aansturing op prestaties van de welzijnsorganisaties in de praktijk nog niet voltooid. Een belangrijk knelpunt vormt hierbij de (on)mogelijkheid om tot een eenduidige en bruikbare definiëring van prestaties en kosten daarvan te komen.

De problemen met productdefinities en eenduidige kostprijzen bemoeilijken de aansturing van welzijnsorganisaties in Den Haag op hun prestaties.

Relatie tussen gemeente Den Haag en welzijnsorganisaties

Tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties vinden weinig onderhandelingen plaats. Dit heeft ten eerste te maken met de constatering dat de kostprijzen per product niet bekend zijn bij ambtenaren. Inzicht in de kostprijs en de samenstelling daarvan is nodig om scherp te kunnen onderhandelen. Ten tweede met het ontbreken van een professionele houding als opdrachtnemer door DWO's. Echter anderzijds lijkt een "echte" onderhandelingsrelatie tussen gemeente en welzijnsorganisaties niet reëel gezien de wederzijdse afhankelijkheden. Welzijnsorganisaties zijn (financieel) afhankelijk van de gemeente voor hun inkomen en het ontbreekt hen aan alternatieve grote opdrachtgevers. Zoals gezegd is de gemeente voor de uitvoering van haar welzijnsbeleid afhankelijk van de welzijnsorganisaties. Uit dit onderzoek blijkt dat de financiële macht van de gemeente de doorslaggevende factor bij de onderhandelingen.

In de huidige sturingsrelatie tussen gemeente en welzijnsorganisaties is (nog) geen sprake van een gelijkwaardige onderhandelings situatie als gevolg van het ontbreken van inzicht bij ambtenaren in de huidige kostprijzen en het bestaan van wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties.

De werkwijze van productsubsiëring vereist een zakelijke manier van denken, een zakelijke cultuur. Instellingen moeten zichzelf gaan zien als een maatschappelijke onderneming: zij opereren zoveel mogelijk als een onderneming die zelf verantwoording neemt voor haar bedrijfsvoering. Dat dit laatste nog niet geheel praktijk is in Den Haag, blijkt bijvoorbeeld uit de bevinding dat doorgaans ambtenaren en/of wethouder worden

ingeschakeld door welzijnsorganisaties bij de benoeming van leden van besturen. Daarnaast werd geconstateerd dat zij nog onvoldoende beschikken over de expertise om te voldoen aan de registratieverplichtingen en rapportagerichtlijnen. Bovendien ontberen de instellingen nog enige professionaliteit als het gaat om hun opstelling bij de subsidieonderhandelingen.

Bij de gemeente schort het ook aan professionaliteit. Ze komt de door haar eigen gestelde termijn en verplichten voor wederzijdse informatie-uitwisseling niet na. Ook de afstemming tussen ambtenaren vertoont gebreken waardoor de gemeente niet als één opdrachtgever naar buiten komt.

Aan de andere kant is het de professionaliteit ten aanzien van de taakoriëntatie van de welzijnsorganisaties die 'sturen op afstand' lijkt te bemoeilijken. Door de welzijnsorganisaties is kritiek geuit op tijdschrijven en geweigerd om bepaalde zaken te registeren. 'Sturen op afstand' vraagt vooral om professionalisering ten aanzien van de invulling die door welzijnsorganisaties gegeven wordt aan de opdrachtnemersrol. Tussen deze professionele houding als opdrachtnemer en de specifieke deskundigheid en professe van welzijnsorganisaties, bestaat een spanning, die 'sturen op afstand' compliceert.

De zakelijke verhoudingen bij 'sturen op afstand' vereisen een professionele houding van zowel gemeente als welzijnsorganisaties. In Den Haag schort het hier bij beide partijen aan.

De doelstelling van dit onderzoek is: *Inzicht verwerven in de mogelijkheden en knelpunten van het sturingconcept 'sturen op afstand' bij de aansturing van gedecentraliseerde welzijnsorganisaties door de gemeente Den Haag ten einde te komen tot aanbevelingen ter verbetering hiervan.*

Bovenstaande conclusies maken duidelijk dat 'sturen op afstand' zoals ik dat in de theorie heb geoperationaliseerd nooit geheel praktisch kan worden als gevolg van de dilemma's die zich in Den Haag bij aansturing van de welzijnsorganisaties op afstand voordoen. Zo maakt de bijzondere verantwoordelijkheid van de gemeente Den Haag als overheidsorgaan (en daarmee als eindverantwoordelijke voor het beleid en vertegenwoordiger van het algemeen belang) 'sturen op afstand' erg moeizaam. 'Sturen op hoofdlijnen' vraagt om enige nuancering als gevolg van de politiek-bestuurlijke eindverantwoordelijkheid van de gemeente die maakt dat de gemeente wel degelijk inzicht in én zeggenschap over de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties moet hebben. Ook de mate waarin de gemeente en welzijnsorganisaties in een horizontale relatie met elkaar kunnen staan als respectievelijk opdrachtgever-opdrachtnemer, wordt beperkt door de bijzondere verantwoordelijkheid van de gemeente als publiek orgaan en de afhankelijkheden die tussen beide actoren bestaan. Bovendien is het zogenaamde contract (lees: subsidiebeschikking) tussen gemeente en welzijnsorganisatie een juridische fictie, omdat het de eindverantwoordelijkheid van de gemeente onverlet laat. Ontwikkelingen in de richting van bedrijfsmatiger werken, horizontalisering, verzakelijking kennen hierdoor hun beperkingen. Niettemin hebben we gezien dat in Den Haag zeker niet negatief aangekeken wordt tegen deze ontwikkelingen en dat ze de basis

kunnen vormen om de bedrijfsvoering, efficiency en de wijze van aansturing te verhelden. Hierbij speelt constant de afweging tot hoever de bemoeienis van de gemeente kan en mag gaan gezien de nagestreefde sturingsfilosofie van 'sturen op afstand' in een publieke context.

'Sturen op afstand', zoals ik dit in de theorie heb geoperationaliseerd, zal nooit 100% praktisch kunnen worden als gevolg van de dilemma's waarmee een publiek bestuurder zichzelf geconfronteerd ziet.

Bovenstaande conclusie betekent echter niet dat de gemeente Den Haag zich moet neerleggen bij de huidige problemen en dilemma's die zich in de (wederzijdse) (aansturing-) relatie tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties voordoen. Ik heb daarom in de volgende paragraaf een aantal aanbevelingen geformuleerd, die mijns inziens, enigszins tegemoet kunnen komen bij de aansturing van de gedecentraliseerde welzijnsorganisaties op afstand.

5.3 Aanbevelingen

De gemeenteraad

Aanbeveling 1:

Om beter aan de kaderstellende en de controlerol van de gemeenteraad invulling te geven, zou de gemeenteraad de doelen uit het welzijnsplan moeten ontwikkelen naar meetbare doelstellingen in termen van effecten.

Het college van burgemeester en wethouders

Aanbeveling 2:

Vanuit het kader van de gemeenteraad zou het college van B&W de effecten moeten herleiden tot een aantal resultaatgerichte prestaties en prestatie-indicatoren. De stadsdeelanalyses kunnen hiervoor een goed middel zijn.

