

Theoretische verkenning

Aansturen met indicatoren

Sinds eind jaren tachtig overheerst bij overheden de gedachte dat als maatschappelijke instellingen voor subsidie in aanmerking willen komen, er duidelijke afspraken nodig zijn over de prestaties die zij leveren. Geheel in lijn met het in die tijd toenemende marktdenken werd gekozen voor een meer 'zakelijke aansturing' van de welzijnssector. Bij een 'zakelijke aansturing' geeft een gemeente in beleidskaders aan wat ze wil bereiken en doen de instellingen binnen die kaders hun subsidieaanvragen. Voor de subsidietoekenning worden indicatoren gebruikt die 'meten' of instellingen goed welzijnswerk geleverd hebben.

Deze benadering lijkt vanzelfsprekend. Geld geven om goede initiatieven te steunen zonder de mogelijkheid voor goede controle is niet verstandig. Na ruim tien jaar experimenteren met deze nieuwe manier van aansturen, blijkt dat het in de praktijk moeizaam verloopt. Is dit toe te schrijven aan falende overheden en welzijnsinstellingen of zijn er fundamentele struikelblokken die het lastig maken om het welzijnswerk met indicatoren aan te sturen? Deze literatuurstudie is opgezet om eventuele struikelblokken te identificeren en ideeën aan te dragen om hier mee om te gaan.

Rekenkamer Metropool Amsterdam

Directeur: dr J.A. de Ridder

Onderzoeker: Jip Philips MSc

Index

Welzijnswerk

Wat verstaan we onder welzijnswerk en wat is de geschiedenis ervan in Nederland? Ook wordt ingegaan op de inherente vaagheid van welzijnswerk en veelgehoorde kritiek.

Zakelijke overheid

Wat is een zakelijke overheid en wat betekent dit binnen het welzijnswerk? Daarnaast wordt ingegaan op het vertalen van vage doelen naar concrete wensen.

Indicatoren

Hoe worden indicatoren gebruikt voor een zakelijke aansturing? Specifiek wordt gekeken naar wijzen om indicatoren doelmatig op te stellen, goed te evalueren en te gebruiken zonder perverse neveneffecten.

Welzijnswerk

Welzijnswerk omvat veel

Welzijnswerk is een vaag begrip dat in de loop der tijd verschillende betekenissen heeft gehad. Afhankelijk van de gehanteerde definitie bestaat het al ruim 150 of pas 40 jaar (PON, 2007). Het is in elk geval meer dan simpelweg de zorg voor armen en daklozen, dat een veel langere geschiedenis heeft.

Een constante is dat welzijnswerk gericht is op kwetsbare mensen die moeilijk meekomen in de samenleving, mensen met een gebrek aan toekomstperspectief, sociale vaardigheden en mogelijkheden. Daarbij is het streven om mensen in staat te stellen zichzelf en anderen te helpen.

Sociaal cultureel werk en hulpverlening

In het welzijnswerk gaat het om het 'sociaal timmeren' (Dieten, 2000) ofwel – iets deftiger – 'het verbeteren van de maatschappelijke participatie van kwetsbare bevolkingsgroepen en het beïnvloeden van maatschappelijke verbanden om de mogelijkheden tot participatie te vergroten' (NIZW, 1993). In deze definitie zitten twee elementen. Iets doen aan de maatschappelijke verbanden en de kwetsbare stimuleren om te participeren in die verbanden. In de definitie van Van der Lans (2000) gaat het alleen nog maar over het laatste: 'het voorkomen dat mensen vastlopen door hen te stimuleren tot participatie in één of meer sociale verbanden'.

In deze definities ligt de nadruk op sociaal cultureel werk waarin mogelijkheden voor participatie worden gecreëerd. In het brede begrip welzijnswerk wordt ook de directe concrete hulpverlening meegenomen die het mensen mogelijk moet maken om te kunnen participeren.

Concrete vormen in het huidige welzijnswerk

Onder het huidige welzijnswerk kan een grote verscheidenheid aan activiteiten geschaard worden. Bijvoorbeeld algemeen maatschappelijk werk, sociaal cultureel werk, straathoekwerk, ouderenwerk, advies-trajecten, baanbemiddeling, voorlichting, sociale raadslieden of opvanghuizen. Binnen Amsterdam zijn al deze vormen van welzijnswerk onderhevig aan verzakelijking, en in dit document zal welzijnswerk dan ook als een breed begrip opgevat worden.

