

Eigentijds verantwoord in de sociale sector: van zakelijker naar beter

Jan Steyaert
Tineke van den Biggelaar

mei 2008

Eigentijds verantwoord in de sociale sector: van zakelijker naar beter

Jan Steyaert
Tineke van den Biggelaar

mei 2008

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Landelijk debat	7
	2.1 De overheid als partner in zorg en welzijn	7
	2.2 De hulpverlener op werkvloerniveau, street-level bureaucrat	10
	2.3 Vertrouwen in de kwaliteit van de publieke dienstverlening.	13
	2.4 Een kleine canon van informatievoorziening in de sociale sector	16
	2.5 De omgevallen boekenkast	21
	2.6 Rode draden	29
	2.7 Spraakmakende casussen	31
	2.8 Bestuurlijke en politieke aandacht	32
3	BCF	37
	3.1 Achtergrond en uitgangspunten BCF	37
	3.2 BCF in Eindhoven	41
	3.3 de Lumens groep	42
	3.4 Neos	43
	3.5 Novadic-Kentron	46
	3.6 De beperkingen van BCF	48
	3.7 BCF en gesedimenteerd wantrouwen	54
4	Van goed naar beter	57
	4.1 De 'fine tuning' van de zakelijke aspecten binnen BCF	57
	4.2 De inhoudelijke professionalisering	62
5	Van verzakelijking naar professionalisering	71
	Samenvatting	77
	Verklarende woordenlijst	79
	Verwijzingen	83
	Colofon	87



1 Inleiding

De inspectie voor de gezondheidszorg verscherpt het toezicht op de jeugdzorg naar aanleiding van het falend toezicht in de zaak van het zogenaamde ‘Maasmeisje’. De afdeling van zorggroep ‘s Heeren Loo in Ermelo wordt onmiddellijk gesloten na mishandeling van een bewoner door een medebewoner. Jeugdgevangenen zijn gevaarlijk voor jongeren en personeel, en schieten tekort in hun rol van opvoeder. “De miljarden die de overheid jaarlijks uitgeeft aan de reïntegratie van werklozen, hebben weinig tot geen effect op het vinden van een baan.” (Volkskrant, 29-1-2008). Het meisje Savanna wordt door haar (stief) ouders vermoord hoewel het gezin bij meerdere hulpverleners bekend is. Cliënten van thuiszorgorganisaties krijgen in de zomer minder zorg dan waar ze recht en behoefte op hebben, wegens gebrek aan personeel.

Wie een beetje bijhoudt wat de Nederlandse kranten over de zorgsector schrijven, kan alleen maar het beeld overhouden dat het droevig gesteld is met de kwaliteit in die sector. Natuurlijk hebben kranten de onweerstaanbare neiging om er alleen de spectaculaire situaties uit te pikken, om de boodschap sterk te vereenvoudigen en nooit eens wat te schrijven over die talloze situaties waar het gewoon dag in dag uit goed gaat. Maar zo’n stapeling van schrijnend gebrek aan zorgkwaliteit? Bijna onvermijdelijk kom je tot de vaststelling dat de gemiddelde kwaliteit dan ook wel niet goed zal zijn in deze sector. Waar zoveel rook is, zal ook wel vuur zijn.

Mocht het hier niet gaan om hulpverlening vanuit een publieke sector maar om een product als een auto of een laptop, dan zouden dergelijke berichten snel leiden tot ander koopgedrag van consumenten en het faillissement van de producent. Er zijn immers concurrenten genoeg. Maar hulpverlening is geen product en de publieke sector is geen markt. Er zijn niet zo direct alternatieve aanbieders van eenzelfde soort hulpverlening, je kan zorg niet zomaar in een container stoppen en van de ene naar de andere plaats vervoeren, je hebt als consument niet direct zeggenschap over de budgetten voor zorg, en informatie over kwaliteit haal je niet zomaar uit een handige vergelijkingstabel in de consumentengids.

Daarom wordt in de hulpverlenende sector gewerkt met andere sturingsmechanismen. Publieke financiering gaat gepaard met publieke verantwoording. Aanbieders van zorg worden niet overwegend tot kwaliteit uitgedaagd door individuele kritische consumenten, maar door verantwoording aan collectieve financiers zoals de (lokale) overheid en zorgverzekeraars. Dan weten burgers meteen dat het geld dat ze uit hun beschikbaar huishoudbudget overdragen aan die collectieve zorgarrangementen (verplicht, via belasting en premies op loon en consumptie) zo goed mogelijk besteed wordt. Het is een adagium van de democratische rechtsstaat dat er maar sprake kan zijn van publieke machtsuitoefening als er ook sprake is van publieke verantwoording.

“Bureaucratie nekt zorg” kopt het Eindhovens Dagblad in december 2006. De gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg klagen dat bureaucratie hun werk onmogelijk maakt en gezinsdrama’s zoals Savanna veroorzaakt. Zorgverleners, bestuurders en overheid houden elkaar gevangen in een uitdijende bureaucratie met registratie, het meetbaar maken

en meten van doelstellingen, nacalculatie, e.d. De groei in de sociale sector gaat alleen naar meer papieren invullen en cijfertjes verzamelen, niet naar meer 'handjes aan het bed' of meer visie. Lokale overheden vinden het eenvoudiger om meer nauwkeurigheid in verantwoordingssystemen na te streven, eerder dan inhoudelijk complexe keuzen te maken ten aanzien van het te voeren sociaal beleid en de kwaliteit van de uitvoering ervan. Er wordt zekerheid gezocht in het telbare, terwijl het inhoudelijk beleidsdenken achterblijft. Opnieuw, wie een beetje bijhoudt wat de Nederlandse kranten over de zorgsector schrijven, kan alleen maar het beeld overhouden dat publieke verantwoording verworpen is tot inhoudsloze bureaucratie. Er wordt juist het tegenovergestelde bereikt van wat nagestreefd wordt. Sommige diersoorten zijn met uitsterven bedreigd, maar 'paarse krokodillen' lijken overal hun weg te vinden en in aantal toe te nemen. Verantwoording zorgt niet langer voor hogere kwaliteit, maar bedreigt die juist. Verantwoording wordt een last en geen zegen. Democratisch toezicht wordt een bedreiging voor toegewijde uitvoering.

Ook in Eindhoven wordt deze verantwoordingsparadox gesignaleerd: "Eindhoven staat er financieel goed voor, maar het geld moet bewust en kritisch worden uitgegeven. We moeten aan de mensen in de stad uitleggen waaraan we het uitgeven en waarom we dat doen. Daar zijn we niet goed in en dat moet beter." (Hans-Martin Don, interview in Eindhovens Dagblad, 21 april 2007).

Dit was aanleiding tot het starten van het project 'eigentijds meten'. Daarin werd de relevantie van deze verantwoordingsparadox voor de Eindhovense situatie onder de loep genomen. Bovendien werden voorstellen uitgewerkt om de financierings- en verantwoordingsrelatie tussen de lokale overheid en de uitvoerende organisaties zodanig te wijzigen dat de ongewenste effecten van verantwoording kleiner worden. Deelnemers aan 'eigentijds meten' waren Fontys Hogeschool Sociale Studies, gemeente Eindhoven, de Lumens groep, Neos en Novadic-Kentron. Het project liep in 2007 en werd financieel ondersteund door de gemeente Eindhoven en Fontys in het kader van het grotestedenbeleid-convenant tussen beiden. Een werkgroep (samenstelling, zie colofon) boog zich herhaalde malen over verschillende aspecten van BCF en verantwoording van publieke dienstverlening. Werkversies van dit eindverslag zijn enkele keren in de werkgroep besproken en van kritische kanttekeningen en uitwerkingen voorzien. De verantwoordelijkheid van de tekst ligt evenwel bij de auteurs, en niet bij de volledige werkgroep.

In hoofdstuk twee van de tekst beschrijven we het landelijke debat, wat andere auteurs recent en in het verleden er al over gezegd hebben en welke rode draden daarbij naar voor komen. We staan ook stil bij relevante uitspraken vanuit beleid en politiek. Vervolgens beschrijven we de methode Beleidsgestuurde ContractFinanciering (BCF) omdat dit het kader is waarbinnen in Eindhoven de financierings- en verantwoordingsrelaties voor zorg en welzijn vormgegeven worden. In hoofdstuk vier werken we verbetervoorstellen uit, om tenslotte in het laatste deel op hoofdlijnen aan te geven in welke richting verbeteringen te realiseren zijn.

2 Landelijk debat

In de inleiding is de paradox van de verantwoording in de publieke sector beschreven. De publieke sector werkt met publieke middelen en dient verantwoording af te leggen over de besteding van deze middelen. De laatste jaren krijgen de ongewenste effecten van deze verantwoording steeds meer aandacht. Er wordt gesproken over registratiedrukke, over perverse effecten van de bureaucratisering, geïnstitutionaliseerd wantrouwen en over cijferfetisjisme. Als neveneffecten worden de toename van de administratieve lasten genoemd en minder handjes aan het bed, minder agenten op straat etc. Er lijkt een dictatuur van het meetbare te ontstaan die ons confronteert met de volgende vragen: meten we wel de dingen die er echt toe doen? Zijn de nadelen niet groter geworden dan de voordelen? En wordt het doel om het primaire proces te verbeteren hiermee wel gerealiseerd?

Dit hoofdstuk start met een schets van de context van de publieke sector en waarom verantwoording in deze sector niet lijkt te werken. Als belangrijke partijen worden achtereenvolgens de rollen van de overheid (2.1) en de beroepsbeoefenaren besproken (2.2). De kwestie over verantwoording en wantrouwen wordt beschreven (2.3). Dan volgt een overzicht van de geschiedenis van de publieke verantwoording (2.4). Vervolgens wordt het belangrijke werk van enkele auteurs over effecten van verantwoording behandeld (2.5). De rode draden door hun werk worden benoemd (2.6). We kijken naar enkele casussen waar de discussie over verantwoording losbarstte (2.7) en besluiten het hoofdstuk met de bestuurlijke en politiek aandacht (2.8).

2.1 De overheid als partner in zorg en welzijn

Wie een beetje over de grenzen van tijd en ruimte heen kijkt naar welke verantwoordelijkheden overheden opnemen en welke niet, ziet veel variatie. Daarvan zijn talrijke voorbeelden te geven. Bekend is dat van snelwegen. Terwijl de bouw en onderhoud van snelwegen in Nederland door de overheid gefinancierd en geregeld wordt, is het in Frankrijk grotendeels een private aangelegenheid. In plaats van een via de overheid georganiseerde motorrijtuigenbelasting is er sprake van tolheffing aan alle gebruikers. Ook het verschil in overheidsingrijpen bij bibliotheken en videotheken is een treffend voorbeeld. Waarom worden bibliotheken overwegend vanuit collectieve middelen gefinancierd, en videotheken niet? Ooit hadden bibliotheken een verheffende functie, maar is die nu nog voldoende aanwezig om het verschil in overheidsingrijpen te verantwoorden? Onverzekerbare risico's vormen ook een treffend voorbeeld. Waarom is er een via de overheid geregelde AWBZ nodig voor risico's zoals opname in een verpleeghuis, terwijl het verzekeren van eigen woonhuis tegen brandschade via de private markt verloopt en een element van eigen keuze heeft (wel of niet verzekeren, bij verzekeringsmaatschappij x, y of z, met een hoog of laag eigen risico).

Weer een ander voorbeeld is te vinden bij bankjes in het park. Die zijn meestal door de overheid geplaatst en vrij in gebruik. Maar wie in Green Park in Londen gaat zitten, moet betalen. De stoelen worden er per uur verhuurd door een private concessiehouder.

Dat wordt als erg vreemd ervaren, de arme werkstudent die het geld moet innen van de argeloze buitenlanders heeft telkens heel wat uit te leggen. Toch is het verschijnsel van betaalde zitjes wel bekend aan de kust, waar strandstoelen verhuurd worden en de overheid er zich niet mee bezighoudt. Waarom in parken wel, en op het strand niet?

Er is niet alleen sprake van variatie in tijd en ruimte met betrekking tot wat de overheid wel tot haar domein rekent en wat niet, maar ook van een behoorlijke dosis toeval en willekeur: “Veel van wat de staat nu doet, is redelijk toevallig. Het is het resultaat van een langdurig historisch proces dat net zo goed heel anders had kunnen lopen.” (Paul Frissen in SER bulletin maart 2003).

Temidden deze variatie kennen we in Nederland anno 2008 wel een overheid die zich actief met zorg en welzijn bezighoudt. Dat is ooit anders geweest. De geschiedenis van zorg voor de kwetsbare burger wordt gedomineerd door private initiatieven. In alle tijden zijn daarvan voorbeelden te benoemen, zoals de armoedebewegingen in de middeleeuwen, de maatschappij van weldadigheid en de maatschappij tot nut van 't algemeen in de 19^{de} eeuw, of recenter de voedselbanken. Hoewel er al in de 16^{de} eeuw pleidooien werden gehouden voor een grotere en dominante rol van de overheid (zoals Juan Luis Vives in 1526), is er eigenlijk pas sprake van een ‘verzorgingsstaat’ sinds de tweede wereldoorlog. De verantwoordelijkheid die de overheid in die periode opneemt voor de kwetsbare burger is de cumulatie van een eeuwenlang proces, waarbij nationale dwingende en collectieve verzorgingsarrangementen ontstonden (de Swaan, 1988). De historische grondslagen van deze situatie in beeld brengen, geeft meteen aan dat er geen sprake is van een eindpunt, van stabiliteit. Internationaal wordt gesignaleerd dat het collectieve en publieke karakter van zorg voor de kwetsbare burger over zijn hoogtepunt is en er sprake is van een privatisering van sociale risico's. De ontwikkelingen in de verzorgingsstaat worden omschreven als een ‘silent surrender of public responsibility’. In Nederland is er de afgelopen jaren ook heel wat geschreven over de modernisering van de verzorgingsstaat en waar het heen moet met de uit het verleden ontstane collectieve verzorgingsarrangementen. Zo zijn er op basis van de analyse dat de huidige geëmancipeerde en zelfredzame burger die vorm van eenvormige collectieve solidariteit niet meer nodig heeft, pleidooien geweest voor meer keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid (zie bv. het werk van Paul Frissen). De zorg om de kwetsbare burger zou dan een private commerciële aangelegenheid kunnen worden (je auto en je huis verzekert je ook op de private markt, dus waarom jezelf niet?), in combinatie met nieuwe vormen van caritas, van ‘doorleefde solidariteit’. Er zijn ook pogingen om meer marktwerking te introduceren in de sociale sector, bijvoorbeeld via persoonsgebonden budgetten, vrijgevestigde maatschappelijk werkers (zie www.vvmw.nl) of via de aanbesteding van huishoudelijke hulp in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Ondanks deze pleidooien en wijzigingen, blijven de basiskennmerken van het Nederlands sociaal beleid van de afgelopen decennia overeind. Er is een sociale sector die via collectieve middelen gefinancierd wordt, sturing ligt voornamelijk bij de lokale overheden (via de welzijnwet in 1994 geïntroduceerd, en in de Wmo uitgebreid) en uitvoering ligt bij non-profit organisaties eerder dan bij de overheid zelf.

Collectieve financiering en sturing

De publieke sector wordt gefinancierd via collectieve solidariteitsarrangementen. De gebruiker van diensten draagt slechts een kleine eigen bijdrage bij. Er is daarom in de sociale sector nauwelijks sprake van een op individueel niveau werkzaam profijtbeginsel (wie profijt heeft, betaalt). We hebben allen belang bij het goed functioneren van de sociale sector en daar betalen we onze belastingen voor.

Cliënten hebben beperkte mogelijkheden tot sturing van de sociale sector. Ze kunnen besluiten om “nooit meer terug te komen” of ze kunnen verhaal halen via medezeggenschap- en klachtenregelingen (Hirschman, 1970). Hoewel de laatste 10 jaar de formele en juridische mogelijkheden vergroot zijn door belangenbehartiging, medezeggenschap en door de uitbreiding van rechtsbescherming door klachtrecht hebben cliënten beperkte mogelijkheden, omdat er weinig keuze is. Er zijn namelijk weinig tot geen andere aanbieders. Bovendien hebben gebruikers dikwijls beperkte vaardigheden en mogelijkheden om gebruik te maken van inspraak. Daarenboven is het kennisverschil tussen de cliënt en de professional. De WRR noemt dit de illusie van de soevereine consument (WRR, 2004).

In tegenstelling tot de trend om diensten als “producten” te beschouwen waarbij gestuurd wordt op productspecificaties en outputmetingen, dient opgemerkt te worden dat een dienst verschillend is van een product vanwege de volgende aspecten:

- een dienst is ontastbaar. Het kan niet opgeslagen worden, het aanbod is vergankelijk. Een dienst kan niet gedemonstreerd worden alvorens tot het gebruik over te gaan. Er kan geen eigendomsrechtenoverdracht plaats vinden.
- een dienst is onscheidbaar. De productie en consumptie gaan samen en er is een directe relatie tussen de afnemer en degene die de dienst levert. De afnemer produceert dus mee (Neijzen & Trompetter, 1989).
- een dienst kan niet losgemaakt worden van de persoonlijke competenties van de dienstverlener (IJzerdoorn & van der Laan, 1996);
- dienstverlenende processen zijn slecht voorspelbaar en opsplitsbaar: de specificatie van een volgende fase kan meestal alleen plaatsvinden als de resultaten van een voorafgaande fase bekend zijn;
- in de sector zorg en welzijn is meestal sprake van professionele dienstverlening: de professionals hebben meestal een eigen, (soms) wettelijk verankerde, verantwoordelijkheid; en
- in dienstverlenende activiteiten kan geen resultaat gegarandeerd worden: de enige garantie is dat de dienstverlener een ‘vakmatig adequate inspanning’ zal leveren.

Sturing en uitvoering

De collectieve financiering van publieke dienstverlening wordt in Nederland gecombineerd met sturing vanuit de overheid en uitvoering door maatschappelijke organisaties. Instellingen in de publieke sector worden dus niet gestuurd en niet betaald door de gebruikers maar door overheidsfinanciering. De overheid bepaalt welke organisatie welke middelen krijgt en vraagt ook om publieke verantwoording van deze middelen. Die splitsing tussen sturing en uitvoering neemt toe. Het beleid van de afgelopen jaren

leek zich te richten op verzelfstandiging van overheidsdiensten die tot dan toe onder de verantwoordelijkheid van de overheid vielen.

De splitsing van sturing en uitvoering neemt niet alleen toe, ze krijgt ook een ander karakter. Internationaal ziet publieke dienstverlening vanaf het begin van de jaren negentig een marktsituatie ontstaan, met ‘purchasers’ en ‘providers’, aankopers en leveranciers. Er wordt gewerkt met contractafspraken, er ontstaat ‘contractual governance’: “the concept refers to a fundamental change in the governing of social services. Governance implies a new way of directing and controlling the provision of services; the well-known expression ‘steering, not rowing’ means that governments are withdrawing from the direct responsibility of providing services themselves or from directly subsidising on an input basis non-profit organisations that are responsible for providing such services.” (Knijn & Selten, 2006). Dat vraagt om nieuwe instrumenten, zoals Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF).

2.2 De hulpverlener op werkvloerniveau, street-level bureaucrat

In de voorgaande paragraaf is de context van de publieke sector besproken en de rol die de overheid al dan niet opneemt, of overlaat aan markt en maatschappelijk middenveld. Daar waar de overheid wel een rol opneemt, ontstaat aandacht voor beleidsvorming en de uitvoering van beleid. De afgelopen jaren is met name de aandacht voor de uitvoering toegenomen. Kernbegrippen daarbij zijn variaties op “frontlijn”: frontlijn sturing, frontlijn professionals, e.d. Die aandacht sluit aan bij een kanteling van perspectief die veroorzaakt werd door het werk van Michael Lipsky en zijn werk rondom de zogenaamde ‘street-level bureaucrats’ in de publieke dienstverlening (Lipsky, 1980). Deze uitvoerende professionals, in de hiërarchie van de organisatie relatief laag geplaatst, geven een belangrijke invulling aan het organisatiebeleid in de dagelijkse uitvoering van hun werk in contact met de cliënten. Het gaat dan om politieagenten op straat, leerkrachten die voor de klas staan, sociaal werkers die de kwetsbare burger opzoeken en ondersteunen. Vanuit het perspectief van burgers is dit de plek waar de overheid een gezicht krijgt: “most citizens encounter government (if they encounter it at all) not through letters to congressmen or by attendance at school board meetings but through their teachers and their children’s teachers and through the policeman on the corner or in the patrol car. Each encounter of this kind represents an instance of policy delivery.” (Lipsky, 1980, p. 3). Deze ‘street-level bureaucrats’ zijn “de visitekaartjes van het bestuur” (Hartman & Tops, 2005). De kwaliteit op de dagelijkse werkvloer van de publieke dienstverlening, daar waar het direct contact met de burger plaatsvindt, is bepalend voor het imago van de hele overheid.

In hun werk maken deze hulpverleners voortdurend inschattingen over hoe de unieke situatie en deze specifieke cliënt te beoordelen en hierop te reageren. Deze afwegingen zijn mogelijk afwijkend van de richtlijnen, regels en instructies. Er is uit de aard van het werk veel ruimte voor autonome beslissingen, voor zogenaamde ‘discretionaire ruimte’: “they have discretion because the accepted definitions of their tasks call for sensitive observation and judgement, which are not reducible to programmed formats.” (Lipsky, 1980, p. 15). Professionals (en hun organisaties) beroepen zich frequent op deze discretionaire ruimte,

hun beslissingsbevoegdheden op basis van hun capaciteiten en beroepservaring, omdat hun beroepsuitoefening zo complex is dat afwegingen niet routinematige gemaakt kunnen worden en maatwerk vereist is. Hun werk is complex omdat beslissingen verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor hun cliënten. Hun werkdoelen zijn ambigue, het werk is nooit af, en de wijze waarop ze hun werk doen is vaak net zo belangrijk als wat ze doen. Bovendien werken ze met mensen en situaties die onvoorspelbaar reageren, ze hebben geen controle over de situatie van de cliënten en zijn vaak maar betrokken bij een deel van het proces.

In dergelijke situaties is sturing vanuit beleid of management moeilijk. Richtlijnen worden pas werkelijkheid op de werkvloer. Daar blijkt er nogal eens verschil te zitten tussen beleid of richtlijnen en uiteindelijke uitvoering.

De discretionaire ruimte maakt de relatie tussen de street-level bureaucrat en de manager zowel conflictueus als symbiotisch. Conflictueus omdat de medewerker op de werkvloer de individuele belangen van hun cliënten en zijn eigen belang, zijn relatieve autonomie, zo goed mogelijk tracht te behartigen terwijl de manager zich oriënteert op organisatiedoelen als geheel. De relatie tussen professional en manager is symbiotisch omdat ze elkaar nodig hebben voor de uitvoering van het beleid, managers kunnen hun ondergeschikten sanctioneren maar deze ondergeschikten kunnen dankzij hun discretionaire ruimte weerstand bieden aan hun managers.

Deze beslissingruimte van de professional lijkt niet alleen problematisch vanuit sturingsoogpunt voor het management, maar ook in de relatie tot de cliënten. Omdat 'street-level bureaucrats' steeds in een situatie zitten van beperkte middelen en uitdijende doelstellingen, maken ze gebruik van overlevingsstrategieën. Zo maken ze keuzen voor bepaalde cliënten of situaties, waarbij al dan niet bewust persoonlijke motieven meespelen. De selectie om mensen wel of niet te helpen, de 'triage', gebeurt onder meer op basis van de inschatting van de slagingskans van de hulp. "Confronted with more clients than can readily be accommodated street-level bureaucrats often choose (or skim off the top) those who seem most likely to succeed in terms of bureaucratic success criteria." (Lipsky, 1980, p. 107). Zo blijken street-level bureaucrats een voorkeur te hebben voor YAVIS cliënten (Young, Attractive, Verbal, Intelligent en Succesfull) en een afkeer van HOUND cliënten (Homely, Old, Unattractive, Nonverbal en Dumb). Deze ontwikkeling kan er toe leiden dat de meest behoeftige kwetsbare burger het minst aan bod komt, hun complexe vraag en de onzekerheid op geslaagde hulpverlening maken hen minder 'aantrekkelijk' voor hulpverleners die hun werk voornamelijk door succes-indicatoren beïnvloed weten. Als tegengewicht op deze tendens zou (lokaal) sociaal beleid de publieke dienstverlening juist bij voorkeur op de meest kwetsbare burgers moeten richten, via bepaling van prioritaire doelgroepen en financiering voor hulpverlening aan hen.

Op de private markt is dit een normale dynamiek, bedrijven zoeken de koopkrachtige vraag op die het eenvoudigst te bereiken is. Zo was er bij de aanvankelijke introductie van mobiele telefoons grote correlatie tussen de landkaart met dekking van mobiele netwerken en de hoogte van het inkomen, hoewel juist afgelegen gebieden met lagere inkomens meer profijt van mobiele telefonie zouden hebben. In de economie wordt dat verschijnsel

benoemd als ‘cream skimming’ of ‘sticky places’. Wat in de private markt noodzakelijke voorwaarde voor succes is, zien we in de publieke sector liever niet gebeuren (Graham & Marvin, 1994). Het zou te gek zijn als een arts bij voorkeur de eenvoudig te genezen zieken zou behandelen, en de ernstige gevallen voor later laat liggen. Of rekening houdt met de koopkracht van een patiënt, en voorrang geeft aan diegene die meer kan betalen. Van reïntegratiebedrijven verwachten we dat ze niet alleen fase 1 cliënten helpen, maar ook de complexere fase 4 cliënten ondersteunen in hun traject naar de reguliere arbeidsmarkt.

Ook informatiesystemen kunnen de discretionaire ruimte van een medewerker inperken. Individuele medewerkers worden sterk gestuurd door het gebruik van organisatie-informatiesystemen en zien hun beslissruimte beperkt worden. Zo kan een bibliothecaris voor een trouwe klant geen boete meer kwijt schelden omdat het systeem dat niet meer toelaat. Er wordt in dit kader gesproken over ‘infocratie’ waarbij een ambtelijke top de politieke stuurinformatie (afhandelingssystemen en expertsystemen) tot in detail uitwerkt en zo de werkvloer concrete opdrachten geeft. De professional is daardoor meer een meer een bestuurd representant van de organisatie geworden, die met behulp van een enorme database, de contactrelatie met de cliënt en de professional volledig beheerst. (Zuurmond, 1994).