Aanbeveling 3:

De controle van de gemeenteraad is op individuele gevallen. Een welzijnsverslag van het college van b&w dat voorziet in een beschrijving van de bereikte prestaties en de resultaten met de uitvoering, zou hier verandering in kunnen brengen.

Aanbeveling 4a:

Gemeente Den Haag zou de eigenstandige positie van de zeven welzijnsorganisaties niet alleen op papier moeten ondersteunen, maar ook in de praktijk, door bijvoorbeeld het loslaten van haar bezit van een deel van de huisvesting van de welzijnsorganisaties. Hiervan wordt een efficiëntere bedrijfsvoering verwacht.

Aanbeveling 4b:

Indien (een deel van) de huisvesting geen eigen bezit is van een welzijnsorganisatie, dient het tot de aanbeveling dat de gemeente een deel van haar subsidies verstrekt op basis van input (exploitatiekosten). Hierdoor krijg je een reëlere weergave van de kostprijs van welzijnsproducten en/of diensten.

M.b.t. de opdrachtgeverrol

Aanbeveling 5:

Er ligt een taak voor het gemeentebestuur, als opdrachtgever, om met veel concretere opdrachtformuleringen te komen in termen van resultaatgerichte prestaties en prestatieafspraken. Voor de ambtelijke organisatie ligt er een taak om deze opdrachtformuleringen, door middel van welzijnsprogramma's, nader te concretiseren, opdat voor uitvoeringsorganisaties een helder beleidskader ontstaat van waaruit zij kunnen opereren.

Aanbeveling 6:

De gemeente Den Haag moet inzicht verwerven in de kostprijsberekening van welzijnsorganisaties om daadwerkelijke onderhandelingen met de welzijnsorganisaties mogelijk te maken.

Aanbeveling 7:

Het dient tot de aanbeveling om de interne communicatie bij de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn te verbeteren. Zorg daarnaast voor afstemming tussen de verschillende afdelingen binnen deze dienst zodat de gemeente als één opdrachtgever naar buiten kan treden.

Aanbeveling 8:

'Sturen op afstand' vraagt om een andere houding van de gemeente. De gemeente moet meer vertrouwen zowel op de deskundigheid van de instelling als op de betrouwbaarheid van deze instellingen. De gemeente moet daarom meer vertrouwen en meer loslaten.

Aanbeveling 9:

Het dient tot de aanbevelingen dat de gemeente in haar sturingsdocumenten: de Richtlijnenbrief Subsidieverzoek en de subsidiebeschikking, doelstellingen, welzijnsproducten en/of diensten en nagestreefde resultaten meetbaar vastlegt, ten einde tot een daadwerkelijk systeem van outputmeting en –sturing te komen.

Aanbeveling 10:

Wil de gemeente Den Haag beter zicht hebben op de bereikte doelstellingen zoals geformuleerd in het Welzijnsplan dan zal zij normen moeten formuleren die zijn afgeleid van deze doelstellingen. Tot op heden ontbreken deze.

De stadsdeelanalyses zouden een goede bron van informatie kunnen zijn bij het bepalen van de normen bij de doelstellingen van het welzijnsbeleid.

Relatie tussen de gemeente Den Haag en de welzijnsorganisaties

Aanbeveling 11:

Ten einde beleid en uitvoering beter aan elkaar te koppelen, is meer en vooral gestructureerde interactie tussen gemeente en welzijnsorganisaties aan te bevelen. Bijvoorbeeld bij de beleidsvorming, want bij de welzijnsorganisaties ligt kennis over de uitvoering.

Het betrekken van welzijnsorganisaties bij de stadsdeelanalyse is een goede stap hierin.

Aanbeveling 12:

‘Sturen op afstand’ vraagt om een cultuuromslag én verzakelijking bij zowel gemeente Den Haag als de welzijnsorganisaties.

5.4 Reflectie

Bovenstaande conclusies blijken niet uniek voor Den Haag. Zoals ik al kort in mijn inleiding beschreef, zijn de laatste jaren verscheidende welzijnsorganisaties failliet gegaan en is in vele gemeenten een onderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen gemeenten en welzijnsinstellingen en de werking van een subsidiëringssystematiek waarin de output van deze instellingen centraal staat.

Meer algemeen kan geconcludeerd worden dat de aansturing door middel van het op afstand zetten van de welzijnsinstelling en deze instelling zelf verantwoordelijk te stellen voor haar bedrijfsvoering, in wezen een ‘half-way house’ is: er werken geen echte marktprikkels en de prikkel van directe hiërarchische aansturing is verzwakt. Daarnaast bekleden welzijnsorganisaties doorgaans een monopoliepositie in hun gemeente of stadsdeel waardoor burgers geen alternatief voor handen hebben. Dit heeft als consequentie dat bedrijfsmatige concepten en methoden niet zonder meer toepassing kunnen vinden binnen een zowel gemeenten als welzijnsorganisatie. De gemeente kent bijvoorbeeld als opdrachtgever beperkte mogelijkheden bij het toepassen van sancties doordat dit de continuïteit van de dienstverlening in gevaar brengt. Bovendien blijkt het uitdrukken van afspraken in termen van kosten en baten in de welzijnssector problematisch. De idee van ‘sturen op afstand’ dat de aansturing niet meer volgens de hiërarchieke lijnen loopt, maar via de specificaties in het contract dat tussen bestuurder en uitvoeringsorganisatie loopt, is daarom nog geen realiteit.

Gezien de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid van de gemeente is het noodzakelijk dat de middelenbesteding doelmatig en rechtmatig plaatsvindt. Toezicht en controle om inzicht te verwerven in de bedrijfsvoering is hierdoor noodzakelijk. De gemeente, als principaal, zal veel tijd en energie moeten stoppen in het verzamelen van informatie om te voorkomen dat ze zichzelf in een ongunstige onderhandelingspositie manoeuvreert bij de vaststelling van het contract (lees: subsidiebeschikking). Juist al deze controle en toezichtarrangementen beperken de discretionaire ruimte van welzijnsorganisaties, betekenen meer bureaucratie voor de instellingen en kunnen ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Dit is in strijd met de veronderstelling die ten grondslag ligt aan ‘sturen op afstand’ waarin de sturing van de gemeente zo goed mogelijk moet

aansluiten bij het zelfsturend vermogen van de welzijnsorganisaties. Dus hiermee lijkt de sturingsfilosofie van 'sturen op afstand' in strijd met de veronderstelling van de principaal-agent theorie die juist toezichtarrangementen als een mogelijke oplossing aandraagt om deze discretionaire ruimte van de welzijnsinstellingen in te perken.

'Sturen op afstand' maakt verantwoording door de uitvoeringsorganisaties en allerlei arrangementen voor de bestuurder als toezichthouder noodzakelijk. Deze arrangementen beperken echter het zelfsturend vermogen van de uitvoeringsorganisatie.

De discussie over de thematiek zal de komende jaren blijven bestaan gezien de vele publicaties over deze thematiek. Mijn inziens is dit ook belangrijk, omdat we hebben kunnen zien dat het voor een gemeente moeite kost om af te wijken van het gebaande (sturings)pad en geneigd is terug te vallen in 'oude gewoontes' wanneer de verandering gepaard gaat met enige terugslag (zoals bijvoorbeeld in Den Haag na het failliet gaan van de welzijnsorganisatie 'Ondernemend Welzijn').