Historische ontwikkeling

Startpunt welzijnswerk

Na het einde van de tweede wereldoorlog startte de (rijks)overheid met het subsidiëren van welzijnsinstellingen om Nederland weer op te bouwen (PON, 2007). In het begin werd voornamelijk club- en buurtwerk gesubsidieerd, maar uiteindelijk ontstonden er allerlei afdelingen zoals kinder-, ouderen- en allochtonenwerk. Men streefde naar samenwerkingsverbanden maar de meeste instellingen bepaalde volledig zelfstandig haar werkwijzen. Deze werkwijzen waren doorgaans gebaseerd op een levensbeschouwelijke visie. Van inhoudelijke sturing of controle van resultaten door de overheid was nauwelijks sprake.

Toenemende uitgaven

De overheidsuitgaven in het welzijnswerk stegen, ook relatief aan de bijdrage van instellingen. In 1946 werd ongeveer een kwart van de welzijnsactiviteiten vanuit overheidsgelden bekostigd, in 1966 ongeveer de helft (De Boer & Duyvendak, 2004). Deze stijging zet tot de jaren tachtig door. Door de toenemende uitgaven van de overheid gebeurde twee dingen. De levensbeschouwelijke invloed op het welzijnswerk daalde en de maatschappelijke kritiek nam toe.

Maatschappelijke Kritiek

Eind jaren zeventig neemt de maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke kritiek op het welzijnswerk sterk toe (Achterhuis, 1980; Peper, 1973). Het welzijnsaanbod zou vraag creëren in plaats van verminderen en welzijnswerkers zouden door een betuttelende aanpak cliënten niet leren op eigen benen te staan. Het welzijnswerk werd gezien als inefficiënt en contraproductief. Ontransparante werkwijzen maakte dit voor het welzijnswerk moeilijk te weerleggen, met als gevolg dat begin jaren tachtig flink werd bezuinigd op welzijnswerk. Tegelijkertijd werd de primaire taak voor welzijnswerk overgeheveld naar lokale overheden.

Recent

Om antwoord te geven op de kritieken op welzijnswerk werd, geheel in de **tijdsgeest**, gekozen om het welzijnswerk meer **zakelijk aan te sturen**. Het streven was om met behulp van **indicatoren** werkwijzen en gemaakte kosten te kunnen verantwoorden.

Lastige problemen & vage doelen

Ongetemde problemen

Hoppe (1989) stelt dat beleidsvelden op basis van twee schalen ingedeeld kunnen worden in vier (zie figuur) probleemcategorieën:

- (1) De mate waarin er consensus is over de probleemdefinitie en
- (2) de mate waarin er betrouwbare kennis beschikbaar is.

Volgens deze typering kampt het welzijnswerk met ongetemde problemen.

Welzijnswerk is vaag. Het is lastig om oplossingen te bedenken, doelen te stellen of successen te meten. In het welzijnswerk zijn problemen veelal ambigu, dit betekent dat het niet exact duidelijk is *wat* het probleem is en *hoe* dit opgelost kan worden.

Wat betekent dit?

Rittel en Webber (1973), die de term bedacht hebben, stellen dat beleidsvelden die kampen met ongetemde problemen getypeerd worden door politieke strijd, hoge mate van samenhang van de problematiek en moeilijk herkenbare oplossingen. Het gevolg is dat het fundamenteel lastig is om een **zakelijke aansturing** te hanteren of **indicatoren** af te spreken binnen het welzijnswerk.

Voorbeeld: hangjongeren

Is 'het' probleem dat hangjongeren overlast en onveiligheid *veroorzaken* of dat buurtbewoners overlast en onveiligheid *ervaren*? Of is 'het' probleem dat jongeren met weinig toekomstperspectief hun tijd verdoen op straat?

Is 'de' oplossing hard optreden, het aanspreken van ouders, toekomstperspectief bieden, de leerplichtambtenaar of meer maatschappelijke betrokkenheid?

Er is in welzijnswerk zelden één probleem met een duidelijke oplossing, in plaats daarvan zijn er meerdere probleemdefinities mogelijk met bijbehorende mogelijke oplossingsrichtingen.