Dit wordt ook wel de digitale disciplinerend genoemd (Zouridis, 2000). De beslissing, bij voorbeeld over toekenning van studiefinanciering is volledig geautomatiseerd. Wanneer de juiste gegevens door de medewerker zijn ‘ingeklopt’, neemt ‘het systeem’ een besluit. Zo zijn er ‘system-level bureaucrats’ ontstaan. Deze ontwikkelen de informatiesystemen en bepalen zo uiteindelijk welke handelingen op de werkvloer uitgevoerd worden (Bovens, 2003). Het object van verantwoording is niet langer de uitvoering van werkprocessen- want dit loopt toch wel volgens de regels van het systeem- maar eerder het ontwerp van de informatiesystemen.

Zo stelt Berendsen dat registratiesystemen bij keuringsartsen ingezet worden om transparantie te bewerkstelligen in het proces van ziekteverzuim- en arbeidsongeschiktheidsbeleid. Doelen van deze transparantie zijn een verzakelijking van het sociale stelsel en een meer efficiënte selectiebureaucratie. Cijfermatig inzicht en cijfermatige verbeteringen zijn hierbij cruciaal en leiden tot de politiek gewenste verzakelijking. Registratiesystemen worden zo een disciplinerend en standaardiserend instrument. (Berendsen, 2007, p. 102, 121)

Over de vraag of de kwaliteit van publieke dienstverlening verhoogd wordt door meer regels of meer discretionaire ruimte worden polemische stukken geschreven. Zo noemt Kees Kraaijeveld de vraag naar meer ruimte voor professionals ‘pure ideologische kitch’ en pleit hij voor beperking van die ruimte: “Nee, als we willen dat de publieke dienstverlening verbetert (en dat willen we allemaal al tenminste dertig jaar) dan verdienen de meeste professionals helemaal geen ruimte. Niet zolang die ruimte niet eerst wordt gevuld met een professionele mentaliteit.” (Volkskrant, 10 juni 2006). Evelien Tonkens reageert daar dan weer op: “Een professional heeft niet meer regels maar meer discretionaire ruimte nodig. Niet om maar wat te rommelen, maar om secure afwegingen te kunnen maken en daarmee de complexiteit van unieke situaties recht te doen.” (Volkskrant, 14 juni 2006).

2.3 Vertrouwen in de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Hoe de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verhogen is al jarenlang een kwestie die veel discussie oproept. Maar wanneer is er vertrouwen in die kwaliteit, welke kwaliteit verwachten we eigenlijk en waarover dient verantwoording afgelegd te worden?

Een eerste invulling van de kwaliteitsverwachting ligt bij oplossingskracht, d.w.z. de mate waarin een bepaald maatschappelijk probleem zich na een bepaalde interventie niet meer of significant minder voordoet. Eenzaamheid bij ouderen is in de stad een probleem, het brede welzijnswerk wordt gevraagd er wat aan te doen, en nadien verwachten we minder eenzame ouderen in de stad. Een huishouden heeft gigantische schulden en huisuitzetting dreigt. Er wordt budgetbegeleiding en schuldhulpverlening ingezet en zowel de belangen van het huishouden als de schuldeisers worden tegemoet gekomen. Dat is de oplossingskracht die iedereen graag wil bereiken, en die bij besteding van publieke middelen aan de dienstverlenende sector verwacht wordt.

Een andere mogelijke invulling van kwaliteit ligt bij 'het juiste instrument gebruiken'. Los van de vraag of er oplossingskracht is, willen we weten dat voor het bereiken van beoogde doelstellingen de juiste sociale interventie gebruikt wordt. In een modernistische samenleving, geloven we graag dat een juist instrument gebruiken een noodzakelijke en voldoende voorwaarde is en garantie op oplossingskracht. Het gaat dan om 'evidence based practice', om het inzetten van die interventies waarvan de bewezen effectiviteit het grootst is. Met kwakzalvers hebben we niets, een professional moet 'weten dat het werkt' (van den Berg & de Graaf, 2007). Bovendien moet de interventie die ingezet wordt, geselecteerd worden op basis van inhoudelijke argumenten en niet omwille van subjectieve voorkeuren of eigen belang. Zo was er in de zomer van 2007 het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam naar belangenverstrengeling van raadsleden die, als onderdeel van de lokale overheid, welzijnssubsidies gaven aan stichtingen, waar ze zelf voorzitter van waren, voor activiteiten waar familieleden gratis aan konden deelnemen. Dat is natuurlijk een vorm van nepotisme en een aanfluiting van integriteit. Ook van andere sectoren vragen we professionele integriteit, zoals blijkt naar aanleiding van de gevoeligheid bij de bouwfraude of de vermeende fraude bij hogescholen en buitenlandse studenten.

Terwijl integriteit altijd hard moet zijn, kan professionaliteit dat niet altijd zijn. Van de automonteur of huisarts verwachten we dat ze bij een probleem met auto dan wel lichaam een accurate diagnose stellen en de gepaste interventie uitvoeren/voorschrijven, en niet maar wat aanmodderen en uitproberen. Helaas heeft de beroepskennis in de sociale sector niet dezelfde hardheid als die van automonteurs of huisartsen. Daarvoor zijn verschillende redenen, zoals het decennialange gebrek aan middelen om interventieonderzoek te doen en telkens weer het relatief grote belang van de specifieke context (een wijkaanpak uit de ene wijk werkt niet noodzakelijk op een gelijksoortige wijk, een methode voor schuldhulpverlening heeft in de ene situatie krachtige effecten, in de andere geen). Het gevolg is dat er een lage graad van overeenstemming is tussen wat voor specifieke situaties de meest aangewezen sociale interventie is, en daardoor ontstaat er onderhandeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een taakverdeling waarbij de opdrachtnemer de te realiseren doelstelling verwoordt en de opdrachtgever vanuit zijn professionaliteit het daarbij passend instrument aanreikt, schiet dan ook tekort in deze sector en moet vervangen worden door een dialoog: "organizations with underdeveloped, uncertain

technologies must develop mechanisms for deciding which of several possible techniques for performing a particular task is the best. ... Thompson and Tuden suggest that organizations with uncertain technologies must rely on judgement as a decision-making strategy.” (Gummer, 1990, p. 21). Het gaat om gezamenlijk wikken en wegen wat de meest aangewezen sociale interventies zijn om een bepaalde doelstelling te bereiken, om ‘methodische dialoog’ tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Het kan ook zijn dat we om vertrouwen in publieke dienstverlening te hebben, kwaliteit verwachten op het terrein van ‘hard werken’, dat de afgesproken inzet in termen van uren en mogelijke exploitatiekosten ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Als afgesproken wordt dat voor een inburgeringstraject een welomschreven budget een aantal werkuren van hulpverleners en begeleiders mogelijk maakt, moeten die gerealiseerd worden. Als het inburgeringstraject met minder middelen met succes wordt beëindigd, moet er geld terug. Onze houding ten aanzien van dit aspect van kwaliteit bepaalt welke afspraken gemaakt worden. Ga je met een schilder een prijs afspreken om de gevel van het huis te schilderen, ongeacht het aantal uren, of ga je hem een aantal uren inhuren en betaal je meer/minder als er meer/minder uren nodig zijn? Ook in de sociale sector moet je dergelijke afspraken helder maken bij aanvang van een subsidie.

Kwaliteit kan ook te vinden zijn in het *lerend vermogen* van uitvoerders. Een nieuw sociaal probleem (bv. loverboys) of een nieuwe sociale uitdaging (bv. 40 krachtwijken) kan zich aandienen waarvoor uit vorige situaties geen oplossingskracht of juiste instrumenten aan te reiken zijn, maar dan kan je wel verwachten dat de uitvoerders een continue evaluatie uitvoeren van de ingezette interventies en de gerealiseerde effecten. Zo wordt voorkomen dat bij desgevallend afwezige of negatieve resultaten in latere situaties eenzelfde instrument ingezet wordt: “Clear negative findings do not, in a strict scientific sense, matter. Lost hopes aside, methodologically kosher but disappointing findings are very precious. They tell us, particularly in combination, what not to do and, potentially at least, provide arguments for the release of resources for more promising ventures” (Sheldon, Chilvers, Ellis, Moseley, & Tierney, 2005, p. 13). Ook kan de interventie voortijdig stopgezet of bijgesteld worden als de resultaten niet gehaald worden of negatief blijken te zijn. Dat vraagt reflectief vermogen van de uitvoerders en flexibiliteit van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. Vertrouwen in het *lerend vermogen* van publieke dienstverlening ligt soms laag. Zo kopt Frank Kalshoven één van zijn opiniestukken met ‘tien jaar innovatiestilstand in de publieke sector’ (Volkskrant 27 januari 2007). Het artikel mag dan best informatief en genuanceerd zijn, zo’n kop in de krant zet wel de toon stevig neer. De verwachtingen ten aanzien van *lerend vermogen* en daardoor steeds stijgende oplossingskracht zijn hoog. Door de technologische innovaties van de afgelopen eeuw is er een uitdijende ‘cultuur van permanente verbetering’ ontstaan (Friedel, 2007). De bekende wet van Moore die stelt dat de kracht van computerchips elke 18 maanden verdubbelt houdt al 40 jaar stand, zoals we merken bij elke nieuwe computer die we kopen: kleiner en krachtiger en zelfs telkens goedkoper. Als zo’n *lerend innoverend vermogen* in producten overduidelijk gerealiseerd wordt, is het maar een kleine stap om eenzelfde innovatiekracht te verwachten van publieke dienstverlening.

Tenslotte kan kwaliteit te vinden zijn in de *stuurbaarheid van uitvoering*, in de mate dat er responsiviteit is ten opzicht van veranderende doelstellingen. Vindt nieuw beleid

vlot zijn weg naar andere sociale interventies of belemmeren allerlei bureaucratische overlevingsstrategieën snelle wijzigingen op de werkvloer van de hulpverlening?

Belang van evenwicht tussen vertrouwen en wantrouwen

In de economie is vertrouwen tussen klant en producent van producten of diensten een belangrijke succesfactor. Te weinig of te veel vertrouwen kan slecht zijn voor één van de partijen, het is dus zoeken naar een evenwicht. Vereenvoudigd weergegeven zou je kunnen stellen dat in een vrije markt van diensten en goederen vertrouwen/wantrouwen een hyperbolische relatie tot kwaliteit kent. Een gemiddeld niveau van wantrouwen is gezond. Producenten hebben niet alleen te maken met individuele consumenten die elkaar vertellen over kwaliteit van product x of dienst y, maar ook met georganiseerde consumenten (bv. via de consumentenbond), met overheidsdiensten als de voedsel- en warenautoriteit en met de media. Mattel zou in de zomer van 2007 nooit 20 miljoen stukken speelgoed teruggeroepen hebben omwille van o.a. loodhoudende verf zonder dergelijk gezond niveau van wantrouwen vanuit consumenten en hun belangenbehartigers.

Te weinig wantrouwen/te veel vertrouwen op de markt is niet voordelig voor de consument. Die gelooft al te snel de reclame en komt bedrogen uit of krijgt minder kwaliteit dan voor zijn geld bij andere producenten te koop is. In sommige situaties is er een opvallende afwezigheid van wantrouwen. Zo staat op bloemenvelden in Oostenrijk en Zuid Duitsland regelmatig de uitnodiging aan klanten om zelf bloemen af te snijden en geld achter te laten in een gesloten doosje. Er is geen toezicht, de handelaar vertrouwt erop dat zijn klanten een juiste prijs betalen en er niet met de bloemen vandoor gaan zonder te betalen. Wellicht dat een aantal dat wel doen, maar dat de kostprijs daarvan minder is dan de kost van het houden van toezicht. Dat vraagt immers personeel!

Een vergelijkbaar voorbeeld is te vinden in de diamanthandel. Daar worden waardevolle steentjes uitgewisseld op basis van mondelinge afspraken, met geen of een minimum aan formele documenten. Handelaren gaan dus uit van vertrouwen in elkaar en het naleven van de gemaakte afspraken: “De cultuur van de joodse diamanthandel heeft zijn eigen geschiedenis, waarin succes en loyaliteit centraal staan. In de Antwerpse diamantwereld speelde vertrouwen altijd een belangrijke rol: transacties vonden plaats zonder dat de overheid er veel zicht op had en werden bezegeld door mazzel te zeggen, ‘geluk’ in het Jiddisch. Grote hoeveelheden contant geld gingen van hand tot hand, het woord van de diamantair was sterker dan het geschreven contract. Wie mazzel heeft gezegd, moet zich aan de deal houden.” (Siegel, 2002). De basis voor dergelijke wijze van business-to-business handelen ligt in de strenge tuchtregeling van diamantbeurzen. Je mag er pas handelen nadat je bewezen hebt een vertrouwenswaardige handelaar te zijn, en zodra het mis gaat worden onmiddellijk alle diamantbeurzen ter wereld op de hoogte gesteld. Werken op basis van vertrouwen zien we ook in Nederlandse situaties terug. Zo hanteert het verzekeringsbedrijf Interpolis de slogan ‘laat de bonnetjes maar thuis’. Zij gaan uit van vertrouwen in de klant en verminderen de bureaucratie rondom het claimen van een schadegeval (www.interpolis.nl/fraudebeleid.aspx). En natuurlijk is er ook de reclame van OHRA uit 2005 met de paarse krokodil (‘weinig rompslomp is wel zo prettig’), waarmee de verzekeringsmaatschappij zich afzet tegen bureaucratie en meteen een symbool levert voor een volksbeweging tegen onnodige regelgeving en een bijdrage aan de Nederlandse taalschat doet.

Koersverloop van vertrouwen in de sociale sector

Het vertrouwen tussen publiek en overheid ten aanzien van publieke dienstverlening in het algemeen en de sociale sector in het bijzonder is al enkele decennia eerder beperkt. Je zou bijna een koersverloop kunnen tekenen van vertrouwen over de jaren heen. Hoge koersen waren te zien tijdens de na-oorlogse uitbouw van de verzorgingsstaat en de groei van publieke dienstverlening. Ergens rond de jaren zeventig ontstond enige twijfel. Die had betrekking zowel op de overheid in het algemeen, als op de publieke dienstverlening in het bijzonder. Voor de hulpverlenende sector was een academicus als Joel Fischer bij de eerste en meest uitgesproken personen om vragen te stellen naar de effectiviteit van sociale interventies (Fischer, 1973; 1978). In Nederland wordt de twijfel over de effecten en professionaliteit van de uitvoerende welzijnswerker in Nederland gekoppeld aan vragen bij de organisatiestructuren van welzijnsorganisaties (te kleinschalig!) en hun aansturing. Zo was er in 1974, mede naar aanleiding van het proefschrift van Bram Peper, de 'knelpuntennota' waarin gewezen werd op ongebreidelde groei en gebrek aan stuurbaarheid van de sector. In diezelfde periode was er ook de kritiek op de sector van Milikowski (men legt teveel eigen normen op), Achterhuis (men creëert problemen vooral voor eigen tewerkstelling) en Vuijsje (de grenzeloze leutercultuur van het spijkerpakkenproletariaat) (Achterhuis, 1979; Milikowski, 1973; Vuijsje, 1977). De in de knelpuntennota voorgestelde decentralisering van welzijn naar lokale overheden werkt door via de Kaderwet Specifiek Welzijn en later de Welzijnswet tot in de huidige Wmo. Dat heeft echter niet geleid tot een herstel van vertrouwen. De in die jaren zeventig ingezette koersdaling van het vertrouwen in de sociale sector is eigenlijk nooit helemaal omgeboogen en gecorrigeerd.

Die lage koers laat niet onverlet dat telkens opnieuw grote maatschappelijke uitdagingen bij de sector neergelegd worden, dikwijls in combinatie met beperkte middelen en weinig uitgewerkte strategische visie. Burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (zogenaamde 'fase 4 cliënten') moeten door reïntegratiebedrijven begeleid worden tot volwaardige werknemers. Met minder middelen moet meer zorg door vrijwilligers en mantelzorgers mogelijk gemaakt worden. In een inhoudelijk en budgettair onduidelijk kader moeten aandachtswijken getransformeerd worden tot krachtwijken. De aanpak van hangjongeren moet zorgen voor een terugkeer van het veiligheidsgevoel in de wijk. Dergelijke verwachtingen ten opzichte van de kracht van de sociale sector staan op gespannen voet met de smalende uitspraken over de maakbaarheid van de samenleving. Ze vormen ook welhaast een 'kroniek van aangekondigd falen'. Verrassend is dat steeds weer zowel opdrachtgevers (landelijk en lokaal beleid, burgers) als opdrachtnemers ('het werkveld') meegaan in overtrokken doelstellingen. Frustraties over niet waargemaakte verwachtingen leiden dan tot verhoogde inzet van verantwoordingsinstrumenten.

2.4 Een kleine canon van informatievoorziening in de sociale sector

Het zoeken naar optimaal omgaan met sturings- en verantwoordingsinformatie in de sociale sector kent een lange voorgeschiedenis. De huidige initiatieven zoals het servicepunt welzijnsinformatie geven vol vertrouwen het beeld van de informatievoorziening die even

minder goed is maar met gezamenlijke inspanningen snel weer op orde te maken is. Ze vergeten daarbij hun eigen voorgangers die al minstens veertig jaar eenzelfde boodschap verkondigen. We beperken ons hier tot een kort overzicht van die geschiedenis (zie verder www.canonsociaalwerk.nl en de Smet, 2005; Steyaert, 1996).

Na de groei van de via de overheid gesubsidieerde hulpverlening in de jaren zestig en zeventig (je zou ook kunnen zeggen, na de toe-eigening van het particulier initiatief door de overheid) volgde een periode van onvrede met de wijze waarop daarover sturings- en verantwoordingsinformatie beschikbaar is. Het toenmalige ministerie van CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) neemt in 1968 het initiatief met een handleiding voor jaarverslagen. Daarmee moeten uniforme en vergelijkbare gegevens beschikbaar komen, een vroege poging tot benchmarking. De Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk (de NRMW) is het niet eens met die handleiding, en verkrijgt van het ministerie de ruimte om een eigen poging tot zorgvuldige informatievoorziening op te zetten. Die komt er in de vorm van een handleiding in 1972. Men vertrekt daarin van de informatiebehoeften van hulpverleners zelf, vanuit het argument dat die de basis vormen. Eens op dat niveau informatievoorziening goed geregeld, zijn andere toepassingen zoals voor verantwoording of beleid er uit af te leiden, zo is de redenering.

Het komt tot een reeks testperiodes waarin de handleiding uit 1972 in de praktijk getest wordt. Telkens volgen aanpassingen en nieuwe testen. Zo gaat het tien jaar door, tot 1982.

Midden jaren tachtig is duidelijk dat beleidsontwikkelingen het sociaal beleid decentraliseren naar gemeenten. De in 1987 ingevoerde welzijnswet legt veel meer verantwoordelijkheid bij de lokale overheden en minder bij de rijksoverheid. Voor de informatievoorziening rondom hulpverlening betekent dit dat deze meer gestoeld wordt op ontwikkelingen inzake gemeentelijke informatievoorzieningen. Daarin domineren voornamelijk zogenaamde gemeentelijke of gemeenschappelijke functionele ontwerpen (GFO's). Via gegevenswoordenboeken wordt een eenheid van taal nagestreefd, zonder dat daarbij centrale informatiebestanden opgebouwd worden. Na enkele GFO's op het gebied van persoonsgegevens en personeelsgegevens volgen GFO's voor sociale diensten, voor algemeen maatschappelijk werk, welzijn ouderen, maatschappelijke opvang en kinderopvang.

Een nieuwe fase start in december 1991 met de installatie van de Commissie Welzijnsinformatie (CWI) onder voorzitterschap van Ronald Bandell, momenteel burgemeester van Dordrecht. Deze commissie wordt geïnstalleerd door de toenmalige minister van Welzijn, Volksgezondheid en Sport, Hedy d'Ancona. Alle betrokkenen verbinden zich tot het gemeenschappelijk ontwerpen van een structuurschets (een overzicht van de bestaande situatie en het formuleren van voorstellen tot verbetering) en het gevraagd of ongevraagd advies uitbrengen aan de Minister omtrent de welzijnsinformatievoorziening. Dat leidt in 1993 tot de publicatie van 'Weg van Babylon! Eerste structuurschets welzijn'. De belangrijkste conclusie van het overzicht van de bestaande situatie is dat er in de sector welzijn op veel plaatsen informatie wordt verzameld, maar dat deze inspanningen niet op elkaar zijn afgestemd. "Het gevolg van deze fragmentering is dat het uiterst lastig is om een scherp beeld te geven van wat er in

sector gebeurt” (CWI, 1993, p. 23). Tegelijk constateren anderen dat een toename van de hoeveelheid verplicht te registreren gegevens in het gedecentraliseerd maatschappelijk werk niet tot meer en betere informatie leidt (de Jong, 1993). Een jaar later volgt het slotdocument van de commissie: ‘Weg van Babylon: op weg naar beter’. Daarin worden twee ontwikkellijnen uitgezet, te weten werken aan meer eenheid van taal via een gemeentelijk functioneel ontwerp voor welzijn en meer helderheid over taken en verantwoordelijkheden bij informatievoorziening in de sector welzijn (CWI, 1994). Bij de gelegenheid van de publicatie van het eerste kern-GFO welzijn wordt de commissie omgevormd tot een platform, het Platform WelzijnsInformatie (PWI, maart 1994). Daarmee worden meteen de bestuurlijke afspraken over wie wat doet inzake informatiebeheer in de sociale sector bekrachtigd. De aandacht verschuift daarmee van ideeënvorming naar uitvoering. Deel daarvan is het oprichten van een Landelijk Registratiecentrum Welzijnsondernemingen (LRWo). Dat moet een soort centraal depot van gegevens worden en “voorzien in een informatiebehoefte aan landelijke kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de welzijnsondernemingen in de deelsectoren Maatschappelijke Opvang, Sociaal Cultureel Werk en Welzijn Ouderen.” (oorspronkelijk projectplan, januari 1996). Dat krijgt vorm bij het NIZW onder de naam Centrum voor bedrijfstakinformatie (CBI). Het was operationeel tot 2005.

De hernieuwde decentralisatie van welzijnsbeleid door de welzijnswet van 1994 zorgde evenwel voor weinig animo voor een landelijk systeem van informatievoorziening in de sociale sector. Lokaal gingen uitvoerende organisaties en lokale overheden met elkaar onderhandelen over beleidsdoelstellingen en budgetten, en de informatiestromen lokaal werden belangrijker. De focus in de volgende fase in de geschiedenis was dan ook een zoektocht om zowel landelijke als vooral lokale informatiebehoeften vorm te geven. Zo startte in 2002 het WILL project: ‘welzijnsinformatie lokaal en landelijk’. Via lokale combinaties van gemeentelijke subsidiegever en hulpverleningsorganisatie werden lokaal afspraken gemaakt over zogenaamde productenboeken, subsidiecycle en in beeld brengen van resultaten/effecten. Landelijk komen die cijfers samen in het WALL-project van de MO-groep. WALL staat daarbij voor ‘welzijnsadministratie lokaal en landelijk’ (de Haas, 2006). Het cijfermateriaal wordt voor de sector maatschappelijk werk samengebracht in de MaDiMonitor zodat benchmarking en bedrijfsspiegels tot de mogelijkheden gaan behoren. Omdat dat in beeld brengen van resultaten nauwelijks vorm krijgt, starten de lokale combinaties in Tilburg (gemeente en de Twern) en Maastricht (gemeente en Traject) met de variant TRILL: ‘Transparente Resultaatgerichte Informatievoorziening Landelijk en Lokaal’. De kern daarvan bestaat uit een resultatencatalogus en een dienstenboek. In de door de gemeenten ontwikkelde resultatencatalogus zijn voor alle Wmo prestatievelden de resultaten SMART beschreven, met indicatoren. Zo wordt voor prestatieveld 1, het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid, een resultaat omschreven als “In de periode zijn de bestaande bewonersorganisaties in de buurten namens hun buurt betrokken bij besluitvormings- en andere processen in en met betrekking tot hun buurt (bijv. gesprekspartner gemeente, corporaties, politie, etc.)”. De bijhorende indicator is dan het “rapportcijfer bewonersorganisatie over geboden ondersteuning wat betreft: mate van betrokkenheid, gesprekspartner voor instanties, geboden ondersteuning qua omvang

voldoende”. Hoe zo’n rapportcijfer gemeten moet worden, is zowel naar logistiek als betrouwbaarheid minder duidelijk.

In het door de welzijnsorganisaties ontwikkelde dienstenboek staan de diensten omschreven. Een dienst is ‘een afgebakende eenheid die de (welzijns)onderneming levert (aan de klant) en welke gericht is op een vooraf -door de opdrachtgever- bepaald resultaat’. Daarvan zijn er veertien (versie eind 2006), waaronder vrijwilligersondersteuning of mantelzorgondersteuning of activerende begeleiding. Die diensten doen dan weer beroep op een selectie uit achtenvijftig modules. Dat zijn kleinere bouwstenen van diensten, zoals buurtkrant of huiswerkbegeleiding of intake. Een dienst als bijvoorbeeld activerende begeleiding gebruikt maar liefst twintig van dergelijke bouwstenen.

Vanaf januari 2007 worden beide landelijke ontwikkelingen beheerd door het nieuwe servicepunt welzijnsinformatie (zie www.servicepuntwelzijnsinformatie.nl). Deze organisatie werkt aan “een overzichtelijke welzijnssector die beter meetbaar en definieerbaar is.” Dat wil men bereiken door “bestaande en nieuwe product- en/of dienstdefinities, kerngetallen en normwaarden in de sector te implementeren en zorg te dragen voor de beschikbaarheid van welzijnsinformatie.” Het wordt dus een combinatie tussen het ontwikkelen van GFO’s via uitwerking van WILL en TRILL, samen met de centrale beheersfunctie die vroeger bij het Centrum Bedrijfstakinformatie lag. Deze doorontwikkeling vindt plaats in het project Rekenschap en Resultaat waarbij gestreefd wordt naar de ontwikkeling van een flexibel, toepasbaar en simpel model waarbinnen resultaten van het welzijnswerk zichtbaar worden gemaakt en wat breed inzetbaar is in de lokale praktijk. Opnieuw zijn er verregaande ambities om het werk en de effecten van de sociale sector tot in groot detail vast te leggen. Er spreekt een sterk geloof uit om een causaal verband tussen specifieke interventies en outcome eenduidig vast te leggen. Het servicepunt welzijnsinformatie is (voorlopig?) de laatste stap in de geschiedenis van de bestuurlijke informatievoorziening van de sociale sector.