'Sturen op afstand' vraagt derhalve om een cultuuromslag bij zowel gemeenten als bij welzijnsorganisaties. Het loslaten van de uitvoering door welzijnsorganisaties lijkt voor veel ambtenaren moeilijk en zij proberen op allerlei manieren nog greep te houden op die uitvoering. Bedacht moet worden dat de gemeente afhankelijk is van het particulier initiatief om haar doelstellingen via het subsidie-instrument te kunnen bereiken. Niet alleen vanwege de uitvoering van haar beleid, maar ook op het niveau van en ontwikkeling van nieuw aanbod en de specifieke deskundigheid en informatie van deze instellingen over de ontwikkelingen in hun gemeente. Daarbij past een houding die gericht is op het uitwisselen van informatie en het gebruik maken van elkaars kennis en kwaliteiten. De recent ingezette veranderingen in Den Haag zoals het betrekken van de welzijnsorganisaties bij de stadsdeelanalyses, het initiëren van kwaliteitspanels en praktijkinspecties en de start van certificeringstrajecten zijn een stap voorwaarts en kunnen als voorbeeld dienen voor andere gemeenten.

Ten slotte wil ik nog de laatste trend die te zien is in gemeenteland aanstippen, namelijk de aandacht voor de resultaten van het welzijnswerk in relatie tot het gemeentelijke welzijnsbeleid. In diverse gemeenten zijn inmiddels initiatieven genomen om dergelijke resultaten via meting zichtbaar te maken. De deelname van gemeenten en welzijnsorganisaties aan het landelijke WILL-project is één van deze initiatieven. Deze initiatieven zijn te recent om hieraan al conclusies aan te kunnen verbinden, maar betekenen in ieder geval een stap in de richting naar realisatie van 'sturen op afstand'.

Literatuurlijst

Wetenschappelijke literatuur

Bekkers, V.J.J.M (1993), *Over nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft, Uitgeverij Eburon

Bekkers, V.J.J.M. & J.M.E. Traag (1999), De politiek-bestuurlijke dimensie van Internet, *Bestuurskunde*, jr. 8, nr. 5, pp. 185

Bij, J. van der & J.P. van der Meij (1995), Verzelfstandiging of privatiseren: concurrentie, produkt en beleidsvrijheid zijn bepalend (?), *Overheidsmanagement*, nr.3, pp. 75-76

Bij, J. van der & J.P. van der Meij (1995), Verzelfstandiging of privatiseren: concurrentie, produkt en beleidsvrijheid zijn bepalend (?), *Overheidsmanagement*, nr.4, pp. 107-108

Bogt, H. ter (1997), *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties - overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Capelle aan den IJssel

Bogt, H. ter (1999), Verzelfstandiging van overheidsorganisaties, theorie en praktijk, *Bestuurskunde*, jr. 8, nr. 1, pp. 2-12

Boorsma, P.B. (1992), Verzelfstandiging, *Bestuurskunde*, jr. 1, nr. 1, pp. 43-44

Bordewijk, P. & H.L. Klaassen, (2000), *Wij laten ons niet kennen: een onderzoek naar kengetallen bij negen grote gemeenten*, 's-Gravenhage, VNG Uitgeverij, pp. 1-3 & 18-35

Braam, A. van (1986), *Leerboek Bestuurskunde*, Muiderberg, Couthino, pp. 45

Bruyn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden, pp. 3

Bruyn J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1995), *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht, Lemma

Bruyn J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1999), *Management in netwerken*, Utrecht, Lemma, pp. 17

Bruyn, H. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*, Utrecht, Lemma Uitgeverij

Dijck, W. van & J. Slootmaker. (2004), Professioneel opdrachtgeverschap: iets nieuws of gewoon anders? In: R. van Oosterom & J. Slootmaker. (red.), *Agentschappen: actualiteiten. Voortgaande professionalisering van de uitvoering bij het rijk*, [Public Controlling Reeks 7], Den Haag, SDU, pp. 63-72

- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen, P.P.P. Hulgen & F. Heijmans van den Bergh (1995), *Vernieuwing van het landelijk gebied, Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*, 's Gravenhage, VUGA Uitgeverij b.v., pp. 5
- Gerritsen, E. & S. Blokhuis (1995), De Rijksoverheid in balans - Over zin en onzin van financieel beheer, verslaglegging en prestatiemeting, *Beleidsanalyse*, nr. 3, pp. 5-10.
- Groot, T.L.C.M. & G.J. van Helden (1997), *Financiële aspecten van non-profit management*, Alphen aan den Rijn, Samsom bedrijfsinformatie
- Groot, T.L.C.M. & G.J. van Helden (1999), *Financieel management van non-profitorganisaties*, Groningen, Wolters-Noordhoff, pp. 27-28
- Guy Peters, B. & J. Pierre (2000), *Governance, politics and the state*, New York, St. Martin's Press
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2003), Are Networks Really Light and Flexible and Hierarchies Sticky and Rigid?, *Paper to be presented in the Conference of European Group of Public Administration*, Lisbon, September 2003.
- Hazeu, C.A.(2000), *Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum, Couthino, pp. 80-81
- Heeden, G.J. van & H.J. ter Bogt (1994), Kwaliteit van prestatiemeting van gemeentelijke overheden, Onderzoek van meting in Enschede en Groningen, *Bestuurskunde*, jr. 3, nr. 1, pp. 2-12
- Heide, A. van der (1993), Nieuwe kaders voor gemeentelijk bestuur, Strategie bij gemeenten, *Bestuurskunde*, jr. 2, nr. 1, pp. 45-54
- Helden, G.J. van & E.H. Jansen (1996), *Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip*, Rotterdam, RIBBES, pp.4
- Heuvelhof, E.F. ten. (1993), *Gedragsnormen voor overheden in horizontale structuren: het alterneren van eenzijdige en meerzijdige vormen van sturing bij de toepassing van het principe "de vervuiler betaalt"*, 's Gravenhage, VUGA, pp. 12-14
- Heuvelhof, E.F. ten (1994), Parlementaire controle en meerzijdig sturen, *Bestuurskunde*, jr. 3. nr.3, pp. 105-108
- Hollander, J. den & J.H. Eigeman (1994), *Sturing als managementvraagstuk in de bve-sector: vasthouden door loslaten*, Bunnik, BVE-procescoördinatie
- Hollander, J. den (1995), *Sturen op afstand: het begrip gedefinieerd en praktisch vormgegeven; verder uitgewerkt op het terrein van het openbaar bestuur*, Utrecht, Lemma
- Hoogerwerf, A & M. Herweijer (red.) (1998), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, Samsom, pp. 29, 110, 123