Typologie problemen van Hoppe

| | | Betrouwbare kennis | |
|--------------------|------|-----------------------------|--------------------------|
| | | Hoog | Laag |
| Consensus probleem | Hoog | Getemd probleem | Ongetemd kennis probleem |
| | Laag | Ongetemd normatief probleem | Ongetemd probleem |

Zakelijke overheid

New public management

Vanaf de jaren negentig streeft de overheid onder het gedachtegoed van “New public management” (Korsten, 2005) naar het overhevelen van publieke taken naar externe organisaties. De gedachte is dat de overheid waar mogelijk (semi-) private organisaties aanstuurt (lees: inhuurt) om doelen te verwezenlijken. Overheden moeten doelen bepalen, financieren en regie voeren, niet uitvoeren (Leeuw, 1996). Dit dient volgens **marktgerichte principes** te gaan, oftewel, een klant formuleert een vraag waarop meerdere concurrerende aanbieders kunnen offrenen op basis van prijs en kwaliteit. Voor de zakelijke aansturing van het welzijnswerk wordt vaak beleidsgestuurde contractfinanciering (Linden, van der, & Sluiter, 1998) gebruikt. Dit is een stappenplan dat gemeenten in staat stelt welzijnsproducten te definiëren en in te kopen bij welzijnsinstellingen.

Resultaten tot nu toe

Lastige problemen en vage doelen, inherent aan welzijnswerk, maken een **zakelijke aansturing** problematisch. De afgelopen jaren is herhaaldelijk bij verschillende overheden gebleken dat de aansturing moeizaam verloopt. Zo is onder andere gevonden dat heldere doelstellingen ontbreken (Algemene rekenkamer; 2000; Thiel, van, 2001), opdrachten niet concreet zijn (Rekenkamer Amsterdam, 2008; Rekenkamer Amsterdam 2010a), indicatoren kunnen leiden tot perverse effecten (Jackson, 2011), registraties onnauwkeurig zijn (Rekenkamer Amsterdam, 2010a) en aan uitkomsten van evaluaties geen gehoor gegeven wordt (Kwekkeboom et al, 2002).

Conclusies

Het zakelijk aansturen van welzijnswerk met behulp van indicatoren verloopt stroef. Echter vanwege de **inherente ambiguïteit en vaagheid** van het welzijnswerk is een gedegen systeem van verantwoording noodzakelijk. In het verleden had men het idee dat het subsidiëren van welzijns-instellingen op goed vertrouwen leidt tot **inefficiënt en contraproductief spenderen** van overheidsmiddelen. Zakelijk aansturen met indicatoren enerzijds of op goed vertrouwen subsidiëren anderzijds is beide problematisch. De vraag moet dus uiteindelijk niet zijn *of* indicatoren gebruikt moeten worden maar *hoe* dit moet.

Zakelijk aansturen welzijnswerk

Type aansturing

Veel gemeenten gebruiken voor het **zakelijk aansturen** van het welzijnswerk beleidsgestuurde contractfinanciering (Linden, van der, & Sluiter, 1998). De gemeente bepaalt doelen waarop instellingen kunnen offrenen. Op basis van de offertes worden aanbieders geselecteerd en met deze aanbieders worden product- en prijsafspraken gemaakt. Uiteindelijk wordt de subsidie vastgesteld op basis van geleverde diensten, oftewel de resultaten op indicatoren. Welzijnswerk is echter een terrein vol **lastige problemen en vage doelen**, wat dit een lastig proces maakt.

Fundamentele mismatch

De basis voor een zakelijke relatie is een **klant** met een **vraag** naar een product waarvoor aanbieders kunnen **concurreren** op basis van **prijs** en **kwaliteit**. De dikgedrukte woorden worden toegelicht om de inherente knelpunten te schetsen bij een zakelijke aansturing van het welzijnswerk.

Klant: Het is lastig om te bepalen wie de klant is van het welzijnswerk, de gemeente of de burger. Ook is het lastig om te bepalen of de gemeente, de burger of de welzijnsinstelling de hulpvraag moet formuleren.

Vraag: Maatschappelijke problemen en oplossingen zijn doorgaans niet helder en eenduidig te definiëren, wat het moeilijk maakt om opdrachten te geven.

Concurreren: Overheden kunnen in de praktijk niet zonder hoge kosten overstappen op een andere aanbieder. Welzijnswerk is gebaseerd op opgebouwde relaties en kennis van de lokale praktijk. Jaarlijks een andere aanbieder kiezen werkt verstoring en kan ertoe leiden dat investeringen teniet gedaan worden.

Prijs: Het oplossen van maatschappelijke problemen is een zoekend proces. Hierdoor kan iets als een “civil society” niet voor een vaste prijs gekocht worden, er kan hooguit aan gewerkt worden. Als niet duidelijk is wat nodig is om een maatschappelijk effect te bereiken is het lastig om prijsafspraken te maken.