Deze canon van de informatievoorziening in de sociale sector kan niet los gezien worden van de onderliggende ontwikkeling naar sterkere productgerichtheid en bedrijfsmatig denken ten aanzien van de dienstverlenende taken van de overheid. Het vertrouwen in inputfinanciering viel weg, de aandacht verschoof naar resultaten en effecten: “Tot het einde van de jaren tachtig waren diverse vormen van *inputfinanciering* de regel: de gemeente financierde de productiemiddelen zelf: gebouwen, personeel, materialen. Men vertrouwde erop dat met die middelen nuttige diensten werden geleverd.” (de Boer & Duyvendak, 2004, p. 43).

Die ontwikkeling krijgt namen als de opkomst van ‘new public management’ en vergelijkbare begrippen als ‘new managerialism’, de zakelijke overheid, publiek ondernemerschap en de bedrijfskundige overheid. Gemeenschappelijk in die benaderingen is de veronderstelling dat bedrijfslogistiek uit de private sector ook toegepast kan worden in de publieke sector en tot verhoging van effectiviteit en efficiëntie zal leiden. De slogan was ‘run government as a business’.

Dit vertaalt zich ook naar het denken over de relatie tussen overheid en hulpverleningsorganisaties: “De overheid presenteert zichzelf steeds meer als een onderneming waarvan burgers klanten worden aan wie diensten worden geleverd.

Bovendien vereist de overheid ook van door haar gesubsidieerde instellingen dat ze zich als ondernemer in de markt zetten” (Tonkens, 2003, p. 43). De relaties worden verzakelijkt, de afstand tussen gemeente en werkveld neemt terug toe: “Inputfinanciering is lange tijd de belangrijkste methode van subsidiëring binnen de welzijnssector geweest. Vanuit de behoefte om een koppeling aan te brengen tussen beleidsdoelen, te leveren producten en diensten en de daarbijhorende middelen, is deze wijze van subsidiëring verlaten. Meer en meer wordt de voorkeur gegeven aan output- en outcomefinanciering, dat wil zeggen aan het financieren van prestaties en effecten. Hierdoor is het voor een overheid ook makkelijker om (bij) te sturen en de gewenste beleidseffecten te verkrijgen.” (Kwekkeboom, Roes, & Veldheer, 2002, p. 135).

De kernbegrippen worden dus outputfinanciering, resultaatafspraken, prestatiecontracten, productfinanciering. “Steeds meer gemeenten willen overgaan op productfinanciering. Het werk dient dan te worden gedefinieerd in een aantal herkenbare, duidelijk omschreven, ‘producten’ die ‘ingekocht’ en ‘verantwoord’ kunnen worden.” (van Vliet & Plemper, 2003, p. 77).

Daarom dat WILL en TRILL met producten- en dienstenboeken werken, dat zijn ‘verkoopbare eenheden’ op de markt van zorg en welzijn. Ook vraaggericht werken en vraagsturing zijn belangrijk, als antwoord op de kritiek dat de sociale sector veel aanbodgericht werkt, dat het aanbod de vraag creëert en niet andersom. Bij vraagsturing is het de hulpvrager of subsidiërende overheid die bepalen wat er aan producten/diensten geleverd wordt, niet de hulpverlenende organisatie zelf.

Niet iedereen is even enthousiast over die ontwikkeling. Wim van de Donk, voorzitter van de Wetenschappelijke Raad Regeringsbeleid, omschrijft ‘new public management’ als de boze en vileine dertiende fee van de bestuurskunde: “Onder invloed van ‘new public management’ domineert in het publieke domein een prestatiemoraal en een discours van afrekenen. Instituties zoals scholen, die feitelijk een gemeenschap van leraren, leerlingen en ouders zouden moeten zijn, ontwikkelen zich tot vervreemdende organisaties die zich loszingen van de gemeenschappen waarmee ze verbonden zouden moeten zijn. Regels, management en beleid, ook daar waar het goed bedoeld is, leiden er tot ‘kille verhoudingen’, wantrouwen en calculerend gedrag.” (van de Donk, congresbijdrage november 2006).

Ook in de welzijnssector is er twijfel te horen. De kanteling van input- naar outputfinanciering vraagt immers niet alleen om *professioneel opdrachtnemerschap* bij de uitvoerende organisaties, maar ook om *professioneel opdrachtgeverschap* bij de (lokale) overheid: “de geschiedenis van de Welzijnswet laat zien dat gemeentebestuurders er maar sporadisch in slagen om een goede opdrachtgever te zijn voor de plaatselijke welzijnsinstellingen: ze willen zich wel graag bemoeien met inhoudelijke aspecten en doelen, maar voor werkelijke sturing van instellingen zijn ze onvoldoende geëquipeerd. Pogingen om hierin verandering te brengen door de onderlinge relaties als markverhoudingen voor te stellen (door de introductie van termen als productbegrotingen, offertes, aanbesteding en welzijnsonderneming) hebben geleid tot veel gebakken lucht.” (De Boer, Duyvendak, & Spierts, 2007, p. 226).

2.5 De omgevallen boekenkast

Deze spanningen, tussen enerzijds transparanter en zakelijker willen werken in de publieke sector en anderzijds de moeilijkheid daarvan gezien de eigenheid van de aard van het werk in de publieke sector, hebben de aandacht van een reeks onderzoekers en auteurs in Nederland. We doken in de boeken en geven hier van de meest relevante auteurs een samenvattend overzicht.

Evelien Tonkens

Evelien Tonkens ageert tegen het eenzijdig inzetten van marktwerking en vraagsturing in de publieke sector als oplossing voor de crisis in de publieke sector (Tonkens, 2003). In snel tempo is accountability ingevoerd onder meer door de opkomst van het marktdenken, de voorgaande democratisering en door de behoefte om resultaten van de sociale sector zichtbaar te maken. Accountability is niet alleen verantwoording afleggen, maar ook sturing op meetbare resultaten in relatie tot de kosten. Accountability is te onderscheiden in verantwoording op resultaat, op voorzieningen en op proces. In pakkende bewoordingen beschrijft Tonkens de ongewenste effecten: calculerende instituties, bureaucratie-explosie, 'grote-mondige' consumenten en monddode professionals die in een spagaat zitten tussen enerzijds systeemeisen en anderzijds de belangen van hun cliënten. De onderliggende vooronderstellingen van accountability kloppen niet en doen geen recht aan de professionaliteit in zorg en welzijn. Accountability veronderstelt dat sociaal werk draait om simpele korte termijn doelen, dat de effecten van ingezette methodieken meetbaar zijn en dat mensen louter gedreven worden door instrumenteel handelen. Accountability geeft een overwaardering aan vooruitgang en miskent de waarde van onderhoud.

De gevolgen van accountability zijn ongewenst. Ze beschrijft als eerste effect de performance-paradox. Ten gevolge van accountability wordt meer belang gehecht aan een goede registratie dan aan goed hulpverleners terwijl men dat juist niet beoogt. Een volgend effect noemt ze myopia, er worden zoveel outputindicatoren geleverd dat er geen informatie aan te ontlenen valt. Tonkens signaleert tevens het gevaar dat organisaties zich richten op relatief gemakkelijke gevallen (de 'YAVIS' cliënten) waarbij deze accentuering van directe en zichtbare resultaten leidt tot verwaarlozing van lange termijn successen en een onderbelichting van mogelijk leerzame minder geslaagde acties. Er ontstaat een bureaucratie-explosie ten gevolge van het verantwoording afleggen. Een goede registratie is noodzakelijk, maar instellingen hanteren soms een dubbele administratie waarbij de betrouwbaarheid in het geding is wegens bureaucratische overlevingsstrategieën. Tevens signaleert ze een dubbele binding ten aanzien van het behalen van doelen. Je bent succesvol als organisatie, het probleem is opgelost of verminderd, dus er is geen geld meer nodig. Ze noemt accountability 'geïnstitutioniseerd wantrouwen' jegens de professional. Natuurlijk moet er verantwoording afgelegd worden maar dan in de vorm van reflectief handelen. Tonkens pleit voor de herwaardering van de discretionaire ruimte van de professional. Professionals dienen niet alleen verantwoording af te leggen aan subsidiegevers maar ook aan cliënten en aan elkaar. Professionals dienen zelf controle- en verantwoordingssystemen te ontwikkelen op basis van wetenschappelijk onderzoek. De relatie met de cliënt dient hersteld te worden waarbij de dialoog centraal staat en niet alleen de vraag van de cliënt.

RMO & Bevrijdende kaders

In 'Bevrijdende kaders' worden enkele adviezen gegeven aan de overheid om uit de spagaat tussen terugtreden en optreden te geraken (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002). De raad constateert dat het bestuurlijke paradigma van centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid steeds minder past bij de veranderde maatschappelijke verhoudingen. Enerzijds geeft de overheid weinig richting en ziet machteloos toe op ingrijpende complexe maatschappelijke vraagstukken. Anderzijds treedt de overheid wel op met een centralistische inslag. Dit heeft "een opeenstapeling van sturingsinstrumenten, een meetindustrie die alle ruimte voor instellingen insnoert en een systeemlogica waar burgers nauwelijks iets van begrijpen" tot gevolg. De Raad adviseert de overheid om zich terug te trekken op essentiële kaders en van daaruit actief te sturen. De overheid hanteert enkele kernregels, die ruimte geven aan instellingen, professionals en burgers en die streng worden bewaakt.

Binnen die kaders dient veel meer horizontale sturing plaats te vinden tussen de maatschappelijke partijen. Instellingen en professionals en burgers gaan zich meer richten tot elkaar dan op de overheid. De verantwoording wordt zo ingericht dat burgers actief betrokken raken bij het functioneren van de instellingen. En er dient meer onderlinge vergelijking plaats te vinden van instellingen en professionals.

De RMO geeft de volgende zeven concrete opdrachten aan de bestuurders: dereguleren; prioriteren van beleidskeuzes; de-organiseren, stimuleer rivaliteit tussen instellingen en onderdelen van instellingen om te streven naar uitblinkende kwaliteit voor burgers. Instellingen en professionals organiseren feedback (om van te leren) van de betrokken belanghebbenden. Geef handelingsruimte aan burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals en beperk je tot kaders op hoofdlijnen. En tot slot de gedifferentieerde verantwoording: naar de overheid op hoofdlijnen en horizontaal verantwoord instellingen en professionals zich aan burgers en andere instellingen.

WRR & Bewijzen van publieke dienstverlening

Ook de WRR heeft over de problemen rondom kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de maatschappelijke dienstverlening gerapporteerd (WRR, 2004). Zij beschrijft dat de maatschappelijke dienstverlening (welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs) object is geweest van veelvuldig overheidsingrijpen waaronder bezuinigingen, reorganisaties en grote bestuurlijke operaties. De sectoren hebben een vaste plaats in de Nederlandse verzorgingsstaat, maar als er iets mis gaat is de vraag wie er verantwoordelijk is niet eenvoudig te beantwoorden. De WRR constateert dat het steeds gekozen bestuurlijke model, wat ze kenschetst als een boedelscheiding tussen beleid en uitvoering, (een scheiding van doelen en middelen en van kaderstelling en mandatering zonder dat deze waar nodig afdoende op elkaar betrokken worden), leidt tot de volgende negatieve gevolgen:

Kennisvernietiging: inhoudelijke kennis gaat verloren door de scheiding tussen beleid en uitvoering. De overheid heeft het tekort aan kennis op gelost door te sturen op resultaat. Als het alleen maar gaat over meetbare prestaties, terwijl de inhoudelijke kaders worden veronachtzaamd, dan leidt dit tot perverse effecten (selectie aan de deur, risicomijdend gedrag) **Dictatuur van de middelmaat:** Het systeem van toezicht werkt eenzijdigheid in de hand.

Toezichhouders en verantwoordingsfora zijn gericht op risicobeperking. Het accent ligt op de scores en vooral naar negatieve afwijkingen terwijl positieve afwijkingen nauwelijks worden gezien. Daarom ontstaan weinig nieuwe initiatieven en innoverende experimenten. Meten en beoordelen staan centraal en interventies worden nauwelijks gedaan. Dus ook slecht presterende organisaties worden zachtjes aangepakt.

De illusie van de soevereine consument. Er is te weinig oog voor de niet mondige, slecht geïnformeerde cliënt die afhankelijk is van de maatschappelijke organisaties. Niet alle cliënten kunnen als autonome, kiezende burgers handelen, zoals bij voorbeeld chronisch zieken. Inspraak en invloed krijgen zo een te eenzijdige invulling.

Verdwijning van het politiek-normatieve debat. De politieke sturing van de maatschappelijke dienstverlening heeft te veel aandacht voor beheren en beheersen van de verhoudingen tussen politiek en instellingen en te weinig aandacht voor de normatieve of ideologische aspecten daarvan. Ook hier overheerst de boedelscheiding: politiek op hoofdlijnen en verzelfstandiging van de uitvoering, scheiding van intern toezicht en bestuur; scheiding van extern toezicht en sectorinstellingen, scheiding van professioneel en organisatorisch overleg.

Stapelning van toezicht en verantwoording. Toezicht/Controle lijkt nu doel te zijn geworden i.p.v. het aanzetten tot doelmatige en kwalitatief hoogwaardige diensten. De aandacht gaat ook hier weer teveel naar het falen in plaats van naar de excellent presterende organisatie. De verantwoording is doel, leidend is de procedure, afrekenen staat centraal en de bureaucratische en juridische gevolgen zijn voor de professionals. Het systeem veronachtzaamt het gedeelde en relationele karakter van maatschappelijke dienstverlening. Het systeem is tijd- en arbeids- (en kosten)intensief en komt de dienstverlening nauwelijks ten goede. De WRR stelt dan ook dat dit geïnstitutionaliseerde wantrouwen het zicht ontnemt op innovatieve praktijken en kwaliteitsverbeteringen en aanpassing aan veranderde maatschappelijke omstandigheden traineert door het ontbreken van een inhoudelijk debat.

De analyse van het WRR-rapport situeert zich op drie niveau's, te weten het niveau van de institutionele logica, de vraaglogica en de provisieloga. De institutionele logica verwijst naar de aansturing van maatschappelijke dienstverlening. In de vraaglogica staat de relatie tussen vragen en aanbieder van dienstverlening centraal. Daarin komen begrippen als *exit* (vrager is ontevreden en kiest andere aanbieder), *voice* (vrager is ontevreden en vraagt betere kwaliteit, bv. via consumentenbond) en *silence* (vrager laat het allemaal gebeuren) aan de orde. In dat rijtje hoort ook *loyalty* thuis (vrager is trouw aan de aanbieder) (Hirschman, 1970). In de provisieloga tenslotte gaat het om de instellingen en professionals. Ten behoeve van het rapport zijn deelstudies uitgewerkt op de eerder genoemde sectoren van welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs. Telkens komen de drie eerder genoemde logica's aan bod.

Het deelrapport over welzijn beschrijft de ontwikkelingen in de sociaal-culturele sector en de kinderopvang. De historische ontwikkeling wordt geschetst, van particulier (verzuild) initiatief naar verstatelijking in de jaren zestig en zeventig naar decentralisering in de jaren tachtig en bezuiniging en invoering van de boedelscheiding in de jaren negentig. Deze geschiedenis geeft mee vorm aan hoe de drie logica's er voor welzijn uitzien. Zo krijgt de

institutionele logica vorm in schaalvergroting en outputfinanciering.

De sfeer van onbehagen rondom welzijn wordt verklaard door eigen kritiek (Milikowski, Achterhuis), het ontstaan van alternatieven (zoals commerciële jeugdrecreatieplaatsen), de implosie van de verzuiling en een algemene afkeer van overheidsbemoeienis (de Boer & Duyvendak, 2004, p. 28).

De WRR pleit voor:

1. *Stimuleren van kennisuitwisseling tussen beleid en praktijk*: investeer in systemen en mechanismen om beleid en praktijk bij elkaar te brengen.
2. *Investeren in variatie en innovatieve praktijken*: ontwikkel een systeem van inspanningsverplichting om aan zinvolle innovatieve projecten voorrang te geven. Belanghebbenden maken inhoudelijke afspraken over kwaliteit en opbrengsten. De minister legt dan verantwoording af over de voortgang.
3. *Organiseren van actieve en betrokken tegenspellers*: versterk de positie van de cliënt als tegenspeler. Varieer en experimenteer met verschillende vormen van inspraak en beïnvloeding. Essentieel hierbij is ontsluiten van informatie over de kwaliteit van de dienstverlening.
4. *Zorgen voor gepaste openbare verantwoording*: ontwikkel een effectief stelsel van checks en balances: afleggen van rekenschap.
5. *Toezicht samenhangend, sober en selectief maken*: er moet een onafhankelijk, deskundig en wettelijk erkend en verankerd toezicht komen.

Bovenstaande vijf principes bieden de instellingen en professionals de ruimte om bewijzen van goede dienstverlening te leveren. Het primaat ligt bij de dienstverlenende organisaties en hun professionals. Zij leveren het bewijs in de directe relatie met de cliënten en op collectief niveau: het realiseren van gedeelde ambities en maatschappelijke opbrengsten.

Kabinetsreactie

Elk rapport van de WRR wordt steeds gevolgd door een reactie van het kabinet. In april 2005 verschijnt de kabinetsreactie op 'Bewijzen van goede dienstverlening'. Het kabinet is het eens met de gemaakte analyse en verwijst ook naar de RMO-studie 'Bevrijdende kaders'. Bij monde van minister Pechtold van bestuurlijke vernieuwing pleit het kabinet over "meer ruimte voor instellingen en professionals". Het vindt de voorgestelde oplossingsrichtingen goed aansluiten bij het motto van het (toenmalige) kabinet: 'minder regels'. De bestaande initiatieven ter vermindering van de administratieve lasten van burgers en bedrijven wordt uitgebreid naar het maatschappelijk middenveld, naar publieke dienstverlening. Men pleit onder meer voor een systeem van single audit en single information: ze (publieke dienstverleners) hoeven zich één keer financieel te verantwoorden in het jaarverslag en dit wordt vervolgens één keer gecontroleerd." (p. 8)

De kabinetsreactie zegt nauwelijks iets betekenisvol over het terrein van welzijn, behoudens dat de gemeentelijke overheid aan zet is, gelet op de nakende goedkeuring en invoering van de Wmo. Voor de organisatie van kennisallianties wordt verwezen naar de op gang zijnde reorganisatie van de landelijke kennisinstellingen (NIZW, ondertussen MOvisie e.d.). Voor de informatiehuishouding wordt enkele keren verwezen naar WILL, terwijl op dat ogenblik al duidelijk was dat de steun vanuit het ministerie en andere betrokkenen twijfelachtig was.

Pauline Meurs

In haar bijdrage aan 'de sociale agenda' beantwoordde Pauline Meurs de vraag "Hoe kunnen we de kwaliteit van publieke dienstverlening verbeteren?" Ze stelt dat de zorg lijdt onder zowel specialisatie, waarbij niemand verantwoordelijk is voor hele proces; als onder standaardisatie waardoor het leervermogen van de organisatie beperkt wordt. Ze stelt dat het onterecht is om het falend management van instellingen aan te wijzen als oorzaak van de slechte zorg. Een perspectiefwisseling is nodig waarbij de vele goede voorbeelden uit de praktijk centraal dienen te staan om de publieke dienstverlening te verbeteren. Ze pleit voor het investeren in de professionaliteit van de dienstverleners in het veld waarbij hun kennis op peil gehouden wordt via intervisie en bij- en nascholing. De professionals dienen hun kennis met hun eigen mogelijkheden te verbinden en ze moeten hun handelen beter afstemmen op de vraag. Ze pleit voor slim toezicht waarbij de inspectie goede presterende instellingen minder frequent controleren en meer tijd hebben voor slecht presterende instellingen. Het management dient zich dienstbaar te maken aan het werk van de gepassioneerde professional. "Grote stelselwijzigingen zijn daarvoor niet nodig en belemmeren het zicht op de goede praktijken die op vele plaatsen zijn ingevoerd."

Christendemocratische verkenningen

In de bundel *Beroepszeer* zijn beschouwingen van diverse auteurs opgenomen over 'waarom Nederland niet goed werkt' (van den Brink, Jansen, & Pessers, 2005). Er wordt gesteld dat terwijl Nederland een immaterieel arbeidsethos heeft, het belang voor goed functioneren van bedrijven van vakmanschap en beroepszeer uit het oog verdwenen is. Verbruggen verklaart het weggebben van het respect voor beroepszeer in de culturele transformatie van de jaren '60. De koppeling van eer aan arbeid werd gezien als een teken van een bekrompen burgerlijke instelling. Burgerlijke eer werd gezien als heimelijk onderdrukkingsmechanisme. In de jaren '80/90 werd onder invloed van de neoliberale reorganisatiegolf de samenleving bestuurd door meetbare rationaliteit. Alles en iedereen werd onderdeel van een bedrijfsmatig productieproces waarbij de managers de stuurlui waren met wetenschappelijke deskundigheid betreffende effectiviteit en efficiëntie. Weggeman constateert dat het Anglo-Amerikaanse model dominant is geworden waarbij managers opgeleid worden zonder inhoudelijk verdieping op het gebied van wat ze gaan managen. Deze managers koesteren de planning en control, winstmaximalisatie en de bevrediging van aandeelhouders. De taal van deze managers is abstract en modieus, versterkt hun eigen cultuur en groepsgevoel; en kan in elke organisatie gebruikt worden ongeacht wat er gebeurt of gemaakt wordt. Mak verwoordt dit als "een nieuwe normenklaotoera van een arrogante regentenklik". Verbrugge, Weggeman en Mak constateren een geringschatting van het belang van het vakmanschap. Professionals moeten zich weer kunnen verbinden met het vak en werken volgens eer en geweten met vakdeskundigheid. Dat betekent echter niet dat de professionele machtspositie weer opgebouwd moet worden en dat de maatschappelijke invloed afgeschermd wordt. Hutschemakers stelt dat beroepszeer gepaard gaat met door de beroepsgroep zelf gedragen en onderhouden beroepsethiek en beroepspeil, en de bereidheid tot transparantie en responsiviteit.

Van den Brink beschrijft het dilemma van de publieke dienstverlening als volgt. Enerzijds hecht men in de publieke sector belang aan betrokkenheid en zelfwerkzaamheid en anderzijds vindt er een uniformering en rationalisering plaats van werkprocessen, waarbij eisen als aanspreekbaarheid en gelijkwaardigheid gesteld worden aan professionals. De nadruk op controle miskent de complexiteit van de sector, en de nadruk op economische overwegingen miskent de menselijke factoren aldus van den Brink. Tevens constateert hij zowel een toename van hoger opgeleiden als een toename van de controle- en regeldruk wat leidt tot werkdruk en onvoldoende zelfbepaling van de werkers in de publieke dienstverlening.

Hij pleit voor minder nadruk op uniformering en rationalisering en voor meer ruimte voor dynamiek en complexiteit in een expertsetting in plaats van een bedrijfsmatige setting. Hij vindt een wijziging van de bestuurlijke filosofie nodig en pleit als alternatief voor een mix van handelen waarbij door benchmarking, protocollering en het vastleggen van prestaties de kwaliteit bewaakt wordt.

Het themanummer 'beroepszeer' van de Christendemocratische verkenningen gaf aanleiding tot een debat over beroepszeer en beroepseer, te volgen op www.beroepseer.nl.

Jos van der Lans

Ook Van der Lans gebruikt de term 'georganiseerd wantrouwen' als het gaat over de verantwoordingsreizen die de overheid stelt aan maatschappelijke ondernemingen (van der Lans, 2002, 2005a, 2005b). Onder het mom van 'minder overheid, meer markt' is de overheid meer afstand gaan nemen maar tegelijkertijd kwamen er meer eisen op het gebied van efficiëntie en concurrentie. De professionals registreren hun productie in voorgevormde categorieën terwijl het werk in de publieke sector de vitaliteit ontleend aan enthousiasme, gedrevenheid en mensenkennis. Vanuit de onderliggende veronderstelling dat er onder medewerkers sprake moet zijn van opportunisme en een weigering om uit zichzelf verantwoording af te leggen, ontstaan er dan weer nieuwe controlesystemen. De organisatorische beheersingsdrang leidt tot nieuw bureaucratisch gedrag en de zorg verschaalt. Door fusies en reorganisaties wordt er driftig geschoven met medewerkers wat niet ten goede komt aan hun bezieling en betrokkenheid. Door processen van schaalvergroting, institutionalisering en specialisering komen professionele dienstverleners steeds verder van het professionele handwerk in de frontlinies van de samenleving te staan. Professioneel werk is meer en meer verworden tot kantoorarbeid, waarbij de klant naar de dienstverlener toe moet en de dienstverlener steeds minder meer tijd heeft om in de leefwereld van zijn cliënten te opereren. Van der Lans stelt dat professionals zich in de frontlinie weer op moeten stellen om zich met hart en ziel te kunnen richten op het dagelijkse contact met burgers en cliënten. Er dient een 'professioneel activisme' te komen (in plaats van een papieren activisme) (van der Lans, 2008).

Geert van der Laan

Van der Laan stelt dat de professionele legitimatieplicht slechts marginaal te toetsen is. Men kan beoordelen of de professional de procedure zorgvuldig heeft nageleefd maar dat zegt nog niets over de inhoud van de hulpverlening. Hij stelt dat doelmatig werken,

protocollering, functiedifferentiatie, limitering van de frequentie en de hoeveelheid hulp vooral ingegeven zijn door beheersingsprincipes en dat deze deprofessionaliserend werken (Flikweert, Plemper, & van der Laan, 2003). Van der Laan pleit voor het herstel van de discretionaire ruimte van de professional, voor de waardering van het ambacht waarbij ruimte is voor 'het persoonlijke en intuïtieve' element in de hulpverlening (van der Laan, 2003, 2006). Hij pleit voor het inzetten van ervaringskennis van de professionals waardoor een continuüm ontstaat van practice-based evidence naar evidence-based kennis en practice. Een professionele logica zou goed kunnen gedijen binnen de markt indien professionals beschikken over zelfrespect en identiteit. Bestuurders kunnen dan als zij de legitimiteit van een professionele logica erkennen, niet blijven leunen op de sturingsmodellen in de sfeer van contractgestuurde budgetfinanciering en aanbesteding en dergelijke. De zaken die 'ontkoppeld' werden dienen weer 'gekoppeld' te worden: denken en doen, beleid en uitvoering, persoon en zaak.