- Hufen, J. en A. Ringeling (1990), Beleidsnetwerken in het openbaar bestuur, in: Hufen, J. en A. Ringeling, (red.), *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, Den Haag, pp. 1-18
- Kalders, P., J. van Erp & K. Peters. (2004), Overheid in spagaat, over spanningen tussen verticale en horizontale sturing, *Bestuurskunde*, jr. 13, nr. 8, pp. 338-340
- Kickert, W.J.M., N.P. Mol & A. Sorber (red.) (1993), *Verzelfstandiging van overheidsdiensten: congrespublicatie 1992*, 's-Gravenhage, VUGA
- Kickert, W.J.M. & F. A. van Vught (1995), *Public policy and Administration science in The Netherlands*, Londen, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, pp. 53
- Kickert, W.J.M (1998), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan den Rijn, Samsom, pp. 81-82, 146
- Kickert, W.J.M. (2000), *Public Management reform in the Netherlands, Social reconstruction of reform ideas and underlying frames of reference*, Delft, Eburon Delft
- Klaassen, H.L., Hakvoort, J.L.M (2004), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties: handboek public management*, Den Haag, Sdu uitgevers, pp. 20, 98
- Klijn, E.H. en Teisman (1992), *Beleidsnetwerken: analyse en management: een theoretische beschouwing over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*, Rotterdam, Erasmus Universiteit
- Knaap, P. van der (2000), Resultaatgerichte verantwoordelijkheid, *Bestuurskunde*, jr.9, nr.5, pp. 237-247
- Knaap, P. van der & J. van Hofwegen (1999), Aanslaan op resultaat, Naar een resultaatgericht sturingsmodel voor de Belastingdienst, *Bestuurskunde*, jr. 8, nr. 4, pp. 145-146
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruyn & W.J.M. Kickert (red.) (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, 's Gravenhage, VUGA
- Korsten, A., N. Mol & A. Sorber (1991), *Sturen op productie en kwaliteit: productiviteit in het openbaar bestuur*, Platform beleidsanalyse, Den Haag
- Korsten, A.F.A, H.J.M. Ter Braak & W.J.H. van 't Spijker (1993), Strategisch beleid en management bij de overheid: Is er een beïnvloedbare toekomst?, *Bestuurskunde*, jr. 2, nr. 1, pp. 8-22
- Krogt, T.P.W.M. van der & A. Spijker (1989), *Contractmanagement*, Enschede, VNG-Uitgeverij, pp. 57
- Lane, J. (2000), *New Public Management*, London, Routledge

Leerdam, J., van (1999), *Verzelfstandiging en politieke economie, over de betekenis van het nieuw- institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, Delft, Uitgeverij Eburon,

Leerdam, J., van (1999), Aansturing van ZBO's op prestaties, *Overheidsmanagement*, nr. 10, pp. 239-243

Meer, F.B. van der & J.L.A. Geurts (1995), Simulatie voor beleids- en organisatieontwikkeling, *Bestuurskunde*, jr.4, nr. 4, pp. 166

Michels, A.M.B. (2002), De verzwakking van politieke partijen, Een democratisch antwoord, *Bestuurskunde*, jr. 11, nr. 7, pp. 281- 285

Mol, N.P & H.A.A. Verbon (1993), *Institutionele economie en openbaar bestuur, Perspectieven op verzelfstandiging van overheidsdiensten*, 's-Gravenhage, VUGA, pp. 5, 73-79, 110

Mol, N.P. & H.A.A. Verbon (1997), *Institutionele economie en openbaar bestuur, Perspectieven op verzelfstandiging van overheidsdiensten*, 2^e druk, 's-Gravenhage, VUGA, pp. 65

Montfort, C.J. van & B. van der Voort (2004), Certificatie en ministerieel toezicht, Enkele kanttekeningen, *Bestuurskunde*, jr. 13, nr. 5, pp. 233-241

Muntinga, M.A. & C.J Lagerveld (1998), Instrumenten voor modern kwaliteitsmanagement, Deventer, Kluwer Bedrijfsinformatie

Neelen, G. (1993), *Principal-agent relations in non-profit organizations - A comparative analysis of housing associations and municipal housing companies in the Netherlands*, Enschede, Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde

Ouchi, W. in: M. de Vries, (2001), *Improving police performance*, Universiteit Twente, Enschede, pp. 36-37

Plug, P.J., R.J. in't Veld & L. Geut (2001), Om de kwaliteit van beleid: over checks and balances tussen kerndepartementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties, *Bestuurskunde*, nr. 10, jr. 4, pp. 161-169

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004), *Public management reform, a comparative analysis*, New York, Oxford University Press, pp. 96

Pröpper, I.M.A.M. (2000), Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, *Bestuurskunde*, jr. 9, nr. 3, pp. 109

Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (1998), Interactieve beleidsvoering, typering, ervaringen en dilemma's, *Bestuurskunde*, jr. 7, nr. 7, pp. 293

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press

Segers, M.S.R. (1993), *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs, een exploratieve studie naar prestatie-indicatoren in theorie en praktijk*, Proefschrift Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht,

Tepper, H.J & F.A. Mulder (1994), *Kwaliteitsmanagement en resultaatgerichte bedrijfsvoering*, Deventer, Kluwer

Thiel, S. van, F.L. Leeuw, J.J. Siegers & H.D. Flap (1999), Oorzaken van verzelfstandiging, Empirische verklaring voor de toename in verzelfstandiging, *Bestuurskunde*, jr. 8, nr.1, pp. 28-42

Thiel, S. van & V.M.F. Homburg (2002), Lessen en inzichten voor zbo-beleid, *Openbaar bestuur*, nr. 12, jr. 2, pp. 21-24

Thiel, S. van (2001), *Lokale verzelfstandiging: vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, pp. 33-34

Thiel, S. van (2003), Sturen op afstand, over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen, *Management in overheidsorganisaties*, A/5215

Thiel, S. van (red.) (2004), *Governance van uitvoeringsorganisaties: nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, Apeldoorn, Kadaster, pp. 127-133

Tijdink, J.L.J.L (1996), Neo-institutionele economie, een eenduidig antwoord op bestuurskundige vragen?, *Bestuurskunde*, jr. 5, nr. 5, pp. 246-254

Tops, P.W. & P. Depla (1993), Politiek-bestuurlijke vernieuwing en technologie, een dubbelzinnige verstandhouding, *Bestuurskunde*, jr.2, nr.6, pp. 283

Twist, M. van en R. in 't Veld (red) (1993), *Over kerndepartementen - Een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken*, Den Haag, , pp. 110

Smit, N. & S. van Thiel (2002), De zakelijke overheid, Publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking, *Bestuurskunde*, jr. 11, nr.6, pp. 226-228

Veld, R.J., in 't (1991), Eenoog en afstand, De zin en onzin van bestuur op afstand, in: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Besturen op afstand*, Onderzoeksreeks nr.34

Veld, R.J., in 't (1991), Autopoiesis, configuration and steering: impossibility theorem or dynamic steering theory, in: R.J., in 't Veld (et.al.) (1991), *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers

Veld, R.J., in 't (2005), in: Meijerink, M.H. & G.D. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector, hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*, Den Haag, Sdu uitgevers bv, pp. 58

Wilson, J. (1989), in : Bogt, H. ter (1999), Verzelfstandiging van overheidsorganisaties, theorie en praktijk, *Bestuurskunde*, jr. 8, nr. 1, pp. 2-12

Vries, J. de & A.F.A. Korsten (red) (1992), *Verzelfstandiging bij de overheid*, 's Gravenhage, VUGA

Veltman, Th.F.M. (1992), Informatievoorziening bij bestuur op afstand, in: W.J.H. van 't Spijker (et al.), *Bestuursvernieuwing bij de overheid, Tussen beleidsdoeltreffendheid en beheersdoelmatigheid*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, pp. 146-161

Zijlstra, S. (2004). Weg met de zelfstandige bestuursorganen? *Nederlands Juristenblad*, 38.