Kwaliteit: Goed welzijnswerk zit voornamelijk in de interactie tussen welzijnswerker en cliënt. De kwaliteit van deze interactie is lastig te meten. Hooguit kunnen afspraken gemaakt worden over gehanteerde werkwijzen of benodigde kwalificaties van personeel.

De zakelijke aansturing van het welzijnswerk verloopt in de praktijk moeizaam. Dit lijkt te komen doordat het binnen welzijn lastig is om meetbare en **concrete afspraken**: oftewel **indicatoren**, te maken.

Concrete wensen & heldere doelen

Uitdaging

Het zakelijk aansturen van welzijnswerk is lastig. Een onderdeel hiervan is dat het welzijnswerk kampt met **lastige problemen en vage doelen**. Dit leidt tot ambigue doelstellingen, onconcrete meetmomenten, gebrekkige succesindicatoren en diffuse verantwoordelijkheden (Thiel en Leeuw, 2002). Om toch te komen tot concrete doelstellingen moeten 1) abstracte doelen stapsgewijs geconcretiseerd worden en 2) de beleidscyclus en subsidiecyclus gescheiden worden (zie figuur rechts). Dit maakt het welzijnswerk niet minder vaag, maar maakt het beleid wel beter. Hierdoor ontstaan meer opties voor verantwoording en evaluatie (Johnston & Pongatichat, 2008). Wel zal daarbij zorgvuldig een beleidstheorie opgesteld moeten worden. Het liefste worden daarin veronderstelde relaties ondersteund door wetenschappelijke literatuur of evidence based programma's.

Aansturingmodel

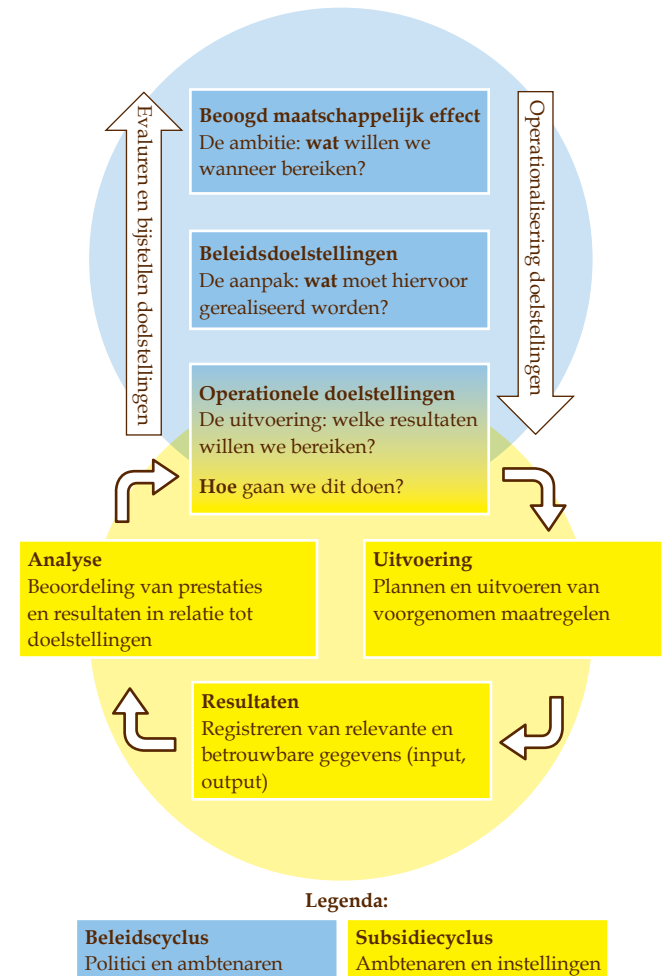
In het model zijn de taken van de gemeente blauw en de taken van de instelling geel. Het startpunt voor de zakelijke aansturing zijn de politiek gekozen beoogde maatschappelijke effecten. Deze bepalen de ambtelijke beleidsdoelstellingen, welke de basis vormen voor operationele doelstellingen en indicatoren. Evaluaties dienen te worden uitgevoerd op beleidniveau (blauw) en uitvoeringsniveau (geel).

Gedeelde en gescheiden verantwoordelijkheid

Door beleid en uitvoering te scheiden blijven taken en verantwoordelijkheden helder. Overheden zijn verantwoordelijk voor het stellen van prioriteiten en moeten zich politiek verantwoorden over de mate waarin doelstellingen gerealiseerd worden. Uitvoeringsorganisaties moeten zich verantwoorden tegenover de overheid over een goede uitvoering en besteding van middelen. De crux is het gezamenlijk afspreken van de juiste operationele doelstellingen, oftewel de

indicatoren. Het moet aannemelijk zijn dat deze een beeld geven van een goede uitvoering. Als er een goed beleidskader is kunnen de resultaten vervolgens geëxtrapoleerd worden, waardoor de overheid ook de maatschappelijke bijdrage van de gependeerde middelen kan aantonen.