Klasien Horstman

Horstman stelt dat de moderne verzorgingsstaat complex en pluralistisch is. Ze constateert een paradox in onze moderne zorgvoorzieningen (Horstman, 2004). De ervaringen met onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van sociale processen gaan gepaard met uitdrukking van idealen van sturing en controle. Terwijl in de jaren '80 toch al inzichten (Achterhuis en WAO discussie) ontstonden dat pogingen tot regie van de verzorgingsstaat verkeerden in het tegendeel. Ze haalt hierbij Porter aan: In een context van groeiend pluralisme, groeiende autonomie van burgers en toenemende legitimatiebehoefte bij besteding van schaarse middelen wordt de druk om normatieve keuzes te verantwoorden sterker (Porter, 1995). Toenemende verantwoordingsdruk stimuleert dus de objectivering van politieke oordelen. Er vindt verwetenschappelijking plaats van politiek en beleid en ontpolitisering van de politiek. Dit proces van objectivering is ook beïnvloedend voor betrokken disciplines en professies. Persoonlijke expertise (experts, deelsluitmakend van specifieke wetenschappelijke elite met opleiding en specifieke, contextgebonden, kwalitatieve ervaringen) verandert in mechanische expertise (kwantitatief, vertrouwen in instrumenten, statistieken, standaarden expliciete procedurele methodische regels). Verantwoordingsdruk in het publieke domein leidde tot ontpersoonlijking en anonimisering van expertise. De betrokkenheid van wetenschappen en professies bij onderbouwing en verantwoording van politiek en beleid leidt tot verhoging van hun maatschappelijke status. Maar is ook statusverlagend want de experts worden inwisselbaar. Ook experts en professionals worden vergelijkbaar, meetbaar en controleerbaar. Beleid wordt geformuleerd voor de gemiddelde cliënt en wordt uitgevoerd door de gemiddelde professional. Democratisering van de politieke cultuur stimuleert dus objectivering van politiek en beleid maar leidt tot democratisering van de betrokken expertise. Een professional heeft een bepaalde functie maar iedereen mag over de inhoud van het werk mee praten. Terwijl het aantal professionals in de verzorgingsstaat sterk is toegenomen zijn ze in normatieve zin steeds meer afwezig geworden. Ze pleit in navolging van van Gunsteren om idealen van sturing en controle definitief achter ons te laten. Transparantie en controle zijn een fictie. De maatschappij heeft geen centraal machts- en gezagscentrum, maar bestaat uit meerdere elkaar overlappende netwerken met eigen taal en cultuur en

concurrerende werkelijkheidsrepresentaties en normatieve idealen. Niemand overziet het geheel. Er is principieel sprake van pluraliteit. De verschillen moeten worden gearticuleerd en gekoesterd. Centrale taak van publieke instituties is om burgerschap te stimuleren en de belangrijkste competentie is om goed overweg te kunnen met pluraliteit. Horstman pleit voor het nemen van professionele verantwoordelijkheid. Ze roept op om dominante publieke verantwoordingsstijlen te maken van kwalitatief, context gebonden werk. Verantwoording op basis van cijfers kan niet zonder inhoudelijk verhaal. In de praktijk meten publieke instituties met verschillende maten. De vraag is echter met welke maten zij wanneer meten en of ze wel de goede verschillen maken. Het is een investering in publiek vertrouwen als maatschappelijke instituties publiek verslag doen van deze praktijken van verschil.

Margo Trappenburg

Trappenburg ageert in haar publicaties tegen de marktprincipes in de zorg (Trappenburg, 2005, 2006). Ze stelt dat zorg voor iedereen beschikbaar dient te zijn op basis van collectiviteit en pleit voor het hoog houden van de professionele beroepsethiek: het besef dat alles voor ziekte moet wijken. Politici hebben het verkeerd als ze zeggen dat in deze sector keuzevrijheid belangrijk is: “De meeste mensen, zo lijkt het, zitten helemaal niet te wachten op keuzevrijheid in publieke voorzieningen, zij willen gewoon goede zorg. De Twentse filosoof Hans Achterhuis zei in een interview met *de Volkskrant*: “Ik wil dat systeem van Hoogervorst niet, met zijn benchmarking en zijn internetgegevens. Als ik iets heb wil ik niet moeten shoppen bij ziekenhuizen in Tilburg en Eindhoven, om te kijken waar de zorg het beste is. Ik wil gewoon dat de zorg hier in Enschede goed is.” (*Volkskrant*, 2004)” (Trappenburg, 2005, p. 19).

Bovendien gaat die introductie van ongevraagde vraagsturing ten koste van gelijke behandeling: “Vraagsturing en marktwerking in de zorg betekent een afscheid van het gelijkheidsideaal, dat hoog stond aangeschreven bij de patiëntenbeweging en dat nu nog zo sterk besloten ligt in onze gedeelde waarden.” (Trappenburg, 2005, p. 27)

Vanuit die context waarschuwt Trappenburg tegen nog meer verantwoording en nog meer vraagsturing, nog grotere mondigheid, assertiviteit en tegen opschepperige, reclame makende professionals. We hebben winst behaald uit de transformatie van de traditionele professional naar de moderne professional, van de traditionele burger naar de moderne burger. Maar de behaalde vooruitgang is voldoende: “Wij kunnen nergens maat houden in dit land. Kritiek gaat almaar door ook als die allang niet meer op z’n plaats is. ... De gewenste verandering is gerealiseerd en we hoeven niet meer te pleiten voor verdere cliëntgerichtheid, kindgerichtheid, studentgerichtheid, vraaggerichtheid.” (Trappenburg, 2006, p. 23)

Willem Trommel

Trommel heeft bedenkingen tegen de recentelijke omarming van het professionalisme (Trommel, 2006; Trommel, van Heffen, & van der Veen, 2001). Hij beschrijft de uitdaging voor professionals om zich te verhouden tot inzichten van het New Public Management (NPM). NPM beoogde outputsturing, kwantificeerbare resultaten, sturing via prestatiecontracten, marktwerking en vraagsturing gebaseerd op een economisch

georiënteerd individualisme. Deze principes leiden een hardnekkig leven waarbij het realiseren en verantwoorden van tastbare prestaties de centrale waarde vormt. Het NMP zou volgens Trommel bijdragen aan het herstel van bestuurlijke beheersing, waar deze beheersing in de maatschappelijke context wordt bedreigd door individualisering, de teloorgang van nationaal gezag en de erosie van professionele autoriteit. Trommel onderkent dat NMP ongewenste neveneffecten als nieuwe uitingen van bureaucratie en een verarming van professionaliteit heeft. Hij stelt dat het klassieke ideaalbeeld van professioneel handelen gebaseerd op vergaande autonomie, heeft afgedaan. Professionals moeten op zoek gaan naar manieren om hun maatschappelijke positie van nieuwe rechtvaardigingen in termen van de neoliberale prestatiemoraal te voorzien.

2.6 Rode draden

Verantwoording over de aanwending van publieke middelen is een noodzakelijkheid bij afwezigheid van het marktmechanisme. Er zijn echter ongewenste effecten van verantwoording, waartegen wordt geageerd omdat de verantwoordingssystematiek niet sector eigen is, te instrumenteel en niet leidt tot beoordeling van waar het werkelijk om draait. Bovendien leidt het tot kennisvernietiging bij professionals en organisaties in plaats van tot innovatie. Er wordt gepleit voor (publieke) horizontale verantwoording, aan elkaar en aan belanghebbenden; voor het aangaan van verbanden om kennis over werkzame methoden te vergroten.

Uit het voorafgaande kunnen we in de huidige manier van verantwoording in de sociale sector de volgende paradoxen benoemen:

Een *meetbaarheidsparadox*: verantwoordingssystemen richten zich meestal op eenvoudig meetbare dingen zoals het aantal bezoekers in een jeugdcentrum. Er wordt sterk ingezoomd op wat eenvoudig meetbaar is, op wat SMART te verwoorden is. Daar staat tegenover dat hulpverleners bij het omschrijven van kritische succesfactoren van hun handelen verwijzen naar vrij moeilijk meetbaar te maken elementen zoals bejegening, vertrouwensrelatie, empathie, bezieling, presentie. In de literatuur gaat het dan om de ‘common factors’, of het dodo-effect, in Nederland uitgewerkt door Sjef de Vries (de Vries, 2007).

Zouridis verwijst voor deze meetbaarheidsparadox naar “de parabel van de dronken man die zijn autosleutels zoekt in het licht van een straatlamp. Een passant ziet de dronkelap zoeken vraagt hem of het niet effectiever is te zoeken in de buurt van de verderop geparkeerde auto. ‘Natuurlijk wel’, zegt deze met dubbele tong, ‘maar hier heb ik licht en daar niet.’” (Zouridis, 2005, p. 9). We kunnen er eens om glimlachen, maar zijn huidige verantwoordingssystemen niet te vergelijken met de dronkelap? Als er consensus is dat juist moeilijk meetbare elementen de kritische succesfactor van moderne zorg zijn, waarom vormen ze dan niet het hart van andere, meer relevante verantwoordingsinstrumenten?

Een *betrouwbaarheidsparadox*: er wordt nauwkeuriger gemeten (niet meer per dagdeel, maar per uur, per kwartier, ...), maar de betrouwbaarheid gaat achteruit. Data worden ingevuld in het kader van bureaucratische overlevingsstrategieën, en niet vanuit het

oogpunt van zorgvuldig informatiebeheer. Onderzoeken naar de betrouwbaarheid van registratiegegevens en meer algemeen onderzoek naar de betrouwbaarheid van gegevens die als onderdeel van administratieve processen verzameld worden (i.t.t. via onderzoek) geven aan dat die betrouwbaarheid zwak is (Steyaert, 1996). Het is niet zonder meer evident dergelijke data te gebruiken voor onderbouwing van management- of beleidsbeslissingen.

Een *vertrouwensparadox*: verantwoordingsprocessen zouden vertrouwen moeten geven in de uitvoering van het werk omdat anders alarmbellen gaan rinkelen. Toch groeit alleen maar de twijfel, zowel bij opdrachtgever als uitvoerende hulpverlening. Deels door de bureaucratische last, tijd die van het primaire proces wordt weggetrokken ten behoeve van het invullen van formulieren en het maken van overzichten; deels door institutionaliseren van wantrouwen. “Het wantrouwen van de buitenwacht vertaalt zich in een lage beroepstrots.” (Spierts, 2005). Inzet van verantwoordingsmethoden die moeten dienen als vertrouwenswekkende maatregelen, bereiken zo het tegenovergestelde.

Een *doeltreffendheidsparadox*: door verantwoording zou de uitvoering meer gericht moeten worden op de gestelde doelen. Maar de gemeten doelen gaan de werkelijke doelen verdringen, zoals de Russische spijkerfabriek: organisaties gaan produceren wat gemeten wordt, en niet meer wat er werkelijk toe doet. “Dit probleem is ook wel bekend als het *mechanisme van de Russische spijkerfabriek*; was de prestatie-afspraken geformuleerd in kilogrammen, dan werden grote en zware spijkers gefabriceerd; werd de opdracht gesteld in termen van aantallen spijkers, dan werden voornamelijk kleine spijkers vervaardigd; werd de opdracht geformuleerd in een bepaalde bruto-opbrengst, dan was de tendens om vooral duurere soorten te maken” (Van den Doel, 1978) (Tops, 2003).

Een *performance paradox*: “Hoewel de veronderstelling hardnekkig is dat de kwaliteit van de overheid samenhangt met vertrouwen in de overheid, bestaat er maar weinig onderzoek dat deze relatie ook aantoonst. Publiek vertrouwen lijkt vooralsnog maar in zeer beperkte mate te maken te hebben met de kwaliteit van de overheid.” (Zouridis, 2005). Begin jaren negentig argumenteerde Arthur Ringeling al dat het imago van de overheid en de publieke sector zwak was maar in geen verhouding stond tot het feitelijk presteren van die overheid (Ringeling, 1993). Er wordt te weinig gekeken naar de prestatie en teveel naar fouten. Bovendien wordt er onvoldoende rekening gehouden met het bijzondere karakter van de taken waar overheid en publieke sector voor staan. Zo ontstaat een verkeerd imago. “In de SCP-publicatie *Public sector performance, an international comparison* (2004) blijken objectieve verschillen in publieke prestaties tussen landen nauwelijks een verband te vertonen met de waardering van burgers en blijken internationale verschillen in criminaliteit nauwelijks te corresponderen met de onveiligheidsgevoelens van burgers. Ook in veel ander onderzoek wordt dit gebrek aan verband tussen subjectieve oordelen en objectieve kenmerken aangetoond.” (Kuhry, 2006).

2.7 **Spraakmakende casussen**

In deze paragraaf worden achtereenvolgens verantwoording van publieke middelen in het sociaal cultureel werk, de gezondheidszorg en de beeldende kunsten besproken.

Amsterdam

De Rekenkamer Amsterdam heeft in 2006 gerapporteerd over haar onderzoek “Subsidiëring welzijnsinstellingen” (Rekenkamer Amsterdam, 2006). De rekenkamer onderzocht de subsidieverstrekking van Amsterdamse stadsdelen aan welzijnsinstellingen op het gebied van sociaal cultureel werk, zoals buurthuizen en jongerenwerk. De rekenkamer constateerde dat hoewel de stadsdelen in het verzakelijken van de subsidierelatie hebben geïnvesteerd, de opdrachtverlening aan de welzijnsinstellingen op belangrijke onderdelen te kort schiet. Termijnen voor subsidievaststellingen worden vaak niet gehaald, waardoor welzijnsinstellingen in onzekerheid verkeren over hun financiële positie. Voorts geven de meeste stadsdelen vooraf onvoldoende aan wat ze van de welzijnsinstelling verwachten. De financiële positie van de meeste welzijnsinstellingen is zwak omdat gemeenten instellingen te weinig financiële reserve laten opbouwen. Daardoor leidt investeren in nieuwe ontwikkelingen tot financiële risico’s.

De prestaties van de welzijnsinstellingen sluiten onvoldoende aan op de beleidsdoelen van de stadsdelen waardoor onvoldoende zicht is of de activiteiten van de welzijnsinstellingen bijdragen aan de afname van maatschappelijke problemen. De stadsdelen kunnen de prestaties van de welzijnsinstellingen niet beoordelen door het ontbreken van heldere productdefinities en kostprijzen. De rekenkamer beveelt een verdere verzakelijking aan en een gedegen voorbereiding op ingrijpen op de subsidierelatie door bijvoorbeeld de Wmo en de introductie van marktwerking in de sector .

Gezondheidszorg

Voor instellingen in de thuiszorg, de gehandicaptenzorg, verpleeghuizen, ziekenhuizen en de geestelijke gezondheidszorg geldt sinds 1996 de Kwaliteitswet Zorginstellingen. Deze wet stelt dat bovengenoemde instellingen “verantwoorde zorg” dienen te leveren en over een eigen kwaliteitssysteem dienen te beschikken. Zorginstellingen zijn al decennia zoekende naar afdoende manieren om kwaliteit van zorg te bieden. Beroepsgroepen zoals medisch specialisten hanteren intercollegiale toetsing, maar op instellingsniveau trachtten men inzichten vanuit de industriële kwaliteitsbevordering te gebruiken. Zo zijn de NIAZ en de HKZ normen gebaseerd op de NEN-ISO normen.

Hoe deze instellingen hun kwaliteitszorg regelen wordt onderzocht door o.m. het NIVEL (Nederlands Instituut voor onderzoek in de gezondheidszorg). Het NIVEL constateert dat de ontwikkeling van kwaliteitssystemen traag verloopt (Sluijs, Keijser, & Wagner, 2007). In 2005 (zoals ook in 2000) blijkt dat er nog weinig instellingen met een gecertificeerd kwaliteitssysteem zijn. Wel lijkt een meerderheid van instellingen nu van plan het kwaliteitssysteem te laten certificeren. In een kwart van de instellingen zijn de zorgprocessen en uitkomsten verbeterd. Echter driekwart van de zorginstellingen stelt dat door het kwaliteitssysteem de regelgeving en de administratieve lasten zijn toegenomen en 41% ervaart een toename van de werkdruk. Bovendien wordt het kwaliteitsbeleid bemoeilijkt door de verschillende eisenpakketten van zorgverzekeraars, gemeenten,

overheid en koepelorganisaties. Om de lasten zoveel mogelijk te beperken, stellen de NIVEL-onderzoekers voor om eerst zorgvuldig na te gaan welke regels en procedures wél en welke géén bijdrage leveren aan verantwoorde zorg en de uitkomsten voor de patiënt, en de onnodige regels overboord te gooien. Kosten en baten moeten in balans zijn. Er moet ook controle zijn die zonnodig leidt tot aanpassing van de procedure: een cyclisch systeem van verbetering. “Alleen door regelmatig na te gaan of het systeem ook het gewenste resultaat heeft, kan een ‘lerende’ organisatie ontstaan”, schrijven de onderzoekers (Sluijs et al., 2007). Het vergelijken van de kwaliteit van zorg blijft problematisch. De kwaliteit kan pas worden vergeleken als partijen het eens worden over kwaliteitsindicatoren en deze op vergelijkbare wijze meten. Sectorspecifieke kwaliteitsmodellen, kwaliteitsmethoden en -meetinstrumenten worden maar langzaam geïmplementeerd.

Beeldende Kunsten

In het boek *Second Opinion*-over beeldende kunstsubsidie in Nederland, schrijven de directeurs van de twee grootste kunstfondsen dat het subsidiesysteem van beeldende kunsten herzien moet worden (Luiten, ter Braak, de Neef, & van Teeseling, 2007). Het is nu contraproductief; de beeldende kunst is dankzij het huidige subsidiesysteem juist verder gemarginaliseerd en is meer in een maatschappelijk isolement geraakt. Volgens Ter Braak is de kunstwereld te veel gericht op de overheid en het besluit wie subsidie krijgt wordt veelal bepaald door ‘belangenverstrengeling en vriendjes- of vijandenpolitiek’. Volgens Luiten zijn de beoordelingen te vaak gebaseerd op consensus tussen de commissieleden: ‘Het systeem bevordert het compromis, in plaats van excellentie.’ Als alternatief stellen ze intendanten voor die met naam en toenaam verantwoordelijk gesteld worden voor hun keuze. De verdeling van subsidiegelden zou anders moeten en musea en andere tentoonstellingsruimten zouden meer (geoormerkt) geld moeten krijgen, om exposerende kunstenaars beter te betalen. Door deze openbare en transparante besteding hoopt Luiten op het opleven van het openbare debat.

2.8 Bestuurlijke en politieke aandacht

Ook op politiek niveau leeft de kwestie verantwoording en bureaucratie. Deze paragraaf beschrijft achtereenvolgens hoe deze kwestie terug komt in partijprogramma’s; in het regeringsbeleid; de jaarlijkse Haagse verantwoordingsdag en hoe we dat in Eindhoven vastgelegd hebben.

Landelijke partijprogramma’s

Het thema ‘verantwoording en bureaucratie’ komt in verschillende landelijke partijprogramma’s naar voren. Zo stelt het CDA programma dat “de overheid bij wet- en regelgeving uitgaat van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Uitgangspunt wordt dat de burger, de ondernemer, de maatschappelijke instelling het goed doet. Pas wanneer bij controle mocht blijken dat regels zijn overtreden treedt de overheid op. Daarom én om de bureaucratie te verminderen, worden vergunningen zo mogelijk omgezet in algemene regels. Een kwalitatief goede publieke sector stelt zich betrouwbaar op en heeft een voorbeeldfunctie bij de uitvoering van haar beleid en wetgeving.”

De PvdA pleit voor verbetering van de publieke dienstverlening door o.m. de burger centraal te stellen. Er moet ruimte komen voor diversiteit en persoonlijke aandacht. En ruimte voor goede dienstverlening ontstaat, volgens het PvdA, door in Den Haag minder te gaan regelen. Overheidsorganisaties dienen verlost te worden van de doorgeschoten controle- en verantwoordingsdwang. Medewerkers in de publieke sector dienen verantwoording af te leggen aan de cliënten. De PvdA kiest voor kleinere publieke organisaties zonder extra controlelagen. Inspectiediensten toetsen niet meer op gevolgde werkwijze, maar op geleverde kwaliteit. De verlammeende bureaucratie wordt aangepakt door minder beleid te maken. Minder details, meer ruimte.

De Socialistische Partij neemt stelling tegen schaalvergroting van zorginstellingen, regionale indicatiestellingorganen, de vele managementlagen tegenover het tekort aan handen aan het bed. Dit alles leidt volgens de SP tot een “onnodige bureaucrativering en moet met kracht worden tegengegaan.”

De VVD pleit voor vermindering van de bureaucratie in het onderwijs en in het functioneren van de overheid. “Bestuurlijke verantwoordelijkheid is onvoldoende zichtbaar. In de huidige wirwar gaat iedereen er een beetje over dus niemand echt. Dan moet je niet verbaasd zijn als mensen niet meer weten wie ze ter verantwoording kunnen roepen. In een democratie moet de macht liggen waar de kiezer er greep op heeft.” Ook de LPF wil de bureaucratie aanpakken door minder ambtenaren en minder regels. “Het grote probleem bij de overheid is de verkokering, waardoor departementen opereren als zelfstandige koninkrijkjes met ieder hun territoriumdrift. Ontschotting is dringend nodig. Projectministers zouden daarvoor kunnen zorgen. Een minister van Jeugdzaken zou de eerste kunnen zijn in een rij van projectministers die gericht een probleem aanpakken en weer kunnen verdwijnen als de zaken op de rails zijn gezet.”

Huidige regering

Het regeringsakkoord Balkende IV stelt het volgende: “Een dienende overheid is een overheid die burgers centraal stelt. Minder regels en bureaucratische lasten en een heldere handhaving zijn daarbij nodig, evenals een hoge kwaliteit van publieke voorzieningen.” “In het wetgevingsbeleid wordt nader invulling gegeven aan vertrouwen in burgers, en aan het functioneren van publieke voorzieningen om ruimte te geven voor vernieuwing en kwaliteitszorg.”

“Een andere wijze van regelgeven, van toezicht en controle, en een meer geïntegreerde en meer projectmatige wijze van beleidsvorming wordt nagestreefd. Dit is tevens een noodzakelijke voorwaarde om minder ‘bureaucratische’ drukte op rijksniveau te bewerkstelligen.”

En specifiek onder Care wordt het volgende vermeld: “Het is hard nodig om langs velerlei wegen te blijven streven naar een lagere werkdruk, minder bureaucratie, een grotere doelmatigheid en een sterkere positie van de zorgconsument. Met het oog daarop worden de volgende ontwikkelingen bevorderd: “Het kabinet zal in dialoog met het veld de ontwikkeling van nieuwe concepten in de care onderzoeken, bevorderen en belonen. Sleutelwoorden zijn daarbij kleinschaligheid, inbedding in wijken en buurten, ontbureaucrativering en ruimte voor de professional.”

In het beleidsprogramma van Balkenende IV: “Samen werken, samen leven” wordt “minder bureaucratie” onder meer genoemd als aandachtspunt bij het versterken van zorg. In het onderwijs wil men bureaucratie verminderen door: “het versterken van de horizontale verantwoording door onderwijsinstellingen aan betrokkenen in en rond de school (o.a. aan ouders, gemeenten en bedrijven)”. In het beleidsprogramma staat een knelpunten top tien van de burgers, waarbij gevraagd wordt om een efficiëntere (elektronische) verantwoording van de bijstand, meer verantwoordingsvrije bedragen in de zorg en sociale zekerheid en een luisterend oor voor klachten. Het beleidsprogramma spreekt over een experiment om bestuurlijke drukte tegen te gaan door het aantal betrokken bestuurslagen op bepaalde beleidsterreinen terug te brengen naar ten hoogste twee. De overheid lijkt hierbij de hand in eigen boezem te steken: “Het maakt bestuurders er ook van bewust dat minder overleg, minder deelnemers en minder papier écht kan.”

Verantwoording vindt sinds enkele jaren ook plaats op het niveau van de ministeries. Op ‘woensdag gehakt’dag, de derde woensdag van mei overhandigt de minister van Financiën het financiële jaarverslag van het rijk en de jaarverslagen van de ministeries aan de Tweede Kamer. Bij deze verantwoording over de besteding van de rijksmiddelen waarschuwde minister Bos voor cijferfetisjisme (hoewel hij tevens trots de koppositie benoemde die Nederland in Europa inneemt in de verantwoording van Europese gelden). Bos merkte op dat de VBTB (Van Beleidsbegroting naar Beleidsverantwoording) gemakkelijk leidt tot het stellen van meer regels en rapportage. Dit veroorzaakt niet alleen illusies van beheersing en controle, maar ook dat professionals in de publieke sector meer tijd kwijt zijn aan administratie en rapportage en minder toekomen aan hun eigenlijke taak. Cijferfetisjisme frustreert de uitvoering van publieke taken. Als illustratie van de betrouwbaarheidsparadox noemde Bos de prestatiecontracten bij de politie die leiden tot een onderwaardering van preventief werken, wat immers niet te meten is. Anderzijds stelde hij ook dat het in een democratie essentieel is dat de politiek zich verantwoordt. Bos pleitte voor meer focus in de verantwoording; een betere koppeling aan voorgenomen beleidswijzigingen en de bijbehorende financiën; en om de praktijk van de uitvoering meer centraal te stellen. Kritische kanttekeningen kwamen o.m. van van Zijl, een van de grondleggers van verantwoordingsdag. Van Zijl stelde dat de jaarverslagen te veel dorre cijfers en te weinig informatie bevatten om goed te kunnen beoordelen wat de uitkomsten van het beleid is. Het debat zou meer op een middagje boekhoudkunde lijken en De Kamer dient zelf beter te bepalen welke informatie ze wil ontvangen en op welke wijze.

Hoe doen we het in Eindhoven?

In de stadsvisie Eindhoven 2010- Stedelijk ontwikkelingsprogramma 2005-2009, wordt de missie van het Rijk voor de derde convenantsperiode voor het Grotestedenbeleid (GSB) 2005-2009 aangehaald: “Krachtige steden, waarin zichtbare resultaten worden geboekt met een minimum aan bureaucratie”. Over verantwoording en afrekenbaarheid wordt het volgende gesteld: “Door het ondertekenen van het convenant verplicht men zich tot het realiseren van de afrekenbare outputprestaties weliswaar steeds in het licht van de gedurende de planperiode ongetwijfeld veranderende context”. Ook de gemeente Eindhoven ontkomt niet aan verantwoording. De monitoring en

beleidsevaluatie-rapportage aan het Rijk wordt als volgt ingezet: “Jaarlijks wordt de stand van de outputprestaties verantwoord in de voorjaarsnota, waarbij aangegeven wordt welke eventuele (extra) inspanningen geleverd moeten worden om de geformuleerde output te kunnen realiseren. Deze inspanningen worden betrokken bij de opstelling van de programmabegroting. Tussentijds zal in 2007 in de vorm van een midterm review beleidsinformatie door het Rijk worden gevraagd over de stand van de outputprestaties. Indien daartoe aanleiding is, kan de midterm review leiden tot tussentijdse aanpassing van de resultaten en middelen, het stellen van nadere voorwaarden en/of inspanningsverplichtingen en/of een bestuurlijk gesprek tussen Rijk en gemeente.” Ook zullen er ambtelijke stadsgesprekken plaatsvinden tussen betrokken departementen en de gemeente. Naast deze stadsgesprekken verschijnt drie maal (bij begin, midden en afsluiting) in de vijfjarige convenantsperiode de landelijke GSB-monitor met een drieledig doel: “Het signaleren van de voortgang op output-afspraken; Het signaleren van een beperkte set van 9 outcome-indicatoren om inzicht te krijgen in de voortgang op de maatschappelijke effecten (outcome) en het dienen als hulpmiddel voor de verantwoording van de bestede middelen (overzicht bij rechtmatige verantwoording).”