Rapporten

Algemene rekenkamer (2002), *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, deel 3, vergaderjaar 2002-2003, 28655, pp. 32-45

Algemene Rekenkamer (2004), *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, deel 4, vergaderjaar 2003-2004, 29450, pp. 31

Boer, N. de & J.W. Duyvendak, Welzijn, in: H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004), *Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 17-60

Kwekkeboom, R., Th. Roes & V. Veldheer (2002), *De werkelijkheid van de Welzijnswet, Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*, SCP, Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1999), *Welzijnsnota 1999-2002, 'Werken aan sociale kwaliteit'*, <http://www.vws.nl>, pp. 33

Koning, P., E. Canton, M. Cornet, M. Pomp, J. van de Ven (2004), *Centrale doelen, decentrale uitvoering, over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, SCP, Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Sociaal Beleid (1998), *Beleidskader lokaal sociaal beleid*, Uitgave VWS, Rijswijk

Sociaal Economische Raad (2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, <http://www.scp.nl>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2004), *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*, Brief van de Staatssecretaris van VWS aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005), *Implementatie WMO*, Brief van de Staatssecretaris van VWS aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.

Wiendels, M. & A. Jansen (2003), *Subsidierelaties in de welzijnssector*, Utrecht, Berenschot, pp. 17

Wiendels, M., M. Schultz & A. Jansen (2004), *Doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies in het welzijnswerk, Deel 2- vergelijking met 10 andere gemeenten*, Utrecht, Berenschot, pp. 3

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 23-27, 83-88

Den Haag (interne stukken)

Commissie Van Driel, *Cement of Papier-maché*, rapport Adviescommissie Welzijnssubsidiering, Den Haag, 2002

Bruyn Kops, E.E de. & H. Hordijk (1997), *Productsubsidiering in perspectief*, (verkrijgbaar bij gemeente Den Haag, dienst OCW), pp.1-15.

Bruyn Kops, E.E. de (1998), *Productsubsidiering in de gemeente Den Haag*, (verkrijgbaar bij gemeente Den Haag, dienst OCW)

Bruyn Kops, E.E de. (2005), *Gemeentelijke subsidiebeleid, handboek Welzijnsbeleid en wetgeving*, T.deel 1-1-1 t/m 1-8-2, Elsevier Bedrijfsinformatie, pp. 1-20

Gemeenteraad Den Haag, *Welzijnsplan 2005-2006*, (verkrijgbaar bij gemeente Den Haag, dienst OCW)

College van Burgemeester en wethouders Den Haag, *Welzijnsprogramma 2005*, (verkrijgbaar bij gemeente Den Haag, dienst OCW)

Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn van gemeente Den Haag, *Welzijnsverslag 2000-2005*, (verkrijgbaar bij gemeente Den Haag, dienst OCW), 14 december 2005

Rekenkamercommissie gemeente Den Haag (2004), *Sturing van decentrale welzijnsinstelling*, Facilitaire dienst, Multimedia Den Haag

Steenmetser, L., (2004), Het recht op goed toezicht, een casusbeschrijving van de ontwikkeling van hiërarchisch toezicht naar beleidssturing bij geprivatiseerde welzijnsorganisaties, *Public controlling*, Sdu uitgevers, pp. 26-30

Raadsstuk gemeenteraad Den Haag, nr. BOW/2005.272, april 2005

Gemeente Den Haag, *Verordening Productsubsidiering*, nr. 4/februari 1993

Gemeente Den Haag, *Algemene Subsidieverordening*, (Verz. 1982/No. 6).

Nota van de gemeenteraad, 'Sturen op Doelen', juli 2005

Gemeentelijke kadernota Welzijn, 'Mensenwerk', rm 52 (2000)

Gemeentelijke kadernota Welzijn, 'De Kracht van Den Haag',

Gemeentelijke kadernota Welzijn, 'Den Haag voor elkaar', nr. rv 27 (2001)

Subsidiebeschikking van MOOI Escamp 2005

Subsidiebeschikking Stichting Welzijns Organisatie Centrum, 2005

Subsidiebeschikking Welzijn Scheveningen 2005

Subsidiebeschikking Welzijn Haagse Hout 2005

Richtlijnenbrief subsidieverzoek Stichting Welzijn Centrum 2005

Richtlijnenbrief subsidieverzoek MOOI Escamp 2006

Subsidieverzoek Stichting Welzijn Centrum 2005

Subsidieverzoek Welzijn Scheveningen 2005

Subsidieverzoek Welzijn Haagse hout 2005

Subsidieverzoek MOOI Escamp 2006

Artikel van website

Zuithof , M. (2005), *Faillissementen zijn topje van de ijsberg, opvallende parallel tussen ineenslopende welzijnsstichtingen*, <http://www.Zorg+Welzijn.nl>, nr. 9, 19 mei 2005

Geraadpleegde websites

www.vws.nl

www.scp.nl

www.nizw.nl

www.wrr.nl

www.rekenkamer.nl

www.denhaag.nl

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

Respondenten van gemeente Den Haag

- Mr. E. de Bruyn Kops, hoofd afdeling programma management en subsidie ontwikkeling, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, gemeente Den Haag (3x)
- Mevr. Mossel, beleidsmedewerker van de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, gemeente Den Haag
- Dhr. H. van Andel, productgroep Onderzoek en Integrale vraagstukken. Gemeente Den Haag
- Dhr. H. Wilmer, raadslid commissie Welzijn, Duurzaamheid, Leidschenveen/Ypenburg
- Dhr. A. Mulder, raadslid commissie Welzijn, Duurzaamheid, Leidschenveen/Ypenburg
- Dhr. G. Kortenbach, secretaris rekenkamercommissie gemeente Den Haag

Respondenten van Decentrale Welzijnsorganisaties

- Dhr. Weijers, teamleider Stichting Welzijnsorganisatie Centrum
- Dhr. E. Fortunati, jongerenwerker Stichting Welzijn Scheveningen
- Dhr. H. van de Velde, hoofd van het bestuursbureau MOOI Escamp
- Dhr. L. Robbers, Stichting Segbroek/Loosduinen en Haagse Hout

Bijlage 2: Vragenlijst

Gemeenteraad

Planning

Sturen op afstand veronderstelt meer sturen op hoofdlijnen en minder sturen op details. Voor de gemeenteraad betekent dit dat zij de hoofdlijnen van het beleid uit een zet.