Model zakelijke aansturing



Indicatoren

Wat is het?

Indicatoren zijn eenvoudige kengetallen die gebruikt worden om een complexe situatie te omschrijven. Ze worden in de publieke sector steeds meer toegepast (Bovens et al, 2001). Reden hiervoor is een toenemende maatschappelijke vraag naar rationalisatie, publieke verantwoording en marktwerking als gevolg van een afnemend vertrouwen in de overheid (Townley, Cooper & Oakes, 2003). Doorgaans worden indicatoren gebruikt om een organisatie te beoordelen of te sturen, om efficiëntie te verhogen of om te budgetteren, maar er zijn ook andere **doelen van indicatoren** mogelijk.

Lastig

Het algemene probleem van indicatoren is dat ze voortkomen uit een optelsom van eenduidige, simpel gekwantificeerde metingen terwijl ze een complexe realiteit in kaart brengen (Heinrich & Marschke, 2010). Dit kan zorgen voor een disbalans tussen resultaten en de werkelijkheid (Jackson, 2011).

Soorten en maten

Indicatoren kunnen opgesteld worden op een laag of hoog abstractieniveau. Een veelgebruikte classificatie kan geïllustreerd worden aan de hand van een cursus die jongeren leert solliciteren met als doel de werkloosheid te verminderen:

- Input-indicator: hoeveel uur is gespendeerd aan het geven van de cursus?
- Output-indicator: hoeveel cursussen zijn gegeven of hoeveel mensen hebben meegedaan?
- Outcome-indicator: hoeveel mensen vonden na de cursus een baan?
- Effect-indicator: hoeveel is de jongerenwerkloosheid gedaald nadat de cursus gegeven is?

Eerlijk versus betekenisvol

Verschillende abstractieniveaus zeggen vanaf input in toenemende mate iets betekenisvol over de bereikte resultaten. Tegelijkertijd is het in afnemende mate mogelijk om iets te zeggen over de geleverde prestaties en niet eerlijk om een instelling verantwoordelijk te stellen voor de uitkomsten. Hierdoor is er een spanningsveld tussen eerlijke indicatoren die gebruikt kunnen worden voor verantwoording en betekenisvolle indicatoren die gebruikt kunnen worden voor beleidsbepaling. Bij het kiezen van een abstractieniveau is het noodzakelijk om te kijken naar de mate waarin concrete en betekenisvolle resultaten van het werk achterhaald kunnen worden. Bij het geven van een cursus is het makkelijker, en daarmee nuttiger, om dit op een hoger niveau (outcome-indicator) te doen dan bij de daklozenopvang.

Doelmatige indicatoren opstellen

Verschillende soorten indicatoren

Brede doelen worden eerst **vertaald** naar opdrachten aan instellingen.

Deze opdrachten worden vervolgens uitgewerkt in **indicatoren**.

De indicator is daardoor de concretisering van politiek gekozen doelen. Het lastige is dat indicatoren ingezet kunnen worden voor verschillende doelen, en dat ieder doel zijn eigen soort indicator behoeft.

Behn (2003) heeft verschillende functies van indicatoren geïnventariseerd en hieraan specifieke voorwaarden gekoppeld voor een gedegen implementatie:

- Evalueren: in kaart brengen hoe goed een organisatie functioneert.
- Controleren: sturing geven aan de wijze en richting van werk.
- Budgetteren: hulp bieden bij de allocatie van middelen.
- Motiveren: bereidheid scheppen om prestaties te verbeteren.
- Vieren: interne organisatie versterken door geleverde prestaties te eren.
- Promoten: externe stakeholders een beeld geven van bereikte resultaten.
- Leren: uitvinden wat wel en niet werkt binnen een organisatie.
- Verbeteren: inventariseren wat anders kan.