In de Sociale Structuurschets Eindhoven 2007-2017 (2007) wordt onder het thema “netwerkstad; stad die verbindt” de ambitie genoemd om een flexibele basisvoorziening te bieden als bouwsteen voor het vertrouwen van de burger in de overheid en de instellingen. Beleidsgestuurde contract financiering wordt ingezet om te waarborgen dat er stabiele basisvoorzieningen van constante kwaliteit en voldoende flexibiliteit ontstaan om nieuwe producten te leveren. Bij een subsidieaanvraag door de instelling wordt taakstelling gekoppeld aan subsidie waarbij de subsidieaanvrager kan inspelen op de ambities van de gemeente. Hoe de contracten met gesubsidieerde instellingen en overeenkomsten met andere partners vorm dient te krijgen vraagt om een nadere uitwerking.”

In deze paragraaf is de publieke aandacht beschreven die aan verantwoording en bureaucratie gegeven wordt in landelijke politieke partijprogramma's, in het huidige regeringsbeleid en in onze stedelijke beleidsprogramma's. De gelaagdheid van verantwoording is indrukwekkend te noemen waarbij door verschillende personen geconstateerd wordt dat de huidige manier van verantwoording niet tegemoet komt aan waar het werkelijk om gaat. De zojuist genoemde beleidsgestuurde contract financiering wordt in het volgende hoofdstuk nader beschreven.



3 BCF

Beleidsgestuurde contractfinanciering oftewel de BCF-methode neemt in dit rapport een bijzondere positie in, omdat het de methode is die de gemeente Eindhoven gebruikt om subsidie- en verantwoordingsrelaties tussen lokale overheid en uitvoerende organisaties vorm te geven. Dat betekent dat de discussie zoals beschreven in het vorige hoofdstuk in Eindhoven concreet vorm krijgt binnen de instrumentele kaders van BCF. Omdat deze methode ook door diverse andere gemeenten in Nederland toegepast wordt (zoals Deventer, 's Hertogenbosch, Almere, Enschede), kan de Eindhovense casus exemplarisch zijn voor meerdere plaatsen in Nederland. In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de achtergrond en uitgangspunten van BCF, hoe BCF in Eindhoven ingezet is en hoe dat uitpakt voor de Lumens groep, Neos en voor Novadic-Kentron. De beperkingen van BCF worden beschreven waarna een relatie gelegd wordt met het begrip 'gesedimenteerd wantrouwen'.

3.1 Achtergrond en uitgangspunten BCF

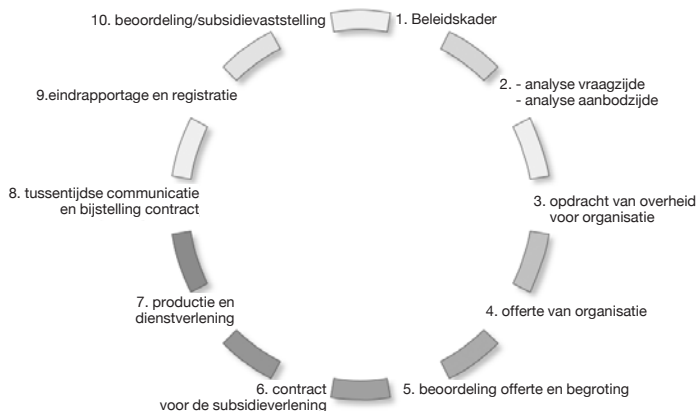
De basis van de BCF-methode ligt midden jaren negentig in Den Haag, waar de lokale overheid en uitvoerende welzijnsorganisaties meegaan met de beweging naar 'new public management' en wat zakelijker afspraken met elkaar beginnen maken. Dat betekent in essentie meer afspraken over prestaties en resultaten, minder in de interne keuken kijken, ieder zijn eigen bedrijfsvoering, contracten met elkaar op basis van offertes en afrekenen als beloofde prestaties niet gemaakt worden.

Die ontwikkelingen in Den Haag vallen landelijk op en de interesse groeit bij een aantal organisaties zoals de VOG (Vereniging voor Organisaties uit de Gepremieerde en gesubsidieerde sector, rechtsvoorganger van de MO-groep) en het Ministerie van VWS. Op hun vraag wordt er een eerste handleiding gepubliceerd over de beleidsgestuurde contractfinanciering door medewerkers van Stade Advies (van der Linden & Sluiter, 1998). Daarvan wordt vijf jaar later een herziene uitgave gepubliceerd (Sluiter & Vermeulen, 2003). Eind 2006 verschijnt dan een derde herziene editie (Hordijk, Tilburgs, & Vermeulen, 2006), ditmaal door Stade Advies in samenwerking met Hordijk&Hordijk.

BCF sluit aan bij de eerder beschreven opkomst van 'new public management' en het verzakelijken van de relaties tussen de overheid als opdrachtgever en hulpverlenende organisaties als opdrachtnemers. In tegenstelling tot WILL en TRILL bestaat de BCF-methode echter niet uit een uitgewerkt resultaten- of producten/dienstenboek. Beleidsgestuurde contractfinanciering focust meer op het proces van sturings- en verantwoordingsrelaties dan de precieze omschrijving van de inhoud ervan. Bovendien is het geen keurslijf dat strak in elke lokale context op dezelfde wijze moet toegepast worden, maar een algemene benaderingswijze die maatwerk vraagt. De BCF-methode kent een aantal uitgangspunten. Zo wordt er gewerkt met het maken van contractafspraken binnen subsidierelaties waar in redelijkheid verzakelijking kan plaats vinden. Door deze contractafspraken neemt de vrijblijvendheid af en er is nadrukkelijk een

tweezijdige overeenkomst tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Het toepassingsgebied zijn die situaties waar de financiering niet primair bij de eindgebruiker ligt, maar grotendeels via de publieke sector loopt. Met andere woorden, voor die situaties waar de eigen bijdrage van de eindgebruiker beperkt is, en de overheid/samenleving het merendeel van de kosten draagt (bv. een cliënt bij maatschappelijke opvang of een bezoeker aan de opera). Uitgangspunt is ook dat het werken met de BCF-methode een versterking betekent voor maatschappelijk ondernemerschap. Dat verwijst naar een betere bedrijfsvoering van hulpverlenende organisaties, duidelijkere afspraken, investeringen in marktonderzoek, productontwikkeling en vraaggericht werken. Lokale overheid en hulpverlenende organisaties groeien in hun rol als professionele opdrachtgever en opdrachtnemer, en worden strategische partners van elkaar (Hordijk et al., 2006, p. 16). Ondernemerschap houdt ook risico's in. Als op de private markt een ondernemer producten maakt die niemand wil kopen, of een dienstverlener diensten levert die van schandalige kwaliteit zijn, hebben beide een probleem. Als een hulpverlenende organisatie zich als een maatschappelijk ondernemer opstelt, hoort daar eigen bedrijfsvoering maar ook bedrijfsrisico bij.

De beleidscyclus van beleidsgestuurde contractfinanciering



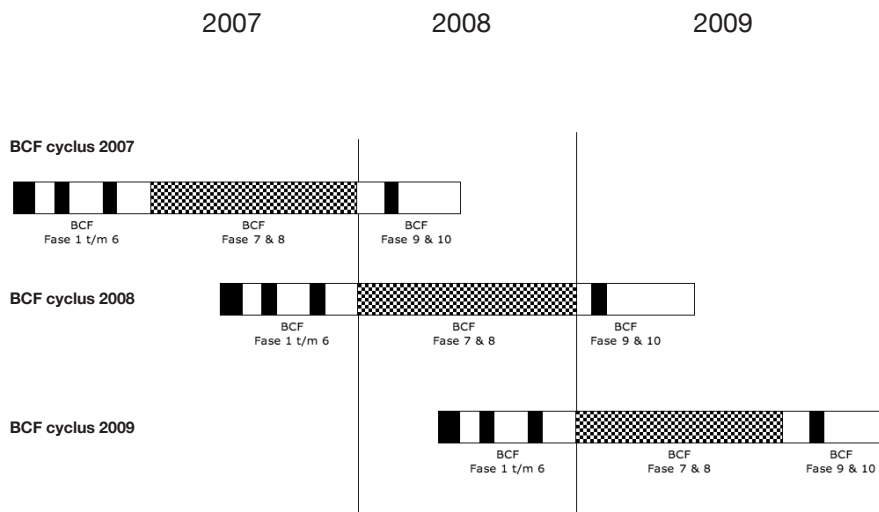
De kern van BCF is de cyclus van tien stappen. Die begint bij het door de overheid vaststellen van beleid op hoofdlijnen en eindigt met de beoordeling en subsidievaststelling (zie hoofdstuk 2 van Hordijk et al., 2006):

1. beleidskader: de cyclus start met het vaststellen van beleid. Dat is een politiek en bestuurlijk proces waarbij verschillende lagen van de overheid betrokken zijn. Vanuit de uitgangspunten van BCF is het expliciet de bedoeling dat niet alleen overheid en burgers beleid maken, maar daarbij ook gebruik wordt gemaakt van de expertise van maatschappelijke organisaties. Voor de kwaliteit van de verdere BCF-cyclus is het belangrijk dat het beleidskader ook concreet gemaakt wordt. Daarvoor reikt BCF een aansturingsstructuur aan, die onderscheid maakt tussen hoofdresultaatgebieden, deelresultaatgebieden en resultaatverwachtingen. Die laatste vormen de basis voor opdrachtformuleringen.

2. analyse vraagzijde en aanbodzijde: vervolgens wordt in de tweede fase een analyse gemaakt van zowel de vraag- als aanbodzijde. Daardoor ontstaat een externe gerichtheid. De analyse van de aanbodzijde omvat zowel het bekijken van de relatie tussen gesubsidieerde producten en diensten en het beleid, als de vraag of de nodige producten/diensten ook door andere aanbieders onder betere voorwaarden geleverd kunnen worden. Dergelijke analyse is nodig om gewoontesubsidiering te vermijden.
3. opdracht van overheid voor organisatie: op basis van de beleidskaders en de vraag/aanbodanalyse kan de overheid een opdrachtformulering maken. De BCF-handleiding geeft aan dat hierbij beroepsinhoudelijke kennis nodig is, namelijk kennis over welke instrumenten en sociale interventies beschikbaar zijn en over wat realistisch verwacht mag worden over de prestaties en resultaten van die instrumenten. Dat is de context waarin WILL en TRILL een producten- en dienstenboek ontwikkelde vanuit de uitvoerende organisaties.
4. offerte van organisatie: vanaf de vierde fase van de BCF-cyclus verschuift de focus van (lokale) overheid naar uitvoerende organisatie. Die komt nu uitdrukkelijk in beeld met het uitbrengen van een offerte waarin aangegeven is op welke manier en tegen welke prijs men de opdracht vanuit de overheid kan uitvoeren.
5. beoordeling offerte en begroting: de uitgebrachte offertes (voor meerdere opdrachten, of vanuit meerdere organisaties) worden in de vijfde fase van de BCF-cyclus beoordeeld. Dat kan samengaan met onderhandeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en zo leiden tot bijgestelde offertes. Het kan ook georganiseerd worden als een tenderingprocedure waarbij uit meerdere uitgebrachte offertes de beste gekozen wordt. Binnen de Wet Maatschappelijke Ondersteuning wordt deze procedure zeker belangrijker.
6. contract voor de subsidieverlening: als de (bijgestelde) offerte beoordeeld en geaccepteerd is, volgt toewijzing van het contract. Het contract legt de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vast en bevat de voorwaarden en uitwerking daarvan (zoals bv. afspraken over kwaliteitseisen en integrale kostprijs).
7. productie en dienstverlening: de maatschappelijke organisatie gaat over tot uitvoering, en de productie van de afgesproken diensten en producten start. Ook de afgesproken ondersteunende processen zoals registratie en meting van klanttevredenheid starten.
8. tussentijdse communicatie en bijstelling contract: de normale looptijd van contracten binnen de BCF-methode is minimaal één jaar. Haast vanzelfsprekend is er in die periode sprake van tussentijdse communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dat kan aanleiding zijn tot het aanpassen van de afspraken uit het contract, bijvoorbeeld als resultaten beduidend sneller of trager te verwezenlijken zijn dan oorspronkelijk ingeschat werd.
9. eindrapportage en registratie: eens de uitvoeringsperiode uit het contract afgelopen is, volgt de eindrapportage. Daarbij wordt zicht gegeven op de uitgevoerde prestaties en de resultaten/effekten.
10. beoordeling/subsidievaststelling: de door de maatschappelijke organisatie aangeleverde eindrapportage wordt door de opdrachtgever beoordeeld. Net als bij de offerte kan hier sprake zijn van onderhandeling en overleg. Dit geeft aanleiding tot het vaststellen van de uiteindelijke subsidie/betaling.

Tussen de lokale overheid en een uitvoerende organisatie lopen steeds verschillende BCF-cycli tegelijk. Er is in een bepaald kalenderjaar (T) de BCF-cyclus T voor dat jaar waarbij vooral stap 7 (productie en dienstverlening) en stap 8 (tussentijdse communicatie en bijstelling contract) loopt. Tegelijk loopt bij aanvang van datzelfde jaar nog de BCF-cyclus voor het jaar T-1, met name voor de stap 9 (eindrapportage en registratie) en stap 10 (beoordeling en subsidievaststelling). En in de tweede helft van het jaar T begint de BCF-cyclus T+1 voor het volgende werkingsjaar, met de stappen 1 tot en met 6 van die BCF-cyclus. De verschillende BCF-cycli grijpen als dakpannen in elkaar en volgen elkaar op.

De BCF-methode kent een groeiend toepassingsgebied. Enerzijds werken steeds meer gemeenten met deze benadering voor financiering- en verantwoordingsrelaties, anderzijds zijn er verkennende initiatieven om de methode ook in de sector cultuur toe te passen. De relaties tussen gemeente en bijvoorbeeld openbare bibliotheek of museum zouden dan ook binnen de BCF-methode vormgegeven worden.



Tussen droom en daad

De methode van beleidsgestuurde contractfinanciering geeft een structuur voor de financierings- en verantwoordingsrelaties tussen (lokale) overheid en hulpverlenende organisaties, maar moet natuurlijk zelf ook verantwoord worden. Is het wel een goede methode, kan het beter, zijn er krachtigere alternatieven?

Er is weinig onderzoek uitgevoerd naar de feitelijke werking van BCF. De laatste grootschalige evaluatie dateert van 2003 en vergeleek de ervaringen van 76 Nederlandse gemeenten met het werken met deze methode (Wiendels & Jansen, 2003). De algemene observatie was dat de methode toen terrein won maar dat er nog een aantal stevige knelpunten bleef bestaan bij de invoering van de methode. Die zitten niet zozeer op het technisch-financieel gebruik van de methode, maar meer op de inhoudelijke aspecten.

Voor elk van de toen elf stappen van BCF gingen de onderzoekers na wat de theorie over die stap is, hoe de praktijk er uit ziet, en welke aanbevelingen gedaan kunnen worden voor gemeenten die de kloof tussen theorie en praktijk willen dichten. De grootste nog te behalen winst op dit punt ligt volgens de onderzoekers op drie plekken in de BCF-cyclus: bij de aanvang bij het opstellen van het beleidskader, in het midden bij het opstellen van het contract en dat verwoorden in meetbare en concrete afspraken, en tenslotte op het einde van de cyclus bij de verantwoording.

Opgemerkt moet worden dat deze observaties gemaakt werden op de vorige versie van BCF, vóór publicatie van het meest recente handboek en terwijl de meeste gemeenten nog maar pril aan de slag waren met BCF.

3.2 BCF in Eindhoven

In 2000/2001 is in Eindhoven de BCF methode geïntroduceerd. De aanleiding voor het hanteren van het BCF model lag in de politieke wens om synergie te bewerkstelligen tussen welzijnsinstellingen. Na de fusie van elf welzijnsinstelling naar één overkoepelende organisatie (Loket W, later naamswijziging naar de Lumens groep) leefde de wens om in het functioneren van de organisatie inzicht te houden en sturing te geven. De BCF werd geïntroduceerd voor het structurele/reguliere subsidietraject. Uitgangspunten op het gebied van politieke beleidskwesties voor de huidige BCF 2007 liggen vast in het coalitieakkoord *Eindhoven Eén*, de door de raad vastgestelde programma onderdelen en de door het college van B&W vastgestelde producten. Diensten van de gemeente Eindhoven (o.m. BiO, GGD, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en de uitvoerende organisaties in Eindhoven en marktonderzoeken van maatschappelijke organisaties leveren informatie voor de tweede fase van BCF de analyse van vraag- en aanbodzijde. Het streven is om meer externe partijen en burgerbelangenorganisaties hierbij te betrekken. Op basis van de eerste twee fasen en het coalitieakkoord worden de speerpunten voor het kalenderjaar en de detail opdrachtformulering opgesteld. De welzijnsinstelling krijgt de opdracht om met concrete voorstellen/activiteiten, voorzien van prestatie-indicatoren en streefwaarden, te komen die bijdragen aan de algemene doelstellingen. Na het uitbrengen van de offertes en begrotingen worden deze beoordeeld. Hierbij zijn betrokken de betreffende accountteams van de dienst MO, de unitteams van de welzijnsinstelling en afgevaardigden van de dienst WerkZorgInkomen, de Stadsdeelteams en de GGD. Na goedkeuring van de offerte wordt de definitieve opdracht verstrekt en wordt een privaatrechtelijk uitvoeringscontract gesloten. De beschikking wordt in het gemeentelijk subsidiemonitoringssysteem opgemaakt. Voor de 8^e fase, tussentijdse communicatie en bijstelling contract, zijn er in Eindhoven twee tijdstippen afgesproken, t.w. de voorjaarsrapportage (mei) en de najaarsrapportage (september). De eindrapportage vindt plaats in de vorm van een jaarrekening, voorzien van een accountants- en rechtmatigheidsverklaring met voor de inhoudelijke verantwoording een jaarverslag.

3.3 de Lumens groep

De Lumens groep (www.lumensgroep.nl) is de brede welzijnsorganisatie van Eindhoven, ontstaan in 2000 uit een fusie van elf aparte hulpverleningsorganisaties. Tot voor kort ging de organisatie onder de naam Loket W, sinds 2006 is dat Lumens groep geworden. Als merkenamen behoren tot de Lumens groep: Welzijn Eindhoven, PeuterPlaza, jongerencentrum Dynamo, speelpark de Splinter en Adviespunt Discriminatie Zuidoost Brabant. De Lumens groep organiseert zowel individuele dienstverlening (maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, ...) als collectieve dienstverlening (opbouwwerk, ...).

De gemeente Eindhoven is de grootste financierder van de Lumens groep. Ruim 2/3 van de jaarlijkse begroting wordt sinds 2003 geregeld via de BCF-methode tussen gemeente en de Lumens groep. Geleidelijk aan zijn ook veel professionals op de werkvloer doordrongen van het besef dat accountability een vereiste is en dat de daarmee samenhangende registratieplicht noodzakelijk is. Op dit punt is het competentieprofiel van de professional duidelijk veranderd. De Lumens groep probeert de registratie voor de werkers zo eenvoudig mogelijk te houden. Er is één geautomatiseerd registratiesysteem: REGAS. De afdeling planning en control heeft aan REGAS voldoende om cijfers te leveren. De Lumens Groep is actief op zoek naar financiering van dienstverlening door andere partijen zoals bijvoorbeeld zorgverzekeraars en woningcorporaties. Hiertoe zijn marktteams ingericht die als taak hebben het zoeken naar nieuwe financiers en/of het ontwikkelen van nieuw aanbod.

Conform het politieke programma van het college van B&W Eindhoven heeft de Lumens groep een meerjarige intentieovereenkomst gesloten met de gemeente Eindhoven. Dat programma loopt over de jaren 2007 tot en met 2010 en geeft een aantal prioriteiten aan in het domein van zorg en welzijn, namelijk in het werken met jongeren, ouderen en vrijwilligers, het werken in buurten. Toespitsingen daarin zijn bijvoorbeeld:

- Rond zorg en hulp aan ouderen worden 25.000 productieve uren gemaakt. Daartoe wordt het budget aangevuld met 1.5 miljoen euro en worden herschikkingen gerealiseerd in de verdeling van uren vanuit het maatschappelijk werk en het opbouwwerk.
- De in BCF opgenomen prestatie rond informatie- en advies zijn als volgt gedefinieerd: jongeren in Woensel stellen 200 vragen, jongeren in Tongerle 100, evenals de jongeren in Gestel. Ouderen in Woensel stellen 450 vragen, die in Tongerle 300, en de ouderen in Gestel 300.
- Van het algemeen maatschappelijk werk wordt middels contractafspraken verwacht dat zij 584 jongeren onder de 23 jaar bereiken, 973 cliënten die ouder zijn dan 65. Daarnaast bereiken gezinsondersteuners 100 gezinnen.
- Het advies- en steunpunt huiselijk geweld draagt bij aan het doorbreken van het taboe op huiselijk geweld, waarbij pleger en slachtoffer worden gemotiveerd tot verdere hulp. Het aantal klanten is gesteld op 100.
- Er worden ook wel op een andere wijze resultaten gedefinieerd. Van het opbouwwerk wordt bijvoorbeeld verwacht dat interventies leiden tot verbetering van de leefbaarheid en tot betere interactie tussen buurtgenoten.

- In een aantal buurten zullen revitaliseringsoperaties worden uitgevoerd middels vraaggericht werken via korte interventies.

De Lumens groep bereidt zich voor op risicodragende exploitatie waarin wordt afgerekend op bereikte resultaten, een situatie die zich vanaf 2011 zal gaan voordoen. Daartoe wordt er geëxperimenteerd met afrekenen op resultaten. In 2008 wordt dit toegepast op het School Maatschappelijk Werk waarna in 2009 daadwerkelijke afrekening op resultaten voor dit onderdeel zal volgen.

Daarnaast heeft de Lumens groep verzoeken ingediend die moeten leiden tot additionele projectinkomsten voor jeugdprostitutie, zwerfjongeren, bemoeizorg, begeleid wonen en schulddienstverlening. Deze extra inkomsten zijn nodig om de noodzakelijke dienstverlening aan inwoners van Eindhoven te kunnen uitvoeren.

De Lumens groep berekent voor al deze 'diensten' productprijzen waarin salarislasten en exploitatielasten van huisvesting zijn inbegrepen. Tevens is er het voornemen om het ondernemerschap te vergroten onder andere door het versterken van het acquisitievermogen. De implementatie van 'nieuwe werkprocessen en aangepaste klantregistratiesystemen' moeten er voor zorg dragen dat interne en externe rapportages 'meer betrouwbaar' worden.

De voordelen die de Lumens groep ervaart in het werken met BCF zijn met name de noodzaak om te werken aan product- en tijdregistratie; de dwang om kostprijzen te berekenen en de druk om verantwoording af te leggen. Voor de Lumens groep was dat de aanleiding om heldere procedures te ontwikkelen, te komen tot zakelijke relaties met de gemeente als opdrachtgever en na te denken over de resultaten van professionele arbeid. In toenemende mate slaagt de Lumens groep erin doelstellingen op operationeel niveau te definiëren.

In het algemeen geldt overigens dat zowel de ontwikkeling naar professioneel opdrachtgeverschap (gemeente en anderen) als de ontwikkeling naar professioneel opdrachtnemerschap nog veel aandacht zal vragen. Voor veel uitvoerende professionals betekent deze ontwikkeling immers dat zij zich zullen moeten verhouden tot de prestatieafspraken die gemaakt worden met de gemeente en hun intrinsieke motivatie waarmee zij hulpverleners.

3.4 Neos

Neos (www.st-neos.nl, Nieuwe Eindhovense Opvang Stichting) is in 2000 ontstaan uit een fusie van Eindhovense opvangcentra, waaronder Labrehuis, Nemohuis, Blijf van m'n Lijf, Ritahuis en de nachtopvang aan de Barriereweg. De doelgroep bestaat voornamelijk uit dak- en thuislozen, maar het zorgaanbod gaat verder dan de traditionele 3 B's: bed, bad en brood.

Neos draagt als organisatie voor maatschappelijke opvang en centrum aanpak huiselijk geweld actief bij aan een samenleving waarin ieder mens telt. Vanuit een veelzijdig perspectief biedt Neos onderdak en begeleiding en ondersteunt bij het opbouwen van een menswaardig en zo zelfstandig mogelijk bestaan. Uitgangspunt is geloof in mogelijkheden van mensen.

Vanuit deze missie heeft Neos de verantwoordelijkheid om samen met gemeenten, woningcorporaties en tal van andere betrokken organisaties ondersteuning te bieden aan kwetsbare mensen. Het gaat daarbij om mensen die niet of nauwelijks in staat zijn om in de eigen bestaansvoorwaarden te voorzien (dak boven het hoofd, voedsel, inkomen, sociale contacten, zelfverzorging). Ze kunnen meerdere problemen tegelijkertijd hebben, waaronder bijvoorbeeld sociaal isolement, verwaarlozing van eigen lichamelijk functioneren en dat van eventuele kinderen, problemen met (huiselijk) geweld, vervuiling van woonruimte, gebrek aan vaste of stabiele woonruimte, schulden, psychische problemen en verslavingsproblemen. Vanuit het perspectief van professionele hulpverleners krijgen deze kwetsbare mensen niet de zorg die ze nodig hebben om zich in de samenleving te handhaven. Ze stellen geen hulpvraag waar de reguliere hulpverlening een antwoord op heeft. Familie, burens en omstanders vragen meestal om hulp, waardoor er sprake is van ongevraagde bemoeienis of hulpverlening.

Concreet omvatten de doelgroepen vrouwen en hun kinderen, maar ook mannen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld; zwerfjongeren die zorg mijden; slachtoffers van eer-gerelateerd geweld; mannen, vrouwen of gezinnen die uit hun woning gezet dreigen te worden; mensen met drugsproblemen die geen woning meer hebben; daklozen met psychiatrische problemen en/of verslaving.