1. A. Heeft u het idee dat u als raadscommissie ‘stuurt op hoofdlijnen’?
B. Wijzen de huidige ontwikkelingen of aanpassingen in het productsubsiëeringsysteem in de richting van meer ‘sturing op hoofdlijnen’?
 - Zo, ja kunt u dit antwoord beargumenteren?
2. Welke documenten/middelen staat u ter beschikking om sturing op hoofdlijnen mogelijk te maken?
3. A. Komt het ook wel eens voor dat jullie als raad ingrijpen als zich calamiteiten voordoen bij de uitvoering van het welzijnsbeleid?
B. Zo, ja kunt u aangegeven of dit vaak voorkomt?
C. Op welke wijze grijpen jullie dan in?
4. A. Hebben jullie als raadscommissie intensief contact met het College van B&W over de uitvoering van het welzijnsbeleid?
B. Op welke aspecten hebben deze contacten betrekking?
 - Beleidseffecten?
 - Beleidsdoelen?
 - Prestaties DWO’s?
 - Activiteiten die DWO’s uitvoeren?
 - Kosten van activiteiten DWO’s (salarissen DWO’s, ziekteverzuim)?
5. A. Onderhouden jullie ook intensief contact met DWO’s?
(of verloopt dit allemaal via raad)
B. Op welke aspecten heeft deze contacten betrekking?
 - Beleidseffecten?
 - Beleidsdoelen?
 - Prestaties DWO’s?
 - Activiteiten die DWO’s uitvoeren?
6. A. Komt het weleens voor dat de raad een DWO verzoekt om besluiten terug te draaien?
B. Kunt u hier een voorbeeld van geven?
7. A. Komt het weleens voor dat de raad de randvoorwaarden waaronder DWO’s (moeten) werken verandert?
B. Kunt u hier een voorbeeld van geven?
8. A. Ervaart u als raad ook knelpunten bij ‘sturen op hoofdlijnen’?
B. Zo, ja welke?

Controle

Sturing op afstand veronderstelt dat controle voornamelijk betrekking heeft op de bereikte prestaties door de uitvoering en effecten van beleid.

9. A. Welke instrumenten gebruikt u voor de voortgangscontrole op de uitvoering door het College van B&W?
B. Hoe zijn uw ervaringen met het tweejaarlijkse welzijns(evaluatie)verslag?
10. A. Heeft u als raad het idee dat u voldoende inzicht heeft in de uitvoering en de bereikte resultaten van de uitvoering van het welzijnsbeleid met het productsubsidieringsstelsel om uw politieke eindverantwoordelijkheid te waarborgen?
- Zo, nee zou u dit antwoord kunnen beargumenteren?
11. A. Komt het wel eens voor dat jullie tussentijdse vragen stellen aan de wethouder over de uitvoering van het welzijnsbeleid?
B. Zo, ja kunt u aangegeven hoe vaak dit ongeveer voorkomt?
C. Zo, ja waarop hebben die vragen betrekking:
 - Input (ziekteverzuim, salarissen DWO's)
 - Throughput (activiteiten van DWO's)
 - Output (producten en/of diensten DWO's)
 - Beleidseffecten
12. A. Bent u van mening dat door het college verantwoording wordt afgelegd op een wijze die het mogelijk maakt voor u als raadslid het bereik van beleidsdoelstellingen (door de uitvoering van het welzijnsbeleid) te kunnen toetsen?
B. Zo, ja zou u uw antwoord willen beargumenteren?
C. Zo, nee zou u uw antwoord willen beargumenteren?
13. Vormt de informatie over de bereikte effecten input voor nieuw beleid?

Gemeentelijke actoren

Sturen op hoofdlijnen

1. Bent u van mening dat er voldoende beleidsplannen en nota's op welzijnsterrein zijn geformuleerd?
A. Zo, ja is het ook duidelijk wat hiermee wordt beoogd? In andere woorden: is de beleidsplan en doelstellingen van het welzijnsbeleid concreet genoeg geformuleerd, opdat voor u een helder beleidskader ontstaat van waaruit u kunt opereren?
B. Zo, nee is er alleen algemeen beleid?
2. Waarom is destijds besloten tot het opstellen van een welzijnsplan?
3. Vindt u dat doelstellingen eenduidig zijn geformuleerd opdat deze vertaald kunnen worden in gewenste producten en diensten?
A. Wie maakt deze vertaling (gemeente of DWO)?

- B. Hoe vindt de vertaling van gemeentelijk beleid naar de uitvoering plaats?
 - C. Welke knelpunten hierbij ervaren of wat zijn uw ervaringen hiermee?
4. Op welke wijze wordt sturing gegeven aan de welzijnsinstelling?
5. In hoeverre, heeft u de indruk, bestaat op politiek/bestuurlijk niveau inzicht in de mate waarin de doelstellingen worden bereikt?
6. Hoe wordt de raad geïnformeerd?
- A. Alleen financiële informatie?
 - B. Informatie over de gerealiseerde beleidsdoelstellingen?

Instructie naar interactie

5. Hoe zou u het opdrachtnemerschap beschrijven?
- A. Heeft dit voldoende kwaliteit?
 - B. Zo, ja motiveer dat.
 - C. Zo, nee, motiveer dat en hoe denkt u dat dit wel verkregen kan worden?
6. Bent u van mening dat u de juiste middelen heeft om de uitvoering goed te kunnen regisseren?
- A. Zo, nee wat mist u op dit moment?

Verantwoording, informatie en toezicht:

7. Welke instrumenten worden gebruikt voor de voortgangscntrole op de uitvoering door welzijnsorganisaties?
8. Waaruit bestaat de verantwoordingsinfo van de welzijnsorganisaties voor deze voortgangscntrole?
9. Bent u van mening dat deze informatie u een voldoende beeld geeft van de prestaties van een welzijnsorganisaties?
- A. Zo, nee bent u van mening dat de kosten van extra informatievergaring niet opwegen tegen de baten (zie de Bruyn, p. 59)
10. Op welke zaken worden de verantwoordingsinfo van welzijnsorganisaties getoetst?
- A. Beleidsdoelstellingen uit Welzijnsplan: zijn de beleidsdoelstellingen voldoende concreet dat zij kunnen dienen als basis voor de toetsing van de bereikte resultaten van de instelling?
 - Argumentatie
 - B. Vooraf geformuleerde resultaten: worden vooraf geformuleerde resultaten vergeleken met de verantwoordingsinfo van de welzijnsorganisaties?
11. Bent u van mening dat door de instellingen verantwoording wordt afgelegd op een wijze die het mogelijk maakt om dergelijke criteria/beleidsdoelstellingen te kunnen toetsen?
- Argumentatie

Sturen op prestaties

12. Op welke wijze is een koppeling gelegd tussen gemaakte kosten, verrichte activiteiten, geleverde prestaties en maatschappelijke effecten?
13. In hoeverre beschikt de gemeente over (institutioneel verankerde) manieren om iets met de resultaten uit de meting te doen (bijsturing en sanctiebeleid)?
14. Bestaat er duidelijkheid over de effecten die bereikt worden met de uitvoering door de welzijnsorganisaties?
15. Is er aandacht voor de verklaring van effecten (of het gebrek daaraan: belemmerende en bevorderende factoren voor outputsturing?)

Welzijnsorganisaties

De nieuwe sturingsfilosofie van de gemeente Den Haag wordt vormgegeven door middel van het concept van 'sturen op afstand'.

Sturen op hoofdlijnen

'Sturen op afstand' kan worden opgevat als besturen op hoofdlijnen en prestaties. Hierbij wordt meer ruimte gegeven voor zelfsturing.