In de praktijk

Het onderliggende punt is dat wanneer men een organisatie wilt motiveren tot hoge prestaties, dit een ander type indicatoren vergt dan wanneer het doel is om de organisatieprocessen te verbeteren. Een veel voorkomend probleem is dat indicatoren bedoeld voor budgetteren gebruikt worden om te evalueren. Voor budgetteren moet vooral gekeken worden naar kostprijzen en het relatieve belang van het werk, terwijl voor evalueren gerealiseerde resultaten gestaafd worden aan vooraf bepaalde streefresultaten, en er extra aandacht besteed moet worden aan externe factoren die van invloed kunnen zijn op het resultaat. Evalueren vergt veel informatie, maar in de praktijk worden vaak makkelijk meetbare indicatoren gebruikt. Het gebruik van indicatoren op een wijze waarvoor ze niet geschikt zijn kan snel leiden tot een disfunctionele en frustrerende situatie voor betrokkenen (Behn, 2003; Jackson, 2011).

Evaluatie

Indicator versus werkelijkheid

Achteraf op basis van indicatoren bepalen of gestelde **wensen en doelen** gerealiseerd zijn is lastig (Courty & Marschke, 2007; Neely & Bourne, 2000) en verloopt in Nederland vaak problematisch (Thiel, 2001). Eén oorzaak is dat het nagenoeg onmogelijk is om indicatoren op te stellen die meer dan een gering verband hebben met maatschappelijke effecten (Barnow, 2000; Gay & Borus, 1980; Heckman & Smith, 1997; Heinrich, 2002; Ratcliffe, Nightingale & Sharkey, 2007; Schozet & Burghardt, 2008). Uiteindelijke scores zijn meer afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen dan de activiteiten van een enkele organisatie (Heinrich & Marschke, 2010).

Evalueren organisatie

De minimale relatie tussen scores op indicatoren en maatschappelijke effecten maakt het lastig organisaties te beoordelen op basis van bereikte maatschappelijke effecten (zie effect-**indicatoren**), terwijl dit doorgaans wel de wens is van opdrachtgevers (Cavalluzzo & Ittner, 2004). Wel is het mogelijk (met output of outcome **indicatoren**) om uitspraken te doen over de effectiviteit van werken of uitkomsten op programmaniveau. Binnen een solide beleidskader kunnen effectieve uitvoering of programmaresultaten geëxtrapoleerd worden naar (aannemelijke) maatschappelijke effecten. Zolang de scores niet absoluut genomen worden maar gezien worden als aanwijzingen voor knelpunten en basis voor discussie, kunnen indicatoren ook nuttig zijn om organisaties aan te sturen en te beoordelen (Heinrich, 2002; Schozet & Burghardt, 2008; Waal, 2003). Op alle beleidsterreinen waar sprake is van **lastige problemen en vage doelen** is het van belang om nadruk te leggen op de analyse van uitkomsten en het bedenken van aanpassingen om de efficiëntie te verbeteren, in plaats van hard af te rekenen (Simons, 1999).

Conclusie

Bij het evalueren moet rekening gehouden worden met de inherente beperkingen van indicatoren. Zo is het niet realistisch om te veronderstellen dat indicatoren maatschappelijke effecten meten. Toch kunnen indicatoren nuttig zijn zolang er genuanceerd mee omgegaan wordt en rekening gehouden wordt met het verhaal achter de cijfers.

Perverse effecten

De dwaasheid van A belonen terwijl je hoopt op B (Kerr, 1975)

Organisaties afrekenen op basis van resultaten op indicatoren kan leiden tot perverse effecten. Dit komt doordat op basis van een **beperkte meting** een uitspraak wordt gedaan over het totaal aan uitgevoerde activiteiten (Jackson, 2011; Thiel & Leeuw, 2002). Instellingen krijgen een prikkel om datgene te doen wat gemeten wordt ten kostte van het overige werk.

De Bruijn (2002) heeft een inventarisatie gemaakt van acht potentiële perverse effecten:

Strategisch gedrag: Er is een prikkel om extra goed uit te voeren wat gemeten wordt ten koste van de zaken die niet gemeten worden, waardoor de algemene kwaliteit daalt.

Versterking interne bureaucratie: Een verhoogd belang van administratie zorgt ervoor dat er minder middelen zijn voor de uitvoering.

Verhinderende innovatie: Vernieuwende initiatieven worden niet opgepakt omdat deze niet vallen binnen bestaande indicatoren.

Blokkeren ambities: Lastige gevallen (cliënten) worden vermeden omdat het lastig is om hiermee snel resultaat te boeken.

Verdrrijven professionele habitus: Een sterkere nadruk op de hoeveelheid geleverd werk gaat ten koste van de goede uitvoering.

Verdrrijven bestelverantwoordelijkheid: De diversiteit van aanbod kan dalen wanneer niche activiteiten niet goed scoren op indicatoren.