De Wmo schrijft aan gemeenten voor een samenhangend beleid te voeren op het terrein van maatschappelijke ondersteuning waarbij de centrumgemeenten verantwoordelijk zijn voor de opvang van mensen in acute crisissituaties of (dreigende) dakloosheid en de regiogemeenten beleid ontwikkelen om te voorkomen dat deze situaties ontstaan of beleid ontwikkelen gericht op maatschappelijk herstel of nazorg. Neos biedt op alle prestatievelden van de Wmo diensten en producten aan gebaseerd op vragen van en signalen over kwetsbare mensen. Het aanbod is dan ook doorlopend in ontwikkeling.

Het aanbod 2008 – 2010 van Neos omvat concreet:

- Signalering en preventie: centrale toegang voor de opvang, centraal meldpunt Huiselijk Geweld, crisisinterventie (in samenwerking met GGzE en Novadic-Kentron), preventieve woonbegeleiding en begeleiding zwerfjongeren.
- Opvang: 24 uren opvang voor dak- en thuislozen (inclusief een verpleegafdeling), sociaal pension, steunende huisvesting, nachtopvang, crisisopvang, time-out voorziening verslaafde prostituees en noodbedden, crisisopvang en kamertraining voor jeugd
- Vrouwenopvang en bestrijding Huiselijk Geweld: 24 uren opvang vrouwen, 2^e fase huis, begeleide terugkeer, time-out voorziening voor slachtoffers en plegers Huiselijk Geweld, Aware en een inlooppreekuur voor slachtoffers loverboys

- Woonbegeleiding: woonbegeleiding voor verschillende doelgroepen (uitstromers 24 uren opvang, gezinnen, tienermoeders, kwetsbare cliënten) met verschillend oogmerk (tijdelijk, permanent) en een intensiteit (van 1 uur tot 4 uur per week).
- Reïntegratie en sociale activering: Rita's Kitchen (oefen keuken/catering), Garen op de Klos (textiele producten/verkoop), Bedrijf (assemblage werkplaats), uitzendbureau voor daklozen, trajectbegeleiding activering.

Bovenstaand aanbod behelsde voor 2007 in totaal 286 opvangplekken, 138 woonbegeleidingen en capaciteit voor 110 plekken reïntegratie/sociale activering.

Financiering

De omvang en diversiteit van dit aanbod kan gerealiseerd worden omdat Neos naast de BCF subsidie ook financiering door derden realiseert uit productieafspraken AWBZ en jeugdzorg; contracten met corporaties en productie Sociale Activering. Het aandeel financiering door derden is tussen 2004 en 2007 gestegen van 9% naar 37% van de begroting. De totale begroting 2007 bedroeg € 12.000.000,-

Met de komst van andere financiers is de bedrijfsvoering complexer geworden: iedere financier brengt eigen wet- en regelgeving mee die gevolgd moet worden en stelt eigen eisen aan kwaliteit en verantwoording.

Daarnaast is het van belang om een juiste en transparante toerekening van kosten op te stellen om daarna ook rechtmatige aanwending van subsidie te kunnen verantwoorden. Voor alle directe kosten is dat eenvoudig. Juiste toerekening van overhead vraagt echter om een standpunt. Dienen alle aanvullende producten evenredig belast te worden met de kosten van overhead (integrale kostprijsberekening) of moeten kosten van regie op het geheel zwaarder toegerekend worden naar de probleemeigenaar: de gemeente die haar doelstellingen gerealiseerd wil zien?

Resultaatmeting en verantwoording

Verantwoording van prestaties wordt gedaan langs de lijnen van teleenheden (aantallen overnachtingen, begeleidingen, deelnemers, contacturen enz.) met ondersteunende kwalitatieve indicaties (bezettingsgraad, succesvol afgesloten, verschillende deelnemers). Hiermee is in beeld welke inspanningen zijn geleverd. Om ook zicht te krijgen op het effect van de inspanningen is andere informatie nodig. In overleg met de gemeente wordt gezocht naar een manier waarop enerzijds de rechtmatige aanwending van middelen vastgesteld kan worden en anderzijds een set van prestatie-indicatoren kan worden geformuleerd op basis waarvan vastgesteld kan worden in welke mate de activiteiten van Neos bijdragen aan het behalen van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Voor de rechtmatigheidsvastelling kunnen kwaliteitseisen van andere financiers (zoals bijvoorbeeld de kaderregeling AO/IC, kwaliteitscertificaat, periodiek cliënttevredenheidsonderzoek, Arbojaarplan) een belangrijke bijdrage leveren aan een stap naar een eenvoudiger verantwoordingsstelsel waar de gemeente kan steunen op accountantsverklaringen.

3.5 Novadic-Kentron

Net als de Lumens groep en Neos is Novadic-Kentron (www.novadic.nl) een organisatie die ontstaan is uit een fusie. De organisatie richt zich op verslavingszorg en heeft diverse vestigingen in Brabant, waaronder naast Eindhoven ook Breda en 's-Hertogenbosch. De doelgroep bestaat uit gebruikers en verslaafden met problemen door alcohol, drugs, gokken of medicijnen. Ook nieuwe vormen van verslaving (zoals aan pokeren of internet) krijgen aandacht. De zorg is voornamelijk ambulante, maar er wordt gewerkt aan de realisatie van een speciale kliniek voor verslaafde jongeren in Eindhoven, in samenwerking met de GGZ.

Ongeveer zes jaar geleden is de gemeente Eindhoven gestart met BCF. Samen met adviesbureau Stade nam Novadic-Kentron deel aan een pilot. Reden voor Novadic-Kentron om mee te doen aan de pilot was enerzijds de behoefte om zelf meer inzicht te krijgen in de producten voor de verschillende doelgroepen en anderzijds te leren van deze werkwijze voor de eigen bedrijfsvoering. Novadic-Kentron wilde zelf ook afgerekend worden op de productie. In de pilot werd het theoretische stappenplan gevolgd waarbij allereerst op basis van een externe analyse de belangrijkste trends en ontwikkelingen in de sector in kaart werden gebracht. De opdrachtgever stelde vervolgens een opdrachtformulering op in samenspraak met de instellingen. Daarna waren de instellingen aan zet voor het indienen van een offerte. Voor het eerst werd gewerkt met offertes die getoetst werden aan de politieke kaders.

Dit leidde tot een aantal veranderingen voor Novadic-Kentron. Voor het eerst werden productkaarten opgesteld waarin de producten en diensten beschreven werden in termen van doelgroepen, doelen, activiteiten, kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren. Zo zijn er productkaarten voor woonbegeleiding, gokpreventie of outreachend veldwerk. Door het bureau HHM was landelijk voor de ambulante verslavingszorg een model ontwikkeld voor kostprijsberekeningen. Hierin werd onderscheid gemaakt in contactproducten, beschikbaarheidsproducten en arbeidsinzetproducten. Aan de hand van dit model werden de beschreven producten ingedeeld in de drie bekostigingscategorieën en werden integrale kostprijzen berekend. Op basis hiervan werden de tarieven vastgesteld. De opdrachtformulering vanuit de gemeenten werd concreter. In de offerte kon hierop beter ingespeeld worden.

Er werden hogere eisen gesteld aan de rapportage en verantwoordingsverplichtingen. Naarmate Novadic-Kentron meer cijfers ging leveren, nam ook de vraag naar andere prestatiegegevens en uitgebreidere rapportages toe. Hierdoor is de registratiedruk op de instelling toegenomen.

De deelname aan de pilot heeft het volgende opgebracht. Er is meer transparantie gekomen in het hele traject van probleemdefiniëring, omschrijving van producten en de prestaties waarop afgerekend ging worden. Verder gaf de pilot meer inzicht in de eigen bedrijfsvoering. Er kwam meer aandacht voor het uitlijnen van de eigen planning & control in relatie tot deze van de verschillende subsidieverstrekkingen.

Met de invoering van de BCF werden ook voor het eerst meerjaren contracten opgesteld. In 2000 is een vierjarig contract vastgelegd, in 2004 gevolgd door een driejarig contract.

Deelname aan de pilot leidde ook tot de invoering van de functie 'accountmanager' in de organisatie. De accountmanager onderhoudt de contacten met de gemeenten, is eerste aanspreekpunt voor allerlei vragen vanuit de gemeenten, maakt de afspraken met de gemeenten en draagt zorg voor de rapportages.

De ervaringen met BCF zijn verbreed naar andere gemeenten. Na Eindhoven heeft de gemeente Den Bosch twee jaar later de ontwikkelde systematiek overgenomen. Medio 2007 startte ook Breda met BCF. De andere centrumgemeenten zijn nog niet zo ver.

De organisatie Novadic-Kentron ziet zich gesteld voor de opgave om te werken met verschillende financieringsstromen. Sinds de fusie met Kentron in 2004 werkt Novadic-Kentron Brabantbreed. Hierbij heeft de organisatie te maken met zeven centrumgemeenten die ieder een eigen benadering van planning & control en verantwoordingsverplichtingen kennen qua inhoud en frequentie (per kwartaal/per half jaar). Naast subsidies vanuit de gemeenten heeft Novadic-Kentron subsidierelaties met zorgkantoren en justitie. Laatste 2 jaar is de verhouding: 25% gemeentelijke financiering, 60% via de AWBZ en 10% via Justitie/Reclassering en 5% projectfinanciering. Iedere financier hanteert zijn eigen planning & control en rapportage- en verantwoordingsverplichtingen. Dit stelt hoge eisen aan de registratie, informatietechnologie en bedrijfsvoering. De gemeentelijke verantwoording is veruit het meest arbeidsintensief.

Niet alleen zijn er verschillende financieringsstromen waarmee Novadic-Kentron zich geconfronteerd ziet, maar er zijn tevens veel wijzigingen in de bekostiging. Door veranderingen in de wetgeving vinden er op dit moment grote verschuivingen plaats in de bekostiging. Sinds 2007 wordt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning stapsgewijs ingevoerd. De doeluitkering maatschappelijke opvang en verslavingszorg waar tot nu toe de gemeentelijke producten van Novadic-Kentron uit betaald worden, is tot 2009 ondergebracht in prestatieveld 9 'verslavingszorg' en de middelen zijn gereserveerd voor de bestaande aanbieders. Vanaf 2009 wordt dit budget toegevoegd aan het totale Wmo-budget en kunnen ook andere aanbieders hier een beroep op doen. Novadic-Kentron kan nu al op de andere prestatievelden insteken.

Sinds 2007 wordt ook een aanpassing van de AWBZ doorgevoerd. De AWBZ wordt teruggebracht tot een voorziening voor alleen chronische zorg. In dit kader zijn in 2007 de budgetten voor de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) en de functie huishoudelijke verzorging overgeheveld van de AWBZ naar de Wmo. In 2008 wordt vervolgens de curatieve geestelijke gezondheidszorg uit de AWBZ gehaald en overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet. Analoog aan de algemene ziekenhuiszorg worden daarvoor dan diagnose-behandel-combinaties ingevoerd. Verder wordt in 2008 de forensische verslavingszorg overgeheveld van de AWBZ naar justitie.

Op dit moment wordt door alle partijen gezocht naar de grenzen tussen de financieringsstromen. Naar verwachting zal een aantal producten van Novadic-Kentron die van oudsher door de gemeente betaald worden, gaan schuiven naar de AWBZ. Voor de klant betekent dit wel meer rompslomp omdat voor AWBZ-zorg een CIZ-indicatie nodig is en mogelijk het beheer (en administratie) van het persoonsgebonden budget.

De gemeentelijke afspraken geven aanleiding tot de volgende verbeterpunten voor Novadic-Kentron:

- Een duidelijker onderscheid in de producten aanbrenge tussen AWBZ-zorg en gemeentelijk gefinancierde zorg.
- De prestatie-indicatoren op de productkaarten aanscherpen. Een beperkt aantal indicatoren opnemen met een duidelijk onderscheid tussen prestatieverwachtingen waarop afgerekend kan worden en resultaatverwachtingen. Meer afstemmen op indicatoren die reeds in het kader van andere verantwoordingsverplichtingen gegeneerd moeten worden om zo zelf een bijdrage te leveren aan het verminderen van de administratieve last.
- Het herijken van de tarieven aan de nieuwe kostprijsberekeningen.
- De leidinggevenden moeten beter gaan sturen op de afspraken per product die met de gemeenten gemaakt worden.
- Aan medewerkers moet beter uitgelegd worden welke gegevens verantwoord en daarmee geregistreerd moeten worden. Medewerkers zijn nog lang niet doordrongen van de noodzaak te verantwoorden. Dat dit een voorwaarde tot voortbestaan van de instelling is, is nog niet bij iedereen duidelijk. Registratie ligt ver van hun hulpverleningsambitie.

3.6 De beperkingen van BCF

Eerder bleek dat er bij het feitelijke gebruik van BCF in diverse Nederlandse gemeenten verschillen ontstaan tussen theorie en praktijk. Ook in de Eindhovense situatie is er sprake van 'kinderziekten' en fundamentele vragen over de mogelijkheden en grenzen van BCF. We brengen ze hier in beeld, om in hoofdstuk 4 op zoek te gaan naar verbeterpunten en antwoorden.

Teveel vrijheidsgraden

De flexibiliteit van BCF om zich aan te passen aan de lokale context is zowel de kracht als meteen een tekortkoming. De algemene benadering geeft wel een kader om meer beleidsmatig te werken en zakelijker afspraken te maken, maar laat een heleboel details ongewis: "BCF is een ideaaltypisch model. Implementatie is maatwerk. Ieder invoeringstraject uit onze adviespraktijk kent een eigen dynamiek en uitwerken." (Hordijk et al., 2006, p. 16). De lokale uitwerking is de kracht van BCF: in essentie gaat het om een lokale situatie waar dus ook lokaal een antwoord op wordt gegeven. Dit kan niet standaard worden vastgelegd.

De vrijheidsgraden binnen BCF zijn echter tegelijk een zwakte. Veel blijft nog lokaal uit te werken. Zo zijn er geen landelijke afspraken over wat een product of dienst ongeveer inhoudt en wat de typische kostprijs ervan is. Pogingen om tot zo'n overzicht te komen, bv. in het kader van WILL of TRILL, hebben nog nauwelijks wat opgeleverd. Dus moet per gemeente bepaald en onderhandeld worden wat bijvoorbeeld een project preventie huiselijk geweld aan inhoud en kostprijs kan hebben, wat een traject schuldhulpverlening kan inhouden en kosten.

Ook de minder inhoudelijke kanten van BCF zijn niet nader gespecificeerd op landelijk

niveau en moeten telkens lokaal bepaald worden. Hoe moet zo'n eindrapportage eruit zien, hoe moet de overhead versleuteld worden over de producten/diensten, is overhead hetzelfde voor verschillende beroepsgroepen, en wat doe je met overhead en structurele kosten bij terugvordering, wie draagt het risico als er verschil zit tussen prestatie-eenheden en tel-eenheden, bijvoorbeeld als toch het afgesproken hoeveelheid woonbegeleiding gegeven is (prestatie-eenheid) maar met minder uren hulpverleners (tel-eenheid) wegens ziekte van één van de hulpverleners. Welke indicatoren moeten verzameld worden, wanneer is iets precies een prestatie-eenheid en een tel-eenheid, en wat zijn daarvan concreet de gevolgen? Hoe kan er omgegaan worden met opbouw van reserves door opdrachtnemers, en wanneer kunnen die ingezet worden als eigen beleidsruimte, ... ? Vrijheid biedt ruimte voor maatwerk, maar kan ook willekeur worden. Het gevolg van deze vrijheidsgraden binnen de BCF-methode is dat indien al deze elementen bij de start van een BCF-cyclus niet afgesproken zijn, ze in de latere fase bij de subsidievaststelling voor onduidelijkheid en onenigheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen zorgen.

Tijdsaspecten van BCF: binnen één cyclus

Op twee manieren is tijd belangrijk binnen de BCF-methode: binnen een specifieke BCF-cyclus en hoe meerdere cycli in elkaar grijpen. Binnen een bepaalde cyclus zijn er de tien stappen die op elkaar volgen en een bepaalde doorlooptijd nodig hebben. Vertraging bij een bepaalde stap brengt dan de volgende stappen in gevaar. Een late opdrachtformulering leidt tot een late of onzorgvuldige offerte van de maatschappelijke organisatie. Hoe ernstig kan zo'n offerte nog zijn als de opdrachtgever er maar enkele weken tijd voor geeft, hoewel het om meerdere miljoenen euro's gaat? En een late offerte (al dan niet door een late opdrachtformulering) brengt de beoordeling en de toewijzing van de opdracht in gevaar, waardoor een bedrijfsrisico kan ontstaan voor de maatschappelijke organisatie.

In de private markt wordt een dergelijk risico opgevangen door te werken met meerdere (potentiële) klanten/uitvoerders en het inbouwen van wachttijden of vertragingen. Een gevelschilder kan bij het uitblijven van een opdrachtformulering of een opdrachttoekenning aan de slag blijven bij andere klanten, iemand die zijn gevel wil laten schilderen kan bij het uitblijven van een offerte van een specifiek bedrijf gewoon verder met andere bedrijven. Binnen een situatie waarbij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer in een soort feitelijke monopoliesituatie ten opzichte van elkaar zitten, is dergelijke flexibiliteit niet mogelijk en leiden tijdsvertragingen in de BCF-cyclus tot onzekerheid voor zowel de opdrachtgevende organisatie (wordt de klus wel uitgevoerd, heb ik inspraak?) als de uitvoerende organisatie (wordt het uitgevoerde werk later wel vergoed?).

Binnen de BCF toepassingen in Eindhoven is er sprake van termijnoverschrijdingen bij zowel opdrachtgever als opdrachtnemers. Opdrachtformuleringen zijn al eens laat of worden in een laat stadium gewijzigd, beschikkingen zijn er niet bij de gevraagde startdatum voor de uitvoering en verantwoordingsgegevens zijn soms te laat. Beide partijen hebben last van dergelijke termijnoverschrijdingen. De Commissie Maatschappelijke Zorg, Financiën, Personeel en Organisatie (Commissie MZF) van de gemeenteraad van Eindhoven heeft recent (juni 2007) een discussienota behandeld over laattijdige financiële en inhoudelijke (tussentijdse) verantwoording van uitvoerende organisaties: "de praktijk leert dat de instellingen het niet al te nauw nemen met de termijnen. Rapportages of de

jaarrekening worden te laat of niet ingediend, stukken zijn niet volledig of onduidelijk en een oordeel omtrent de rechtmatigheid ontbreekt in de accountantsverklaring. Ook bij het indienen van een nieuwe subsidieaanvraag wordt de gemeente geconfronteerd met termijnoverschrijdingen.”.

Tijdsaspecten van BCF: tussen meerdere cycli

Op twee manieren is tijd belangrijk binnen de BCF-methode: binnen een specifieke BCF-cyclus en hoe meerdere cycli in elkaar grijpen. Zoals eerder beschreven lopen er steeds meerdere BCF-cycli: de uitvoeringsfase van het jaar T, de verantwoordings- en afsluitingsfase van het jaar T-1 en de opdrachtformulering voor het jaar T+1. Die verschillende processen grijpen idealiter als dakpannen in elkaar, waarbij de verantwoording van T-1 en de tussentijdse rapportage voor het jaar T input is voor het opstellen van het beleidskader van jaar T+1.

Dat loopt echter niet optimaal, omdat voor de huidige organisatie van BCF-fase 8, tussentijdse communicatie, verkeerde tijdstippen afgesproken zijn tussen gemeente en organisaties. Er is sprake van een voorjaarsrapportage met 1 mei als datum wat vooral een signalerend karakter heeft. Verder is er een najaarsrapportage met 1 oktober als datum en deze heeft een meer verantwoordend karakter, vooruitlopend op BCF-fase 9 na het afsluiten van het werkingsjaar. Terwijl op deze wijze voor BCF-cyclus T de tussentijdse communicatie loopt, worden in juli van dat jaar de eerste stappen voor de BCF-cyclus T+1 opgestart. Feitelijk betekent dit dat de voorjaarsrapportage te vroeg is voor die nieuwe cyclus en dat de najaarsrapportage te laat komt.

Teveel in interne keuken

Het uitgangspunt van BCF is dat zowel de opdrachtgevende partij als de opdrachtnemende partij met elkaar in overleg gaan en contracten sluiten als maatschappelijke ondernemingen. Eén van de consequenties daarvan is dat men niet teveel in elkaars interne keuken kijkt, maar met elkaar contracten afsluit op basis van afspraken over producten en diensten waardoor transparantie beperkt wordt. Opnieuw kan de parallel getrokken worden met de private markt. Als ik als burger de gevel van mijn huis wil laten schilderen, ga ik mede geïnspireerd door het professioneel advies van mogelijke opdrachtnemers een opdracht omschrijven (die gevel, van daar tot daar, met dat soort onderhoud, die kwaliteit van verf, al dan niet beschermlaag eroverheen nadien, ...) en op basis daarvan offertes vragen. Ik verwacht niet dat ik inzicht zal krijgen in de interne financiële situatie van de opdrachtnemers, hoeveel zij hun schilders betalen, wat ze voorzien aan overhead voor scholing, met hoeveel winstmarge ze de gebruikte verf aan mij doorverkopen, ... en de opdrachtnemers verwachten omgekeerd geen inzage in mijn financiële situatie, hoeveel ik en/of mijn partner verdien, hoe de eigendom van het huis onderling geregeld is, ... We sluiten met elkaar een contract af over het schilderen van de gevel, en als er intern in het schildersbedrijf of in mijn huishouden iets niet goed zit, dan blijkt dat wel uit een onredelijke prijsstelling bij de offerte, slechte kwaliteit van de geleverde diensten of wanbetaling.

Toch is dit voornemen in de publieke sector maar beperkt haalbaar. Er zijn meerdere redenen waarom het in de interne keuken van de opdrachtnemer kijken door de

opdrachtgever onvermijdelijk is. Zo is er de verwachting dat de opdrachtgever toeziet op (on)redelijke aanwending van publieke middelen. Voorbeelden daarvan zijn de vele discussies over het toekennen van topsalarissen in de publieke sector en de voorstellen tot het invoeren van een graaitaks. Een ander voorbeeld is te vinden in de discussie in 2002 omtrent de al te luxueuze uitvoering van het hoofdkantoor van het UWV. Naar aanleiding daarvan zei D66-kamerlid Bakker “instanties die met overheidsgeld omgaan, zoals het UWV, moeten dat geld sober besteden.” (Volkskrant, 16 februari 2004). Hij verwoordde daarmee een breed gedeeld standpunt, en één van de redenen waarom ook binnen BCF-relaties opdrachtgevers deels inzage moeten hebben in de interne bedrijfsvoering van opdrachtnemers.

Een andere reden waarom in de publieke sector opdrachtgevers zich niet helemaal afzijdig kunnen houden van de interne bedrijfsvoering van opdrachtnemers is hun wederzijdse afhankelijkheid. Meermaals is er sprake van situaties waarbij de opdrachtgever veruit de grootste financierder is en er nauwelijks andere inkomsten zijn. Bovendien heeft de opdrachtnemer dikwijls een monopoly op een bepaalde vorm van diensten/producten, en kan er geen significant deel van de gezochte dienstverlening door een andere opdrachtnemer uitgevoerd worden. Die situatie is grotendeels door lokale overheden zelf geïnitieerd, door in het verleden te eisen dat welzijnsorganisaties fuseren tot brede lokale welzijnsorganisaties. Schaalvergroting moest leiden tot kleinere overhead en efficiëntere dienstverlening.

Gezien de zo ontstane afhankelijkheid heeft de opdrachtgever er nu belang bij dat opdrachtnemers een gezonde bedrijfsvoering hebben en faillissementen te vermijden. Niet alleen is er dan geen vervangende uitvoerende organisatie op korte termijn beschikbaar, ook een deel van de al uitgekeerde financiële middelen kan verloren gaan. Dat blijkt uit eerdere droevige ervaringen, zoals met de organisatie Opmaat in Emmen die in 2002 failliet ging, Welzijn Zeeburg en Alcides in Amsterdam een jaar later en Wing in Groningen in 2004.

Rechtmatigheid

Er is onduidelijkheid bij de instellingen over het begrip ‘rechtmatigheid’ en de wijze waarop dat in de financierings- en verantwoordingscyclus een plaats dient te krijgen. Sinds 2005, over de jaarrekening voor het werkingsjaar 2004, moeten Nederlandse gemeenten hun werking laten controleren door een accountant op rechtmatigheid, in aanvulling op de eerdere financiële controle. Dat is een gevolg van de dualisering van lokaal beleid en de grotere scheiding tussen gemeenteraad en college van B&W. De rechtmatigheidstoets geeft aan dat alle inzet van financiële middelen een basis hebben in interne en externe wet- en regelgeving. Richtinggevend is hierbij ook de subsidieverordening van de gemeenteraad. Er wordt gecontroleerd hoe geormerkte middelen zijn besteed en hoe procedures zijn nagevolgd, m.a.w. dat niet zomaar geld wordt uitgegeven.

Deze rechtmatigheidstoets waaraan gemeenten moeten voldoen, wordt voor een deel doorvertaald naar een eis tot accountantsverklaring inclusief rechtmatigheidstoets bij uitvoerende organisaties. Dat gaat niet steeds goed. De eerder genoemde raadscommissie MZF maakt zich zorgen: “daarbij komt dat gemeenten sinds 2005 door de gemeente-accountant beoordeeld worden op rechtmatigheid. Voor het verkrijgen van

rechtmatigheidsverklaring is de gemeente deels afhankelijk van de informatieverstrekking van de gesubsidieerde instellingen. De richtlijnen omtrent rechtmatigheid worden ook steeds verder aangescherpt dus dienen gesubsidieerde instellingen ‘gedwongen’ geprikkeld te worden deze informatie aan te leveren.” Ook instellingen worstelen met dit nieuwe element van verantwoording, door de onduidelijkheid over wat precies verwacht wordt.

Indicator-inflatie

Binnen BCF worden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer een aantal indicatoren afgesproken aan de hand waarvan kwantitatieve informatie verzameld wordt. Deze informatie is dan beschikbaar voor tussentijdse en afsluitende rapportages. De winst daarvan is dat enkele voorheen vage aantallen nu concreter worden. Het nadeel blijkt te zijn dat er een inflatie van indicatoren ontstaat, waardoor er een toename is van registratiedruk. Indicatoren vertonen imperialistisch gedrag, ze willen steeds meer ruimte en vermenigvuldigen zich. Het uitdijende karakter van indicatoren wordt aangeduid als ‘de wet van de mushrooming’ (de Bruijn, 2006). Dit staat dan weer op gespannen voet met de wens meer kwaliteit in de primaire processen te verwezenlijken, ‘meer handjes aan het bed’ te hebben.