1. Bent u van mening dat de huidige wijze van sturen door de gemeente Den Haag meer ruimte geeft voor zelfsturing?
 - a. Wijzigen de huidige ontwikkeling (met certificering, kwaliteitspanels etc) in de sturingsrelatie met de gemeente in de richting meer zelfsturing?
 - b. Wat zou zelfsturing volgens u kunnen inhouden in relatie tot het versterken van de autonomie?
2. Krijgt u alle ruimte van ambtenaren om naar eigen believen uw bedrijfsvoering in te richten?
3. Vaak tussentijdse interventies en wijzigingen van ambtenaren (Zegt iets over de bijsturing)?
 - A. Is deze wijziging op basis van incidenten (calamiteiten) of beleidsveranderingen?
4. Hoe zou u de sturing van de gemeente kunnen typeren als sturing op hoofdlijnen of vindt u dat de gemeente nog gedetailleerd richting geeft aan de uitvoering?

Instructie naar interactie

Kenmerkend voor sturing op afstand is een ontwikkeling naar meer samenwerking op gelijkwaardige voet, in plaats van het benadrukken van onder- en bovengeschiedheid.

5. Ervaart u in de relatie met de gemeente een verandering in de richting van meer gelijkwaardigheid?

- A. Zijn er mogelijkheden voor u als DWO om invloed uit te oefenen op de beleidsvorming (of ligt dit echt bij de gemeente, top down bepaald)?
- B. De gemeente voert stadsdeelanalyses uit. Wat is uw rol hierbij?
- C. Biedt de gemeente u de mogelijkheid om hierbij de problematiek samen te definiëren?
- D. Wordt er in een gezamenlijk overleg meer dan voorheen rekening gehouden met de uitvoeringsproblematiek?
- E. Heeft u het idee dat u vaker dan voorheen samen met de gemeente de zaken oppakt?

Contacten: interactie

- 6. Heeft u regelmatig contact met ambtenaren?
 - A. Is dit voornamelijk met de voorpostambtenaar in de wijk? Wat is precies de functie van de voorpostambtenaar in de wijk?
- 7. Vaak contact met wethouder?
 - A. Waar gaan deze contacten met name over?
 - B. Ook over bedrijfsvoering?
- 8. Hoe vindt u de communicatie tussen u en de gemeente over het algemeen?
 - open?
 - interactief?
 - formeel- informeel? Incidenteel- structureel?
- 9. Is uw relatie met de gemeente verandert sinds jullie zelfstandig zijn geworden en beleidsvaststelling en uitvoering van elkaar gescheiden zijn?
 - A. Gevolgen voor autonomie?
 - B. Voert u nu onderhandelingen met de gemeente over de offerte?
 - C. Heeft u het gevoel dat u daarbij op gelijke voet staat met de gemeente?
- 10. Hoe staat u tegenover de rol van de gemeente als opdrachtgever?
 - Te passief: moet meer regisseren
 - Goed
 - Te veel richtlijnen bemoeienis met jullie bedrijfsvoering

Verantwoording en monitoring

Sturing op afstand betekent ook een nadruk op meer verantwoording en monitoring waarbij de output/prestaties centraal staan.

- 11. Hoe ziet uw verantwoordingsinformatie naar de gemeente eruit?
 - A. Verantwoording afgelegd over?
 - mate waarin activiteiten zijn uitgevoerd?
 - werkelijke kosten en baten van de uitgevoerde activiteiten?
 - mate waarin beoogde resultaten zijn behaald?
 - werkelijke kosten van de behaalde resultaten?
 - mate waarin beoogde doelen zijn gerealiseerd?
 - mate waarin aan beoogde effecten is bijgedragen?

- B. In de verantwoording ook aandacht besteed aan zaken, zoals:
Personeel, financiën en organisatie (dus bedrijfsinterne info)?
(Deelnemersaantallen, kosten per activiteit, meetbare doelstellingen)

12. Uit rekenkameronderzoek blijkt dat de gemeente in de verantwoording steeds meer informatie vraagt van DWO's en meer eisen stelt dan zij formeel zou mogen.
- Waar heeft dit probleem volgens jullie mee te maken?
 - onheldere afspraken over welke informatie geleverd moet worden of
 - Is het simpelweg de gemeente Den Haag die deze afspraken schendt?

Sturen op prestaties

Sturen op afstand wordt ook opgevat als niet meer sturen op input, maar sturen op output of prestaties.

13. Bent u van mening dat het mogelijk is om te sturen op prestaties en in hoeverre gebeurt dit al?
- zijn de prestaties van welzijnsorganisaties meetbaar (moeilijkheden productdefinities)?
 - Welke knelpunten ervaart u hierbij?

- Richtlijnen Subsidieverzoek :

14. Wordt in het subsidieverzoek een omschrijving van de te realiseren doelen (targets) en gewenste resultaten beschreven en zijn deze meetbaar geformuleerd?
- Ook een omschrijving van activiteiten (waarvan verwacht wordt dat deze bijdragen aan de doelstellingen) waarvoor subsidie kan worden aangevraagd gegeven?
 - Geven deze doelen u voldoende richting of sturing om deze te kunnen operationaliseren in prestaties die een DWO hiervoor moet leveren?
 - Zo, ja zijn doelen gedetailleerd?
 - Is de opdrachtformulering in de richtlijnenbrief subsidieverzoek concreet genoeg, opdat voor u een helder beleidskader ontstaat van waaruit u kunt opereren (Ervaart u een gat tussen de (abstracte) beleidsdoelen, die zijn geformuleerd door de ambtelijke organisatie (is dit zo??) en de uitvoeringspraktijk)?
 - Geven jullie aan de hand van eigen overwegingen aan, aan welke activiteiten of prestaties behoefte is (dus hebben ze veel beleidsvrijheid) of geeft de gemeente die vooraf aan jullie aan?

- Subsidiebeschikking

15. A. Wordt in de subsidiebeschikking de prestaties die DWO's moeten leveren benoemd of voornamelijk over activiteiten?
- B. Worden de resultaten die jullie in het subsidieverzoek hebben benoemd, ook in de subsidiebeschikking benoemd?
16. Als u een waardering mag geven: in hoeverre zijn dan in de volgende documenten/stukken: richtlijnenbrief, subsidieverzoek en beschikking activiteiten, resultaten, doelen, en effecten meetbaar vast gelegd?

Meetbaar	Richtlijnenbrief:	Subsidieverzoek	Subsidiebeschikking
-----------------	-------------------	-----------------	---------------------

vastgelegd			
Activiteiten			
resultaten			
Doelen			
effecten			

17. Sturen op prestaties heeft als consequenties dat op de behaalde resultaten zal worden afgerekend.

- A. Worden jullie aan het eind van het jaar afgerekend op jullie prestaties?
- B. Hoe staat u hier tegenover?

18. Heeft de gemeente op basis van uw verantwoordingsinformatie: tussentijds, weleens de vraag naar u gewijzigd? Of gevraagd van u om een wijziging van de te leveren prestaties?

A. Middels een verbeteringsprogramma? (Formeel-informeel)

B. Heeft u de indruk dat uw verantwoordingsinfo aan het eind van het subsidiejaar de basis vormt voor nieuwe subsidieonderhandelingen?

-- .> In hoeverre gebruikt de gemeente jullie verantwoordingsinformatie bij de beoordeling van nieuwe subsidieaanvragen (Bijsturing)?