Bestrafen goede prestaties: Organisaties willen niet efficiënt werken omdat dit een teken is dat er minder financiering nodig is.

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

Hoeveel gebeurt het?

Uit onderzoek blijkt dat veel organisaties scores op indicatoren manipuleren (Bohte & Meier, 2000; Courty & Marschke, 2004; Courty, Marschke, 2007; Heckman & Heinrich, 1997; Yang, 2009) en dat dit toeneemt wanneer er financiële consequenties aan scores verbonden worden (Jackson, 2011) of wanneer uitvoerders van mening zijn dat scores niet representatief zijn voor geleverde prestaties (De Bruijn, 2002). Dit blijkt zeer lastig te controleren doordat uitvoerders meer kennis hebben van de uitvoering dan opdrachtgevers (Courty en Marschke, 2004). Men moet bij het instellen van indicatoren kiezen tussen een afreken- en sturinginstrument of een instrument om geleverde prestaties betrouwbaar te inventariseren (Behn, 2002).

Goede indicatoren?

Een veelgehoorde kritiek op het welzijnswerk is dat er inefficiënt gewerkt wordt en dat de maatschappelijke bijdrage van activiteiten niet te meten is. Om gehoor te geven aan deze kritiek is gekozen voor zakelijke aansturing, echter, vanwege de vage doelen inherent aan het welzijnswerk is dit lastig en verloopt de aansturing in de praktijk problematisch.

De eerste stap om de maatschappelijke bijdrage aantoonbaar te maken is het stapsgewijs concretiseren van brede (en vage) doelen. Overheden moeten concretiseren tot het niveau waarop concrete afspraken gemaakt kunnen worden met uitvoerende organisaties. Het is hierbij van belang dat de beleidscyclus en subsidiecyclus gescheiden blijven. De overheid is verantwoordelijk voor het opstellen en bereiken van doelen op maatschappelijk niveau en de uitvoerende organisatie is verantwoordelijk voor uitvoering en resultaten op programma niveau.

Gekoppeld aan de gemaakte afspraken kunnen overheid en organisatie gezamenlijk indicatoren opstellen die de uitvoering van de activiteit meten. In feite meten indicatoren een klein onderdeel van een activiteit met als doel iets te zeggen over het bredere geheel. Betrouwbare uitspraken over het bereiken van maatschappelijke effecten is op basis daarvan niet mogelijk. Een beeld schetsen van uitkomsten op programmaniveau kan wel.

Indicatoren kunnen op verschillende abstractieniveaus opgesteld worden. Hierbij moet, rekening houdend met het type welzijnsactiviteit, een balans gevonden worden tussen eerlijke en betekenisvolle indicatoren. Op eerlijke indicatoren (laag abstractieniveau) kunnen instellingen afgerekend worden, dit is nuttig voor de subsidiecyclus. Betekenisvolle indicatoren (hoog abstractieniveau) geven een goed beeld van de resultaten van een programma en zijn nuttig voor de beleidscyclus.

Verschillende doeleindes van indicatoren vergen verschillende soorten gegevens. Dit is in het bijzonder het geval bij budgetteren en evalueren, twee conflicterende en veel voorkomende doeleindes van indicatoren. Als aan indicatoren financiële consequenties gekoppeld worden is er een prikkel tot manipulatie van uitkomstgegevens. Dit kan leiden tot perverse effecten waarvoor nauwelijks te controleren is door overheden.

De conclusie is dat gekozen moet worden. Wilt men financieel afrekenen en verantwoorden met indicatoren of wilt men een realistisch beeld krijgen van de situatie? Beide doeleindes tegelijkertijd nastreven werkt niet, en leidt snel tot een disfunctionele en frustrerende situatie voor de betrokkenen.