De inflatie ontstaat doordat de gevraagde indicatoren niet optimaal afgestemd worden met de indicatoren zoals die gebruikt worden in verantwoording naar andere financierders en organisaties zoals Centraal Bureau Statistiek, informatiesystematiek vanuit branchevereniging en/of servicepunt welzijnsinformatie. Ook blijkt er geen natuurlijke grens lijkt te zijn voor de mate van detail waarin cijfers verzameld worden. Indicatoren geven immers steeds slechts een beperkt beeld van de werkelijkheid en er bestaat de neiging dat beeld rijker te maken door extra indicatoren toe te voegen, ook binnen een BCF-kader: “De praktijk wijst uit dat lokale overheden bij toepassing van beleidsgestuurde contractfinanciering geneigd zijn een groot aantal verschillende teleenheden te benoemen.” (Hordijk et al., 2006, p. 39).

Meervoudigheid van rollen: toch gedwongen partners

In de verschillende fasen van de BCF-methode wijzigt de relatie tussen de lokale overheid en de uitvoerende organisaties. In de eerste fasen van het opstellen van beleidskader en analyse van vraag- en aanbodzijde zouden uitvoerende organisaties belangrijk moeten zijn als *ervaringsdeskundigen*, als partner met zicht op de sociale vraagstukken in de stad. De uitvoerende organisaties zijn niet de enige informatiebron die de gemeente ter beschikking heeft om het beleidskader op te stellen, maar wel een belangrijke en een onmisbare. Zonder de informatie van de uitvoerende organisaties over wat leeft en speelt in de stad, zal een volwaardig beleidskader nauwelijks mogelijk zijn.

In de fase van de opdrachtformulering en offerte zouden de uitvoerende organisaties de rol van *professionals* moeten toebedeeld krijgen, c.q. opnemen, waarbij hun expertise benut wordt om de beleidsdoelstellingen te vertalen naar de meest geschikte sociale interventies. In de volgende fasen worden uitvoerende organisaties vooral *toegewijde uitvoerders*, die tegen de beste prijs en met de beste kwaliteit de afgesproken producten/diensten leveren. In fase 9 van de BCF-cyclus wijzigt die rol dan weer en worden uitvoerende organisaties bij voorkeur *‘reflective practitioners’* (Schön, 1983), die met enige kritische afstand hun werk

bekijken en terugblikken op de kwaliteit van zowel de output als de outcome.

Ook de rol van de gemeente verandert regelmatig. In de eerste fasen is de gemeente de regisseur, maar is ze mede afhankelijk van de uitvoerende organisaties. In de volgende fasen krijgt de gemeente de rol van rekenmeester, die met zo beperkt mogelijke middelen zo ruim mogelijke doelstellingen realiseert. Die rol komt terug op het einde van de BCF-cyclus, hoewel de rol daar ook benoemd zou kunnen worden als controleur.

Naast deze rolwisselingen is er ook sprake van een vorm van een 'gedwongen huwelijk'. Zowel lokale overheid als uitvoerende organisaties zitten immers aan elkaar vast via een feitelijke monopolie op het vlak van financiering enerzijds en uitvoering anderzijds. Dat is eigenlijk het gevolg van de fusies van meerdere kleine welzijnsinstellingen tot een zeer beperkt aantal brede welzijnsorganisaties. Ervaringen uit andere steden leren dat als die niet langer kunnen vertrouwen op financiering vanuit de gemeente, ze falliet gaan en door diezelfde gemeente moeten heruitgevonden worden, dikwijls met hetzelfde personeel. Mede daardoor kunnen zuivere marktmechanismen op het terrein van lokaal sociaal beleid niet werken, en gaat de metafoor van de onzichtbare hand van Adam Smith niet op. De combinatie van wisselende rollen en gedwongen partnership zorgt voor spanning. Waar in de ene fase gemeente en uitvoerende organisatie strategisch moeten samenwerken en bondgenoten zijn, moeten ze in een andere fase kritisch zijn ten aanzien van elkaars werk. Hoe kan de dosis wantrouwen die nodig is om kritisch naar elkaars werk te kijken, gezond genoeg blijven zodat het vertrouwen nodig voor de strategische samenwerking er niet door erodeert?

Meervoudigheid van relaties: meerdere partners en meerdere methodes

Een beperking van de BCF-methode is dat het een kader biedt voor afspraken tussen één opdrachtgever en één opdrachtnemer, in de praktijk dikwijls een lokale overheid en een uitvoerende hulpverleningsorganisatie. In die praktijk is er echter van een dergelijke bilaterale situatie zelden sprake, om meerdere redenen.

De lokale overheid treedt niet alleen namens zichzelf op, maar ook namens andere overheden. De gemeente weet zich gebonden aan allerlei regels, budgetten en afspraken met andere organisaties, zoals van de rijksoverheid, Europese wetgeving of haar eigen gemeenteraad. Bovendien spreekt die gemeente niet met één mond. Er zijn diverse diensten en verschillende ambtenaren die met een uitvoerende organisatie afspraken maken, deels binnen het kader van een BCF-contract, deels daarbuiten. Het wordt daardoor onduidelijk wat precies van een maatschappelijke ondernemer verwacht wordt, 'het gezamenlijke' van de opdracht verdwijnt uit beeld, er is sprake van gefragmenteerd opdrachtgeverschap. Opnieuw de vergelijking makend met de private markt en het schilderen van de gevel: als de vrouw uit het gezin uitspreekt dat de gevel vooral snel klaar moet zijn en een lichte kleur moet hebben, terwijl de man steeds blijft aarzelen en nog even bedenktijd vraagt, weet de schilder het natuurlijk ook niet. Hij kan niet aan beide verwachtingen tegemoet komen, ze zijn tegenstrijdig met elkaar.

Zelfs als vanuit de gemeente een coherente gezamenlijke opdracht geformuleerd wordt voor een uitvoerende organisatie, heeft die organisatie nog met andere financierders te maken. De complexiteit is dat die andere financierders sterk aanverwante en soms moeilijk van elkaar te onderscheiden producten/diensten vragen (bv. bevorder de leefbaarheid in de wijk). Bovendien hebben ze elk een eigen financierings- en verantwoordingsstructuur,

die niet op elkaar afgestemd is. Afspraken in het kader van grotestedenbeleid, krachtwijken of de in Eindhoven bekende 'formatjes' onttrekken zich volledig aan de BCF-methode. Daardoor ontstaan tussen dezelfde partners, tussen gemeente en werkveld, financierings- en verantwoordingsrelaties van verschillende pluimage en ontstaat stapeling van verantwoording.

Ook de opdrachtnemer is zelden alleen. De verwachte resultaten zoals die in het beleidskader of de opdracht aan organisaties benoemd worden, zijn niet alleen het actieterrein van één uitvoerende organisatie, maar van meerdere. Die krijgen elk een eigen BCF-contract met de lokale overheid, of zijn een soort onderaannemer (dikwijls naast hun eigen groter BCF-contract met diezelfde gemeente). Zo is het thema huiselijk geweld in Eindhoven gesplitst tussen Neos (frontoffice) en de Lumens groep (backoffice). En de kortdurende opvang van Portaal 040 wordt dan weer georganiseerd in een samenwerking tussen Neos, Novadic-Kentron en GGzE. Telkens hebben de partners dus een deel van dit werk in hun BCF-contract met de gemeente, maar de relatie tussen hen voor de producten/diensten die in samenwerking uitgevoerd worden, is dan weer niet in diezelfde contracten uitgewerkt. Opnieuw kan dit, indien voor de uitvoering niet afgesproken, nadien tot onduidelijkheid en onenigheid leiden.

3.7 BCF en gesedimenteerd wantrouwen

In paragraaf 2.3. hebben we verschillende dimensies van kwaliteit van publieke dienstverlening beschreven, waaronder oplossingsvermogen, het juiste instrument kiezen en lerend vermogen. We stonden er ook stil bij het koersverloop van vertrouwen in die kwaliteit de afgelopen decennia, en stelden vast dat de sociale sector aankijkt tegen een meervoudige vertrouwenscrisis. Het is de vraag hoe BCF zich verhoudt tot dit 'gesedimenteerd wantrouwen'.

Van Dale omschrijft sedimentatie als bezinksel, neerslag, afzetting. Sedimentatie is meer dan cumulatie, omdat het gewicht van de bovenste afzetting druk uitoefent op de onderliggende aardlagen en die transformeert. In de geologische context ontstond zo aardolie en diamant op basis van druk op oudere afzettingen. Van den Brink heeft de metafoer gebruikt bij de historische beschrijving van burgerschap en modernisering (van den Brink, 2002; 2007). Zo maakt hij onderscheid tussen verschillende 'aardlagen' van burgerschap die achtereenvolgens een juridische, politieke, sociale, economische en culturele invalshoek hebben. Dezelfde metafoer kunnen we ook toepassen op het vraagstuk van vertrouwen/wantrouwen die de samenleving in de kwaliteit van de hulpverlenende sector heeft. Ook hier is sprake van verschillende lagen die op elkaar inwerken.

In de vorige paragraaf zijn een aantal aspecten benoemd waarop de BCF-methode en/of de toepassing ervan in de praktijk verbeterd kan worden. Daarbij is vooral uitgegaan van de situatie in Eindhoven, en gelet op het maatwerk-karakter van BCF kan het zijn dat niet alle aspecten voor andere gemeenten even relevant zijn. Er is echter één fundamenteel aspect van de financierings- en verantwoordingsrelatie tussen (lokale) overheid en uitvoerende organisatie dat slechts beperkt aan de orde komt in de BCF-methode, ongeacht de vorm die

het maatwerk krijgt. De BCF-methode gaat steeds hoofdzakelijk om wat er aan diensten/producten plaatsvindt tegen welke kostprijs en aan welke kwaliteit, en niet waarom precies deze diensten/producten. Met BCF wordt duidelijker wat we doen en of we de dingen goed doen, maar niet of we de goede dingen doen.

Het gesedimenteerd wantrouwen in de publieke dienstverlening wordt daarom via het toepassen van de BCF-methode maar in beperkte mate verholpen. De winst van het verzakelijken van relaties tussen overheid en hulpverlenende organisaties is dat beter dan voorheen in beeld komt wat er allemaal aan activiteiten plaatsvindt. Wat er gedaan wordt, is nu duidelijker. Maar het waarom blijft, hoewel het een wezenlijk onderdeel is van de discussie, buiten beeld.

Niveaus binnen BCF en gesedimenteerd wantrouwen

Om de grenzen van de bijdrage van de BCF-methode aan het heroveren van vertrouwen in de sociale sector te begrijpen, is het nuttig onderscheid te maken tussen drie niveaus in de relaties tussen opdrachtgever (lokale overheid) en opdrachtnemers (maatschappelijke ondernemers, werkveld). Er is vooreerst een *politiek-normatief niveau*. Op dit niveau worden de grote keuzen gemaakt. Op basis van normen en waarden, politieke voorkeuren en traditie ontstaan richtinggevendende uitspraken over wat de doelstellingen voor het sociaal beleid zijn (hoeveel armoede wordt getolereerd, in welke mate worden burgers op zelfredzaamheid aangesproken, ...) en de grote lijnen van de organisatie ervan (gaat de voorkeur naar uitvoering door overheid zelf, door vrije markt, via informele zorg, ...). Aangezien de keuzen tot stand komen in een consensusedemocratie, zal er altijd spanning zijn over de gemaakte keuzen. De oppositie zou eerder voor meer jeugdwerkers gekozen hebben, of juist voor een meer repressieve aanpak bij overlastjongeren. Men zou meer via persoonsgebonden budget willen werken en de vrije markt van zorg en welzijn kansen willen geven, of juist meer stabiele subsidies aan het georganiseerde werkveld willen veilig stellen. Keuzen op het politiek-normatief niveau hebben per definitie steeds een onvolledig draagvlak en zijn onderhevig aan schommelingen in politieke voorkeuren en macht. Daarnaast is er een *professioneel niveau* te onderscheiden, waarop de beste, meest effectieve sociale interventie gekozen en uitgevoerd wordt om de doelstellingen te realiseren. De focus ligt op de outcome, op de uiteindelijke behaalde effecten. Doen we de juiste dingen, gegeven de vastgestelde doelstellingen? Op dit niveau is er veel vraag naar 'evidence based practice', naar de wetenschappelijke verantwoordingsbasis van sociale interventies. Er heerst ook grote onzekerheid op dit niveau, omdat slechts weinig sociale interventies onderwerp geweest zijn van evaluatieonderzoek. Hun werkzaamheid kan er wel zijn, maar is niet via onafhankelijk onderzoek aantoonbaar. Op het politieke-normatieve niveau wordt misbruik gemaakt van die onzekerheid. Sommigen willen eigenlijk niet zo bijdragen aan collectieve verzorgingsarrangementen, maar het is eenvoudiger geen steun te geven vanuit het argument dat het toch niet werkt, dan het niet onderschrijven van sociale doelstellingen.

En tenslotte is er een *zakelijk niveau*, waarop afspraken gemaakt worden over wat een bepaalde sociale interventie kost, waar de middelen vandaan komen. De focus ligt op de output, op de prestaties.

De BCF-cyclus van tien stappen (zie begin hoofdstuk 3) beweegt zich over deze drie niveau's. Niet bij elke stap is elk niveau even dominant aanwezig. Bij stap 1 en 2, het opstellen van het beleidskader en de analyse van vraag- en aanbodzijde, wordt voornamelijk gewerkt op het politiek-normatief niveau. In stap 3 en 4, de opdrachtformulering en het uitbrengen van de offerte wordt vooral gewerkt op het professioneel niveau (keuze van sociale interventies) en het zakelijk niveau (kostprijs van die prestaties). Andere stappen, zoals 5 (beoordeling van de offerte), situeren zich dan weer hoofdzakelijk op het zakelijke niveau.

De wijze waarop de BCF-methode ingezet wordt, met veel aandacht voor de uitwerking van elke stap op het zakelijke niveau, staat in contrast met het gesedimenteerd wantrouwen in de publieke dienstverlening, dat meer op het politiek-normatieve niveau en vooral het professionele niveau te situeren is. Daarom kan een verbetering van de (toepassing van) de BCF-methode zich niet beperken tot alleen die aspecten die relevant zijn op het zakelijke niveau. Meer zakelijkheid helpt immers maar beperkt, dan komt nog meer in beeld wat er uitgevoerd wordt (en tegen welke kostprijs, en overhead, en ...) maar niet waarom. In het volgende hoofdstuk doen we daarom verbetervoorstellen voor zowel de fine-tuning van BCF als voor een inhoudelijke professionalisering.

4 Van goed naar beter

Uit het voorgaande werd duidelijk dat de in Eindhoven gehanteerde toepassing van beleidsgestuurde contractfinanciering voor de sturings- en verantwoordingsrelaties tussen lokale overheid en sociale sector geleid heeft tot meer inzicht in prestaties en concretere afspraken tussen gemeente en uitvoerende organisaties.

Toch zijn er groeipijnen en dus ruimte voor verbetering. Die liggen deels op het instrumentele niveau, de manier waarop de BCF-methode ingezet wordt. Bovendien is er de uitdaging om naast verzakelijking (en het daarbij horende professioneel opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap) ook te werken aan inhoudelijke professionalisering. Alleen zo kan naast de ‘wat doen we’ vraag ook zicht ontstaan op ‘waarom doen we dit’.

In dit hoofdstuk brengen we eerst mogelijke verbeteringen in beeld op het zakelijke niveau van BCF. Vervolgens komt het professionele niveau aan de orde.

4.1 De ‘fine tuning’ van de zakelijke aspecten binnen BCF

Teveel vrijheidsgraden: maak lokale BCF-handleiding

De flexibiliteit van de BCF-methode is meteen een zwakte doordat veel elementen geen standaard waarde meekrijgen. De BCF-methode zou krachtiger zijn mocht er voor zowel inhoudelijke als vormelijke aspecten een standaard invulling voorzien zijn, waar dan lokaal van afgeweken kan worden op basis van argumenten en overwegingen. In de wereld van fysieke dingen krijgt flexibiliteit en aanpasbaarheid altijd vorm vanuit een ‘default value’. Je kan in de auto het stuur hoger/lager plaatsen, maar je krijgt de auto wel met een vooraf ingestelde stuurhoogte. De onduidelijkheid die ontstaat door het ontbreken van dergelijke ‘default values’ bij BCF kan je ondervangen door een lokale handleiding tot BCF te maken voor alle contractpartners van de gemeente, waarin het maatwerk neergeschreven wordt. Daarin kan dan komen te staan of afgerekend wordt op prestatie-eenheden of tel-eenheden (hoewel het handboek BCF daar duidelijk over is: op prestatie-eenheden), op welke wijze en hoeveel reservevorming redelijk is, hoe die reserve kan aangewend worden, hoe bij eventuele terugvordering rekening gehouden wordt met overhead-kosten (terugvorderen op integrale kostprijs of op marginale kostprijs), ...

De in een dergelijke handleiding beschreven gebruikswijze van BCF zou dan in principe leidend zijn voor alle BCF-relaties tussen gemeente en uitvoerende organisaties.

Slechts op basis van inhoudelijke argumenten en in consensus tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zou er voor een bepaald (deel van een) BCF-contract van afgeweken kunnen worden.

Het is voor de hand liggend daarbij af te spreken dat eens neergeschreven aspecten van maatwerk niet eenzijdig door één van de contractpartners gewijzigd kunnen worden, en dat elke wijziging maar ingaat als niet alleen over de inhoud ervan maar ook over de datum van inwerkingtreding overeenstemming is. Wijzigingen gaan dus bij wijze van spreke niet in twee weken voor de offerte ingediend moet worden.

Tijdsaspecten van BCF: binnen één cyclus: respecteer termijnen

Eén van de aspecten die in een lokale BCF-handleiding aan de orde moet komen, zijn de afspraken over de doorlooptijden van BCF-cycli en de data waarom opdrachtgever of opdrachtnemer iets moet doen. Sommige gemeenten werken daarvoor met een ‘spoorboekje’ waarin alle relevante data opgenomen zijn.

Ook in Eindhoven speelt dit thema. De Commissie Maatschappelijke Zorg, Financiën, Personeel en Organisatie (Commissie MZF) van de gemeenteraad heeft recent (juni 2007) voorstellen uitgewerkt om te komen tot een sanctiebeleid om binnen haar subsidiebeleid de naleving van termijnen te bevorderen. Die voorstellen voorzien in sancties van 5% tot 10% van het subsidiebedrag met een maximum tot 25.000 of 50.000 euro bij het overschrijden van afgesproken termijnen met respectievelijk periodes tot één of twee maanden.

Het valt op dat deze voorstellen enkel betrekking hebben op de uitvoerende organisaties, en niet op termijnoverschrijdingen vanuit de gemeente, de opdrachtgever. Pas aan het einde van het document wijst de commissie op de verantwoordelijkheid vanuit de gemeente: “Keerzijde van de medaille is wel dat we zelf ook consequent moeten zijn ten aanzien van onze eigen beslistermijnen.” Het zou daarom denkbaar en wenselijk zijn ook in het sanctiebeleid een spiegeleffect in te bouwen en dezelfde sancties toe te passen als de opdrachtgever met de opdrachtformulering of de subsidiebeschikking termijnen overschrijdt. Omdat evenwel het bedrijfsrisico voor de opdrachtnemer groter is dan de voorgestelde sancties, zou ook gewerkt kunnen worden met ‘voorlopige twaalfden’, d.w.z. als de opdrachtformulering een maand te laat is, schuift het tijdstip voor de offerte ook met een maand op maar krijgt de huidige opdrachtnemer automatisch een maand budget extra. De uitvoering van de publieke dienstverlening kan immers niet stoppen (in het belang van de stad en de gebruikers van de dienstverlening) en het personeel van de huidige uitvoerder heeft behoefte aan en recht op duidelijkheid over aanstellingen.

Bovendien valt op dat de commissie strikt naar de datum kijkt van termijnen, en het overschrijden ervan. Dat is natuurlijk een erg SMART geformuleerd criterium, maar houdt geen rekening met oorzaken van vertraging. Die kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door laattijdige aanpassingen van de opdrachtverstrekking, of doordat opdrachtgever en opdrachtnemer nog samen in overleg zijn over de inhoud van bepaalde aspecten van de opdracht/offerte. De manier waarop de voorstellen van de commissie verwoord zijn, laat voor deze ‘verantwoorde termijnoverschrijding’ geen ruimte.

Tijdsaspecten van BCF: tussen meerdere cycli: stem af in één tussentijdse rapportage.

Eerder beschreven we dat er tussen een overheid en een uitvoerende organisatie tegelijk meerdere BCF-cycli tegelijk lopen, die als dakpannen in elkaar ingrijpen. De dakpannen grijpen echter niet optimaal in elkaar in. Een samenvoegen van de voorjaars- en najaarsrapportage tot één tussentijdse rapportage met als datum 1 juni lijkt een betere afstemming tussen de verschillende BCF-cycli mogelijk te maken. Die tussentijdse rapportage volgt dan op stap 9 (eindrapportage) van de BCF-cyclus T-1, waarvoor typisch 1 mei als einddatum geldt, en kan op de eerste 5 maanden van het lopende werkingsjaar T terugblikken en tevens vooruitblikken op wat in de eerste stappen van de BCF-cyclus T+1 belangrijke thema's worden.

Teveel in interne keuken: bepaal welke controlesystemen nodig zijn

Een regelmatig terugkomend pijnpunt betreft het gevoel bij opdrachtnemers dat de opdrachtgever teveel informatie wil over de interne bedrijfsvoering. Dat wordt ervaren als onnodig 'in de interne keuken kijken'. Een deel daarvan is geformaliseerd en uitbesteed aan personen en systemen, zoals accountants of HKZ en AO/IC. Die controleren de financiële en administratieve gegevens op juistheid, zodat een opdrachtgever er van kan uitgaan dat de cijfers die een opdrachtnemer hem bezorgt, correct zijn.

Binnen Eindhoven zou de uitvoering van BCF op dit vlak verbeterd kunnen worden door gezamenlijke afspraken over welke controlesystemen in welke vorm er minimaal nodig zijn (bijvoorbeeld jaarlijkse accountantsverklaring en HKZ-certificering) en welke informatie anderszins tussen opdrachtgever en opdrachtnemer uitgewisseld moet worden. Die afspraken gelden dan meteen als maximale variant van informatie-uitwisseling, tenzij de kosten van extra informatievoorziening (zoals nieuwe indicatoren of tussentijdse rapportages) ook verrekend worden.

Verder kan periodiek informeel overleg afgesproken worden, zodat bezorgdheden en vragen van de opdrachtgever of ontwikkelingen gesignaleerd door de opdrachtnemers mondeling toegelicht worden.

Rechtmatigheid: leg richtlijnen over accountantsbeoordeling vast in de subsidieverordening

De gemeentes zijn verplicht om een rechtmatigheidsverklaring af te geven. De gemeenteraad beschikt over een normenkader dat leidend is voor de contractafspraken met de maatschappelijke ondernemingen. In deze gemeentelijke verordening dient vastgelegd te zijn hoe de instellingen verantwoording afleggen over de geleverde activiteiten. In de subsidieverordening is het raadzaam om vast te leggen hoe de instellingsaccountant van de maatschappelijke organisatie een beoordelingsverklaring afgeeft. Dit kan vastgelegd worden in een controleprotocol. Afspraken over de te leveren diensten worden vergezeld van afspraken over de wijze waarop met afwijkingen tussen overeengekomen en daadwerkelijk geleverde aantallen wordt omgegaan.

Indicator-inflatie: beperk het aantal indicatoren

Bij het opstellen van een financieringscontract tussen (lokale) overheid en uitvoerende organisatie worden doelstellingen SMART geformuleerd. Dat vertaalt zich later in de verantwoordingsfase naar het meetbaar maken van resultaten via indicatoren. Daar wordt een registratie van bijgehouden. Ze kunnen zowel betrekking hebben op prestatie-eenheden als op teleenheden.

De spanning tussen de beperkte realiteitsweergave van indicatoren en de complexiteit van die realiteit opgevangen worden door meer werk te maken van het vertellen. Daarnaast kan kritisch gekeken worden naar de geregistreerde indicatoren en hun nuttigheid. Is elke indicator wel goed meetbaar (cf. eerdere observaties over betrouwbaarheid van registratie in paragraaf 2.6), zijn er duidelijke relaties tussen de indicator en een beleidsdoelstelling, werd de informatie van de indicator in het verleden daadwerkelijk gebruikt?

Bij het opstellen van een nieuw BCF-contract kan de hoeveelheid en complexiteit van indicatoren bewust opnieuw bekeken worden, vanuit het perspectief het woekeren van indicatoren tegen te gaan. Het is vergelijkbaar met onkruid wieden. Nadien ziet de tuin er

wat kaler uit maar tegelijk veel kleurrijker en toegankelijker.

Het verzamelen van kengetallen/indicatoren kan ook van een prijskaartje voorzien worden: “kengetallen worden door maatschappelijke organisaties tijdens het productieproces geregistreerd. De bedrijfsvoering van die organisaties moet die registratie mogelijk maken. Hoe hoger de eisen die in de opdrachtverstrekking aan te registreren indicatoren worden gesteld, hoe hoger de integrale kostprijs van producten van de maatschappelijke organisaties.” (Hordijk et al., 2006, p. 23). Met andere woorden, het meten van indicatoren wordt als onderdeel van de overheadkosten in beeld gebracht en doorgerekend aan de opdrachtgever.

Een andere mogelijkheid bestaat er in een maximum belasting van registratie af te spreken. De Tilburgse welzijnsorganisatie de Twern heeft de ambitie uitgesproken om een uitvoerende hulpverlener niet meer dan 10 minuten per werkdag te belasten met registratie van informatie die nodig is voor indicatoren en de verantwoordingsrelatie naar de opdrachtgevers. Tien minuten op een werkdag komt overeen met ongeveer 2%. Kan tussen de gemeente Eindhoven en haar BCF-partners een soortgelijke intentie afgesproken worden? En waarom dan niet een lager percentage dan 2% afspreken? Dat schept meer ruimte voor uitvoerend werk, en daar is het immers om te doen. Vanzelfsprekend zou ook in de praktijk opgevolgd moeten worden of de afgesproken norm gerealiseerd wordt, anders blijft het bij holle woorden. Het is raadzaam dat elke organisatie een standaard overzicht maakt van indicatoren die vanuit de bedrijfsvoering verzameld worden, en dus eenvoudig beschikbaar zijn. Bij nieuwe contracten wordt de opdrachtgever gevraagd daarmee te werken. Verzameling van extra indicatoren voor een bepaalde opdrachtgever, kan leiden tot extra kosten voor die opdrachtgever. Van elke indicator die verzameld wordt dient beoordeeld te worden waarom die nodig is en of de informatie betekenisvol is. Dat kan met gemeenten en Neos/ Lumens/ Novadic-Kentron als gezamenlijke oefening.