Over het productsubsidieringsysteem

19. Welke knelpunten ervaart u in het productsubsidieringsysteem?

20. Welke elementen en zaken ontbreken er volgens u nog in het systeem?

Bijlage 3: Stappenplan invoering Productsubsiëringssysteem

De volgende stappen waren gepland in de werkzaamheden en werkwijze voor het implementeren van het systeem van productsubsiëring:

1. Het definiëren en inhoudelijk invullen van de verschillende producten van de instelling (beginnend met pilots);
2. Deze pilots evalueren op de elementen concreet en meetbaar in verband met het kunnen aantonen (instellingsaccountant) dat deze daadwerkelijk zijn geleverd;
3. Het vervolgens opnemen van alle uniform beschreven producten in een productenboek voor de welzijnsinstellingen inclusief registratie-afspraken;
4. Starten met daadwerkelijke registratie over de productie;
5. Het realiseren van een uniform offertemodel waarin ook het meten van resultaten aan de orde komt en het realiseren van prijzen per product.
6. De invoering van een inspectie.

Stap 1: het definiëren en inhoudelijk invullen van de verschillende producten van de instelling

Om deze taak te realiseren heeft de afdeling productsubsiëring ervoor gekozen om de productdefinities van het 'Gemeentelijk Functioneel Ontwerp' (GFO), die zijn opgesteld door de VNG, te hanteren. De VNG had deze definities opgesteld, omdat bleek dat sinds de invoering van de Welzijnswet van 1987 geen eenduidigheid meer bestond in de beschrijvingen van de functies en producten van het welzijnswerk. Dit is lastig voor gemeenten in hun subsidieafspraken met de instellingen. De VNG heeft daarom het GFO ontwikkeld in een poging tot de noodzakelijke eenduidigheid te komen (website VNG). Aangezien de projectgroep vond dat er bepaalde elementen in ontbraken, heeft men deze aangevuld. Zo heeft de projectgroep het begrip 'eenheid' van een product toegevoegd als kostendrager en kwaliteitsmeter. Voor veel producten is gekozen voor een 'klokuur' waarin het contact plaatsvindt tussen de instelling en klant, deelnemer of gebruiker. Op deze wijze is een rangschikking en eenheid van product ontstaan op basis waarvan productprijzen konden worden berekend. Het beschrijven van alle producten in eenheid product duurde van 1993 tot 1995.

Stap 2: de pilots evalueren op de elementen concreet en meetbaar in verband met het kunnen aantonen (instellingsaccountant) dat deze daadwerkelijk zijn geleverd

De accountantsdienst heeft in deze fase een rol gespeeld, omdat zij haar fiat moest verlenen aan de productbeschrijvingen die door de projectgroep waren geformuleerd. Zij heeft geëvalueerd of de beschreven conceptproducten (een gezamenlijk product van instellingen en gemeente) voldoende concreet en meetbaar zijn voor de bedrijfstak van de accountant om de levering van de producten te kunnen waarnemen in de administratieve praktijk. In andere woorden, op het aspect van 'controleerbaarheid op feitelijke levering'. Deze dienst verklaarde zich begin 1995 akkoord met tot zover geformuleerde productdefinities en adviseerde de projectgroep 'op de ingeslagen weg door te gaan' (De Bruyn Kops, 1998: 63). Op basis van dit advies heeft de projectgroep alle producten op

deze wijze vormgegeven. Begin 1995 werd aan de raadscommissie gerapporteerd over het advies van de accountantsdienst.

Stap 3: opnemen van alle uniform beschreven producten in een productenboek voor de welzijnsinstellingen inclusief registratie-afspraken

In de loop van 1995 was voor alle welzijnsinstellingen een uniform productenboek opgesteld. Alle producten worden op dezelfde wijze beschreven. In januari 1997 zijn de productbeschrijvingen aangescherpt.

Stap 4: starten met daadwerkelijke registratie over de productie

Met deze stap is in 1995 begonnen. De welzijnsinstellingen zijn in de periode 1995-1997 een aantal zaken gaan registreren. Onder andere de registratie van producteenheden, maar ook de uren van het personeel in het welzijnsbedrijf 'nodig voor het voortbrengen van eenheid product' waaraan ook de uren uit de overhead van de instelling worden toegerekend. Hiermee konden de productprijzen worden berekend, waarmee de welzijnsinstellingen en de gemeente in het offertetraject moesten gaan werken. De hoogte van de productprijzen en de berekening hiervan dienden verder als instrument voor de gemeente om nog enigszins inzicht te hebben in de (doelmatigheid van de) bedrijfsvoering van een welzijnsinstelling.

Stap 5: realiseren van een uniform offertemodel waarin ook het meten van resultaten aan de orde komt

Tot deze stap werd in 1996 overgegaan. De aanzet tot de vorming van een (uniform) offertemodel werd gegeven door de nota van de gemeenteraad 'Sturen op Doelen'⁵¹ en de politiek die vond dat een verfijning van het beleidsinstrumentarium lang genoeg had geduurd.

Om het offertemodel te ontwikkelen, zijn interviews gehouden met raadsleden. Hiervoor was een werkgroep opgericht, bestaande uit ambtenaren en directies van de welzijnsinstellingen om dit model te ontwikkelen.

In deze fase werd de stap gemaakt van techniek naar beleid: naast de techniek die in voorgaande fasen was ontwikkeld kon men ook de inhoud in het model volledig kwijt.

Stap 6: het realiseren van prijzen per product

In 1997 ging men over tot het berekenen van de productprijzen, omdat de gemeente Den Haag voor het subsidiejaar 1998 voor het eerst wilde werken met de productprijzen van

⁵¹ Deze nota werd in 1995 vastgesteld en vormde het 'startschot' van een proces, waarin gemeente, burgers en particulier initiatief met elkaar om de tafel komen over het te voeren beleid voor sport, zorg en welzijn en de

inzet van gemeenschapsgeld. Met 'Sturen op doelen' is zowel binnen de gemeente als in 'het veld' een discussie gestart over:

- expliciet geformuleerde doelen;
- principiële keuzen in de sectoren sport, zorg en welzijn; en
- betere sturingsinstrumenten

het nieuwe subsidiesysteem. Tijdens de begrotingsbehandeling in de raad in november 1997 is een motie aangenomen om het systeem van productprijzen bij alle gesubsidieerde instellingen in te voeren.

Voor het berekenen van productprijzen en de administratieve organisatie bij de instellingen die daarvoor nodig is, is tussen partijen samengewerkt. Door de gemeente werd hiervoor externe expertise ingeschakeld op het vlak van accountancy die hulp aan de instellingen geboden heeft om hun interne systeem op te bouwen. Voordat tot invoering van het afrekensysteem, als onderdeel van het productsubsiëeringsysteem, werd overgegaan, is een overgangsfase ingebouwd in de vorm van proeffertes tot en met 'pro forma' afrekeningen (De Bruyn Kops en Hordijk, 1997: 2).

Stap 7: invoering van een inspectie

Naast deze concrete stappen om het systeem te ontwerpen en implementeren, is een inspectiefunctie door de gemeente ontwikkeld. Deze inspectie 'productsubsiëering' beoordeelt de kwaliteit van de geleverde prestaties, het betrekken van belanghebbenden bij het beleid van de instellingen en het voldoen aan zorgvuldigheidseisen bij klachtenbehandeling.