Literatuur

- Abdallah, S, N. de Boer, E. Sinke, J. Sonneveld & M. Spierts (2010). Goed jongerenwerk vergt goed gesprek. Amsterdam: DMO gemeente Amsterdam i.s.m. Youth Spot Hogeschool van Amsterdam.
- Achterhuis, H., (1980) De markt van welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie. Baarn: Ambo
- Algemene rekenkamer (2000) Controle en toezicht op ESF-subsidies. Den Haag. Gevonden via: http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2000/02/Controle_en_toezicht_op_ESF_subsidies
- Algemene Rekenkamer (2011). Leren van subsidie-evaluaties. Den Haag. Gevonden via: http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2011/10/Leren_van_subsidie_evaluaties
- Barnow, B. (2000) Exploring the relationship between performance management and program impact: A case study of the Job Training Partnership Act. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19-1, p. 118-141
- Behn, R. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, 63-5, p. 130-166
- Boer, N. de, & J. Duyvendak, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. Den Haag, 2004
- Bohte, J. & K. Meier, 2000. Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating. *Public administration review*, 60, p. 173-182
- Bovens, M., P. 't Hart, M. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar Bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek*. Kluwer: Alphen a/d Rijn.
- Bruijn, J. (2006) Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren, *Bestuurswetenschappen*, 2, p. 139-160.
- Cavalluzzo, K. & C. Ittner, (2004) Implementing performance measurement innovations: Evidence from government. *Accounting organizations and society*, 12
- Courty, P., & G. Marschke, 2007. Making government accountable: Lessons from a federal job training. *Public administration review*. 67. p. 904-916
- Dieten, J. van (2000). *Het belang van Ton Huiskens*. Aedes-magazine: nr.13-14, p.45.
- Gay, R., & M. Borus (1980) Validating performance indicators for employment and training programs. *Journal of human resources*, 15-1, p. 29-48
- Heckman, C., J. Heinrich (1997) Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies. *The American economic review*, 87-2, p. 389-395

- Heinrich, C. (2002) Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness, *Public Administration Review*, 62-6, p. 712-25.
- Heinrich, C., & G. Marschke (2010) Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29, No. 1, p. 183-208
- Hoppe, R. 1989. *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*. Muiderberg: Coutinho.
- Jackson, P. (2011) 'Governance by numbers: what have we learned over the past 30 years?', *Public Money & Management*, 31:1, p. 13 - 26
- Johnston, R., & P. Pongatichat (2008) Managing the tension between performance measurement and strategy: coping strategies. *International Journal of Operations & production management*, 28, p. 941-967
- Korsten, A. (2005). Ins & outs van benchmarking. Gevonden via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/Benchmarking.pdf>
- Kwekkeboom, R., T. Roes & V. Veldheer, *De werkelijkheid van de Welzijnswet. Verkenning van de werking van de welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag: SCP, 2002
- Lans, J. van der (2000). Vormen van moderniteit: CMV en culturele openheid. In: M. Spierts (red.). *Werken aan openheid en samenhang. Een nadere verkenning van culturele en maatschappelijke vorming*. Maarssen: Elsevier.
- Leeuw, F. (1996) Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 2.
- Linden, G. van der, & J. Sluiter, *Beleidsgestuurde contract-financiering; Een praktijkgerichte handleiding voor welzijnsorganisaties en overheden*. In de reeks Ondernemen in sociaal beleid van VOG
- Neely, J., & M. Bourne (2000) Why measurement initiatives fail, *Measuring business excellence*, 4:4, p. 3-37
- NIZW (1993). *Programma Sociaal-cultureel werk. Toekomstvisie en projecten. 1993-1995*. Utrecht: NIZW.
- Peper, B. (1973) *Vorming van welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*. Boom, Meppel
- PON (2007) *Maat van welzijn*. Gevonden via: http://www.vsonet.nl/index.php?id=2662&file=de_maat_van_welzijn.pdf
- Ratcliffe, C., D. Nightingale & P. Sharkey (2007) Welfare program performance - An analysis of South Carolina's Family Independence program. *American review of public administration*, 37-1, p. 65-90.
- Rekenkamer Amsterdam. (2010) a Welzijnswerk per contract: Onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010.
- Rekenkamer Amsterdam. (2010) b Achter de voordeur in Amsterdam.
- Rekenkamer Amsterdam.(2008) Jeugdbeleid in Amsterdam.

Schoznet, P., & J. Burghardt (2008) Do job corps performance measures track program impacts? *Journal of policy analysis and management*, 27-3, p. 556-576

Simons, R. (1999) Performance measurements and control systems for implementing strategy: Text and cases. *Prentice hall*. New Jersey

Thiel, S., & F. Leeuw (2002) The performance paradox in the public sector. *Public Productivity and Management Review*, p. 267-281.

Thiel, van, S. (2001). *Quangos: Trends, causes and consequences*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing

Townley, B., D. Cooper & L. Oakes (2003) Performance measures and the rationalization of organisations, *Organisation studies*, 24:7, p. 1045-1071

Waal, A. de. (2003). Bevorderen van prestatiegericht gedrag. *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, 2003, p.91-99

Yang, K. (2009). Examining perceived honest performance reporting by public organizations: Bureaucratic politics and organizational practice. *Journal of public administration research and theory*. 19. p. 81-105