Meervoudigheid van relaties: meerdere partners: meerdere methodes: voorkom stapeling

Uitvoerende organisaties die een BCF financierings- en verantwoordingsrelatie hebben met de gemeente zitten daarnaast ook in andere financierings- en verantwoordingsrelaties. Dat kan met diezelfde gemeente zijn (bv. via deelname aan een project in het kader van grotestedenbeleid of een bieding op krachtwijken), met andere gemeenten als er sprake is van organisaties die actief zijn op het grondgebied van meerdere gemeenten, of met andere financieringsorganisaties zoals het zorgkantoor voor AWBZ-diensten.

Elk van deze relaties creëert een eigen verantwoordingssystematiek die volledig losstaat van de anderen. Er is sprake van een nutteloze stapeling van verantwoording. Staatssecretaris Ank Bijleveld van Binnenlandse Zaken roept op tot vereenvoudiging: “we moeten ophouden met het stapelen van controle op controle. Er is sprake van een overdreven verantwoording van subsidieregels. ... Al die regels in ons land zijn op elkaar gestapeld zonder dat gekeken is naar het geheel.” (Volkskrant, 24 augustus 2007).

Als pragmatische oplossing voor het herhaaldelijk op verschillende wijze rapporteren over in essentie dezelfde activiteiten wordt voorgesteld te werken met een zogenaamde ‘single audit en single information’, afgekort tot sisa. Daarbij ontstaat een basisverantwoording die voor alle financiers dezelfde is. In haar reactie op het WRR rapport over ‘Bewijzen van publieke dienstverlening’ creëert het kabinet de verwachting dat er meer zal gewerkt

worden met dit instrument, en omschrijft de volgende consequentie voor organisaties: “ze hoeven zich één keer financieel te verantwoorden in het jaarverslag en dit wordt vervolgens één keer gecontroleerd.” (april 2005). Net voordien diende de Tweede Kamer een motie in bij Minister van Financiën Zalm om het instrument van single audit in te voeren. De minister erkent de behoefte daaraan: “De meeste instellingen leggen vanwege wettelijke en/of statutaire verplichtingen verantwoording af aan de belanghebbenden met een jaarverslag inclusief jaarrekening. De ideaalsituatie is dat met één verantwoordingsdocument over het totaal van de financiële middelen aan de informatiebehoeften van alle belanghebbenden wordt voldaan. Dit is het principe van single information. Vaak wordt nu nog per subsidieregeling gevraagd om een specifieke financiële verantwoording. Dit leidt tot extra administratieve lasten bij de instelling en doublures in de informatieverstrekking.” (brief 31 mei 2005). Tegelijk wijst hij op de complexiteit van de invoering van het instrument: “In gevallen waarbij instellingen te maken hebben met meer belanghebbenden en verschaffers van middelen, krijgen de begrippen single information en single audit een extra dimensie. De eisen van de verschillende belanghebbenden met betrekking tot verantwoordings- en controle-informatie dienen in dit geval zo op elkaar afgestemd te zijn, dat door de instelling kan worden volstaan met één financiële verantwoording voorzien van één accountantsverklaring. Om dit mogelijk te maken zal er overeenstemming moeten zijn tussen de verschillende belanghebbenden en de desbetreffende instelling.” De rijksoverheid maakt werk van de invoering van single audit in de relaties met gemeenten. In 2007 moet voor 84 specifieke uitkeringen niet meer afzonderlijk verantwoord worden, maar via het instrument van single audit.

Zorginstellingen moeten vanaf 2008, rapporterend over het werkingsjaar 2007, werken met een zogenaamd ‘jaardocument zorg’ (zie www.minvws.nl/dossiers/jaardocument-zorg). Zorginstellingen die hiermee gaan werken zijn diegene die zorg- en dienstverlening organiseren die onder de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi) valt. Een jaardocument zorg bestaat uit een maatschappelijk verslag, een jaarrekening en bijlagen. Doel is op deze wijze de administratieve last voor de uitvoerende organisatie te verminderen en onnodig dubbel opgevraagde informatie te vermijden. De gemeente Eindhoven zou het initiatief kunnen nemen om de basis te leggen voor een maatschappelijk jaarverslag waar overige financiers naar verwezen kunnen worden.

Meervoudigheid van relaties: meerdere partners: keten-verantwoording

Maak van logisch-samenhorende producten/diensten waarbij meerdere uitvoerende organisaties betrokken zijn, een logisch-samenhorend contract en verantwoording. Dat kan door één van de uitvoerende organisaties penvoerder te laten zijn voor het geheel van producten/diensten en de andere uitvoerende organisaties er als onderaannemer bij te betrekken, d.w.z. op een wijze die in de contract- en verantwoordingsfeer niet gescheiden wordt. In het eerder aangehaalde voorbeeld rond huiselijk geweld dat in Eindhoven gesplitst is tussen Neos (frontoffice) en de Lumens groep (backoffice), zou dan Neos deze dienst in haar BCF-contract met de gemeente hebben, en de Lumens groep als onderaannemer met Neos contracten sluiten. Om de coherentie van het gehele beleidskader te bewaken zou een matrix opgesteld kunnen worden die op de ene as alle

voor het beleidskader noodzakelijke activiteiten in beeld brengt en op de andere als de uitvoerende organisaties.

4.2 De inhoudelijke professionalisering

Van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer kan verwacht worden dat ze niet alleen de vraag kunnen beantwoorden naar welke producten/diensten nodig zijn, maar ook waarom. Dat vraagt een inhoudelijke professionalisering over lokaal sociaal beleid en sociale interventies. Binnen het kader van de BCF-methode komt dit aan de orde in fasen 3/4 (formulering opdracht en uitbrengen offerte) en in de fasen 8/9 (tussentijdse en uiteindelijke rapportages). Bij fasen 3/4 is er sprake van de keuze voor de meest optimale sociale interventies, bij fasen 8/9 van rapportage niet alleen over output (wat is er gedaan) maar ook outcome (wat zijn de effecten). Deze paragraaf gaat in op de kwestie over de relatie tussen output en outcome van sociale interventies, hoe outcome in BCF ingevuld wordt en welke alternatieven er zijn.

Van toegewijde uitvoering naar gewenste effecten

Een deel van het gesedimenteerde wantrouwen zit niet zozeer op het niveau van de kwaliteit van de uitvoering van hulpverlening, maar op het niveau van het behalen van de gewenste effecten. Het is analytisch belangrijk dat onderscheid te maken. Daarvoor worden vaak de begrippen output en outcome gebruikt en de volgorde input → throughput → output → outcome. Output verwijst naar de geleverde diensten en producten, bv. een geven van een bepaald aantal budgetcursussen, bemiddeling tussen vraag en aanbod van vrijwilligers via een digitale vacaturebank (www.volta-eindhoven.nl) of het organiseren van een alarmsysteem voor slachtoffers van huiselijk geweld (Aware, Abused Women's Active Response Emergency). Outcome verwijst naar de maatschappelijke effecten die zich voordoen, zoals een daling van het aantal problematische schuldsituaties, de groei van informele zorg of het vermijden van gezinsdrama's.

Vanzelfsprekend wordt door de samenleving geïnvesteerd in de output met de verwachting dat daarom de outcome zich voordoet. Je gaat geen middelen beschikbaar stellen voor budgetcursussen als er niet minstens een vage hoop is dat het bijdraagt aan het verminderen van het aantal problematische schuldsituaties. Zoals eerder aangegeven is er in deze sector evenwel een minder heldere en minder sterke relatie tussen output en outcome in vergelijking met andere sectoren. Daarom is eerder door het Bureau Beleidsinformatie en Onderzoek (BiO) van de gemeente Eindhoven het begrip 'plausibele causaliteit' geïntroduceerd (en toegepast in het kader van de evaluatie en verantwoording van het GSB-project Onze Wijk Aan Zet in Woensel West).

In de publieke sector zijn er diverse redenen waarom output zich minder streng tot outcome verhoudt. "Onderzoek naar de doeltreffendheid van beleid is gecompliceerd, omdat enerzijds sprake kan zijn van een lange beleidsketen en anderzijds omdat er externe factoren kunnen zijn die ook van invloed kunnen zijn op de te bereiken einddoelen. Tussen directe overheidsprestaties en de uiteindelijk gerealiseerde maatschappelijke situatie zitten vaak vele schakels." (Algemene Rekenkamer, 2005). Bovendien is een bepaalde outcome steeds het resultaat van outputs van verschillende organisaties.

Tenslotte kan er ook sprake zijn van onverwachte onbedoelde effecten ondanks toegewijde uitvoering. Het bekendste voorbeeld daarvan is 'scared straight', een methode om risicjongeren 'op het rechte pad te schrikken' door confrontatie met criminelen in de gevangenis. Effectonderzoek toonde aan dat de criminelen eerder een rolmodel werden dan een afschrikkingseffect bewerkstelligden (Finckenauer & Gavin, 1999; Finckenauer, Turpin-Petrosino, & Petrosino, 2000). In eigen land kennen we ook voorbeelden van interventies die ondanks geslaagde uitvoering toch de verhoopte effecten niet realiseren. Zo was er september 2007 het onderzoek naar justitiële interventies tegen schoolverzuim waar uit de vergelijking tussen verschillende methoden moest vastgesteld worden: "Geen van de interventies blijkt een significant effect te hebben op het verzuim." (van Burik, Elderman, Persoon, & Rutten, 2007, p. 13).

Om bovengenoemde redenen is het inzichtelijker maken van output dan ook onvoldoende om de effectiviteit van sociale interventies in beeld te krijgen en tot volwaardige accountability te komen. Zelfs als output SMART geformuleerd wordt, ontstaat er geen voor de hand liggend beeld op de realisatie van de gewenste maatschappelijke effecten, de outcome.

Het is dan ook naïef te stellen dat "outputsturing aan de zachte sector de kans biedt om te laten zien hoe 'hard' de resultaten zijn, misschien wel even hard als van de harde sector. Het kan nu eindelijk met getallen aantonen dat het iets bereikt en dus ook echt iets voorstelt. Via accountability kan de sociale pijler van het grotestedenbeleid zich meten met de fysieke en de economische." (Tonkens & Duyvendak, 2001). Eenzelfde beeld wordt ook vanuit de sector opgeroepen, in het kader van TRILL: "Het dienstenboek is zodanig op de resultatencatalogus afgestemd dat wanneer de uitkomsten van de samenstellende modules (dienst) behaald zijn, daarmee automatisch het resultaat zoals geformuleerd door de gemeente behaald wordt." (Braks & van Woerkom, 2006).

Dergelijke uitspraken kunnen alleen maar 'wishful thinking' zijn. Een hulpverlenende organisatie mag nog drie cijfers na de komma in beeld brengen hoeveel uur en op welke dagdelen er jongerenwerkers in de wijk actief waren, als die jongeren voor overlast blijven zorgen door andere omstandigheden (gebroken gezinnen, schooluitval, ...), zal de hardheid van de sociale sector weinig vorm krijgen.

"Schuldhelpverlening is steeds minder succesvol en de wachtlijsten zijn lang" kopte de Volkskrant in mei 2007. 'Tja', denk je dan, 'daar heb je weer falende hulpverlening, ze werken er niet hard of ze weten niet goed wat ze moeten'. En meteen is het onderscheid tussen outcome en output weg, wordt de fout gemaakt uitvoering en effecten met elkaar te verwarren. De effectiviteit van schuldhelpverlening wordt immers niet alleen bepaald door de kwaliteit van het werk van de hulpverlening, maar ook bijvoorbeeld door de mate waarin schuldeisers meewerken dan wel juridische procedures opstarten en de mate waarin kredietverstrekkers de ruimte krijgen argeloze klanten leningen te geven als terugbetaling ervan al risicovol is. Kredietkaarten en online winkels helpen daarbij ook niet. Het is daarom goed dat naast schuldhelpverlening ook werk gemaakt wordt van het voorkomen van al te eenvoudig kredietverstrekking, bv. door het fors optrekken van boetes voor kredietverleners die nalaten een kredietwaardigheidstoets zorgvuldig uit te voeren en het

verplichten van waarschuwingsszinnen bij leenreclames (persbericht Ministerie van Sociale Zaken, 19 oktober 2007).

Eenzelfde gebrek aan onderscheid tussen outcome en output kondigt zich al aan bij het dossier krachtwijken. Hoewel er smalend wordt gedaan over de maakbaarheid van de samenleving worden hier torenhoge ambities geformuleerd met beperkte middelen en een geringe analyse van te behalen doelstellingen en in te zetten middelen. Iedereen laat zich enthousiast maken door de mooie intenties en doet 'biedingen'. Daar tegenover staat de sombere analyse van Jan Latten die Nederland omschrijft als 'zwanger van segregatie' (Latten, 2005). Zijn werk leidt bovendien tot hele andere sociale interventies dan degene die nu in de biedingen voor krachtwijken zitten, namelijk tot beperken van keuzegedrag bij woonplaats, school en zelfs huwelijkspartner. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau doet uitspraken over hoe de leefbaarheid van de wijk te verhogen (Wittebrood & van Dijk, 2007). Dit hoort bij de 'methodische dialoog', waarbij opvalt dat de maakbaarheid gezocht wordt binnen bepaalde normatieve kaders. Wel een buurtplatform of een klapperproject, geen beperkte keuze van woonplaats. Is hier sprake van een 'methodische bijziendheid', die later zal leiden tot een verwarring tussen output en outcome? Dan herhalen zich cynische reacties zoals nu op het Sociaal Debat Eindhoven: "Er wordt al jaren geld gepompt in achterstandswijken. Dit geld is gegaan naar de 'hulptroepen'. Deze wijken bestaan nog steeds." (bijdrage forum www.sociaaldebateindhoven.nl, 1 oktober 2007).

BCF in relatie tot output en outcome

Bovenstaande heeft belangrijke consequenties voor financierings- en verantwoordingsrelaties, bv. tussen gemeente en werkveld aan de hand van BCF. Ook daar moet immers onderscheid gemaakt worden tussen output en outcome. De aandacht daarvoor verschuift gaandeweg de BCF-cyclus. In fase 1 en 2 van BCF, de vaststelling van het beleidskader en de analyse van vraag- en aanbodzijde, gaat het om outcome, om gewenste maatschappelijke effecten. Vanaf fase 3, de opdracht van de overheid aan uitvoerende organisaties, gaat het noodzakelijk om output. Pas in fase 8, tussentijdse communicatie en bijstelling contract, en in fase 10, beoordeling en subsidievaststelling, kan de aandacht terug gaan naar outcome.

BCF heeft een structuur die meer aandacht geeft aan output dan outcome. Er worden immers zowel in de financieringsfase als in de verantwoording afspraken gemaakt op het niveau van één bepaalde organisatie, over bepaalde diensten. Dat geeft een eenzijdig beeld van de werkelijkheid en laat zowel de maatschappelijke effecten als de causale relatie tussen investering en die effecten buiten beeld. Bovendien legt het de verantwoordelijkheid voor de outcome, de maatschappelijke effecten, bij de uitvoerende organisatie terwijl die net alleen op output kan aangesproken worden. De relatie tussen output en outcome is van nature ongewis, en dus gedeelde verantwoordelijkheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Die gedeelde verantwoordelijkheid ligt zowel bij de start van een BCF-cyclus (als dit de beleidsdoelstellingen zijn, welke sociale interventies zijn dan op basis van de nu beschikbare kennis het meest aangewezen?) als bij het einde ervan (terugkijkend, waren dit inderdaad de beste instrumenten, zijn de effecten gehaald?).

Gewenste effecten: andere partijen, relaties en instrumenten

Het is daarom nodig naast BCF werk te maken van effectonderzoek naar gemeentelijk sociaal beleid. Waar traditionele accountancy de output in beeld brengt, moeten andere partijen, andere verantwoordingsrelaties en andere instrumenten de outcome in beeld brengen en tot hogere kwaliteit brengen.

Bij *andere partijen* kan gedacht worden aan het Bureau Beleidsinformatie en Onderzoek (BiO) of de Rekenkamercommissie van de gemeente, kennisinstellingen als Fontys of externe onderzoeksbureaus zoals PON of Verwey-Jonker. BiO deed eerder dergelijke inhoudelijke onderzoeken, bv. naar opvoedingsondersteuning, jeugd- en jongerenwerk of gezinscoaches in multi-problem gezinnen, Fontys deed eerder onder meer de evaluatie van de Eindhovense digitale broedplaats.

Bij *andere verantwoordingsrelaties* moet gedacht worden aan meer horizontale verantwoording zoals bedoeld door Jos van der Lans. Hij roept op tot aanvullende verantwoording van hulpverlenende organisaties richting 'rivaliserende collega's' die op hetzelfde maatschappelijke terrein actief zijn en richting 'maatschappelijke stakeholders'. Ook de Wmo geeft kaders om meer werk te maken van horizontale verantwoording op lokaal niveau, en betreft daarbij expliciet ook burgers en gebruikers van publieke dienstverlening. De grootste uitdaging hierbij ligt natuurlijk bij de *andere instrumenten*. De landelijke pogingen om de dienstenboeken binnen WILL en TRILL van wetenschappelijke onderbouwing te voorzien en zo de kans te verhogen op een bepaalde outcome bij inzet van een bepaalde interventie, zijn vooralsnog mislukt. We benoemen daarom een aantal alternatieve instrumenten: een 'evidence request service', herwaardering van het vertellen, visitaties/intervisies, evaluatie-onderzoek en meer algemeen maar niet onbelangrijk, het ondersteunen van 'professionele scepsis'.

Een 'evidence request service'

In de fase 3 en 4 van de BCF-methode moeten doelstellingen uit een beleidskader omgezet worden in diensten/producten. Dat vraagt kennis over welke diensten/producten beschikbaar zijn, maar ook welke daarvan effectiever zijn voor het behalen van die specifieke doelstellingen. Nu ligt de informatie over effectiviteit van sociale interventies echter versnipperd doorheen talloze publicaties, handleidingen en wetenschappelijke tijdschriften. Toegang daartoe is problematisch (veel zit achter dure abonnementen op tijdschriften) en het ontginnen/verwerken vraagt een behoorlijke tijdsinvestering. Die informatie zou dus in bruikbare vorm beschikbaar moeten zijn, zonder daardoor de doorlooptijd van de BCF-cycli verder te verlengen. Het zou handig zijn als er ergens een 'back office' beschikbaar is, waar de opdrachtgever en/of de opdrachtnemer de beschikbare informatie over effectiviteit van bepaalde sociale interventies voor bepaalde doelstellingen kan opvragen.

Een voorbeeld van een dergelijke 'back office' is te vinden bij Barnardo's. Deze Britse hulpverleningsorganisatie is al sinds 1845 in Ierland en de UK actief op het gebied van jeugdhulpverlening met bijna 400 initiatieven (zie www.barnardos.org.uk). Voor hen was de uitdaging om de beste interventie in te zetten in het belang van het kind een hele wezenlijke. Ze hebben daarom tot op het hoogste niveau in de organisatie een sterke commitment voor het gebruik van 'what works evidence' en ontwikkelden een hele reeks

ondersteunende activiteiten (Frost, 2007; Stevens, Liabo, Frost, & Roberts, 2005). Één daarvan is ‘evidence request service’. Het is een interne stafdienst voor alle hulpverleners die voor Barnardo’s werken. Ze kunnen hun vragen over wetenschappelijke onderbouwing van specifieke sociale interventies aan deze stafdienst voorleggen. Hun motto is niet om dan uitvoerig onderzoek te gaan doen, maar een snelle inventaris van het bestaande materiaal te maken en ‘quick and clean’ daarvan een overzicht te maken.

Een ander voorbeeld van een dergelijke service is dichterbij huis te vinden, is de 48-uur service van het NICIS-instituut (voorheen Kenniscentrum Grotestedenbeleid, zie www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/48-uursservice). Beleidsmakers en beslissers van gemeenten en ministeries, van wetenschappers, samenwerkende partners en welzijnsorganisaties kunnen er kennisvragen stellen. Nicis Institute garandeert een antwoord binnen twee werkdagen. Een aantal eerder gestelde vragen staan ook, inclusief antwoord, op de website. De opzet van Barnardos en NICIS verschilt grondig van de meer bekende vorm waar ‘warenhuizen van onderzoeksresultaten’ worden gebouwd, waar de ambtenaar (opdrachtgever) of hulpverlener (opdrachtnemer) dan maar in moet gaan zoeken. Die bestaan internationaal bij de Cochrane library (geneeskunde maar ook sociale interventies) en de Campbell collaboration. Een Nederlands vergelijkbaar voorbeeld wordt momenteel gebouwd door het Nederlands Jeugd Instituut (NJI): een databank met effectieve jeugdinterventies (www.jeugdinterventies.nl). Opvallend daarbij is dat in de databank wel gezocht kan worden op de strengheid van het interventieonderzoek, maar niet op de kracht van de interventie. Een interventie die onderwerp is geweest van experimenteel onderzoek maar zwakke effectiviteit heeft, krijgt er dus meer aandacht en waardering dan een nog niet onderzochte maar misschien effectievere methode.

Herwaardering van het vertellen

Het is een utopie te verwachten dat je in deze sector outcome alleen via indicatoren in beeld kan brengen. Een thermometer kan haarfijn aangeven wat de temperatuur is, maar vertelt maar een deel van het verhaal. De koude wind wordt niet gemeten, de druilregen, je moeheid, ... zijn allemaal factoren die bepalen hoe je een bepaalde temperatuur ervaart maar wordt niet door de thermometer weergegeven. Ook geeft die thermometer niet aan waar de temperatuur door veroorzaakt wordt (zon, verwarming thuis, ...). Dat moet je er allemaal bij vertellen, om het ene cijfertje van aantal graden betekenis te geven.

‘Tellen en vertellen’ is een advies dat al jaren gegeven wordt om de informatiewaarde van registratie te verhogen. Vertel het verhaal bij de cijfers, anders heb je een onvolledig verhaal waar snel een foute interpretatie van de werkelijkheid uit gemaakt kan worden! “Een uitspraak waarmee ik al jaren mensen lastig val is deze: men kan niet tellen zonder te vertellen en vice versa. Het is niet mogelijk en zelfs gevaarlijk om de werkelijkheid aan derden te beschrijven uitsluitend op grond van een cijfermatige opbrengst van een registratiesysteem.” (de Graaf, 1992, p. 20).

Eindhoven heeft een prachtige verzameling cijfers op buurtniveau, beschikbaar via www.eindhoven.buurtmonitor.nl. Voor een reeks wijken bestaan er sociale profielen, bv. voor Woensel-West (Deckers & van Gemert, 2002). Toch weet iedereen die al eens meegelopen heeft met een wijkschouw, hoe rijk aan informatie een dergelijke activiteit is, hoe dan cijfers uit een wijkrapport of buurtmonitor gaan leven.

Helaas moeten we vaststellen dat de hulpverlenende sector geen werk heeft gemaakt van het professionaliseren van het vertellen. Vanzelfsprekend zijn cijfers aanleiding tot gesprekken en overleg, maar die worden binnenskamers gevoerd en krijgen nauwelijks zichtbaarheid voor wie niet aanwezig was bij het gesprek. Een enkele keer halen de gesprekken en het verhaal de lokale pers, zoals bij de overlastgevende jongeren in Vaartbroek (lente 2005) of de tegenvallende resultaten van Dynamo (september 2007). Die informatie is evenwel fragmentarisch en blijkt soms onbetrouwbaar te zijn. Het antwoord vanuit de sociale sector blijkt evenwel even fragmentarisch te zijn, de kwaliteit van woord en weerwoord zijn beiden zwak. Waar wordt het verhaal verteld over de jongeren in Vaartbroek of over 'jeugdhonk' Dynamo? Waar kan iemand die in de krant over deze of andere situaties leest, terecht voor een evenwichtiger en vollediger verslag van wat er precies aan de hand is? Waarom staat er op www.dynamo-eindhoven.nl geen toelichting op de berichten in de krant en de discussie in de raad? De kritiek krijgt een plek in lokale media, de repliek blijft onzichtbaar!

Het kan ook anders. Toen het wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum van het ministerie van justitie (zie www.wodc.nl) eind 2007 met negatieve resultaten kwam over recidive van jongeren die naar de Glen Mills school gingen, was de organisator van die school zo alert om zowel de WODC resultaten als hun interpretatie bij de context van die recidivecijfers meteen te publiceren (zie www.hoenderloo-groep.nl). Een ander voorbeeld deed zich voor in maart 2008, toen cabaretier Micha Wertheim tijdens een optreden in Roermond grapjes over gehandicapte burgers maakte en eerst een rolstoelgebruiker en later het hele publiek de zaal verliet. Ook hij geeft op zijn website (zie www.michawertheim.nl) zijn versie van het verhaal en de context van het gebeuren.

De sociale sector heeft alle energie besteed aan het uitbreiden van het tellen, met initiatieven als bijvoorbeeld WILL en TRILL. Het vertellen is daarmee een ondergewaardeerd aspect van de verantwoording geworden. Er zijn slechts weinig voorbeelden van waar het vertellen wel zichtbaar wordt. Zo heeft Neos bij het vijfjarig jubileum een aantal cliënten hun verhaal laten doen op video. Verder maken vooral journalisten en onderzoekers met een antropologische/etnografische invalshoek er nog werk van, met werken als de Zembla reportage over de thuiszorg 'Meneer Harmsen wacht op hulp' of publicaties als 'Onzichtbare ouders' (Kleijwegt, 2005), 'Ik heb Alzheimer' (Braam, 2006), 'Rotjongens, het leven in de jeugdgevangenis' (Tak, 2007) en 'In de wachtkamer van de dood' (The, 2005). Deze onderzoeken/publicaties sluiten aan bij de traditie van George Orwell, die in 1937 als journalist de levenssituatie van Britse mijnwerkers beschreef en de schrijvende situatie in beeld bracht die ontstond door de beperkte sociale zekerheid waarop ze aanspraak konden maken (Orwell, 1937).

Slechts een enkele hulpverlener slaagt er in naast de dagelijkse praktijk ook nog ervaringen te vertellen en een verhaal te maken bij de registratiegegevens. Zo beschreef Paul Teunissen, hulpverlener bij het Leger des Heils in Amsterdam, zijn en zijn collega's ervaringen met extreme overlast. Daarmee hanteert hij zowel het perspectief van de cliënten als dat van de diverse beroepsgroepen die met dergelijke situaties te maken krijgen (Teunissen, 2006). Een ander voorbeeld is het werk van Mirjam Pool, die enkele jaren voor de afdeling armoedebestrijding van de sociale dienst van Amsterdam werkte en nadien als freelance

journaliste de verhalen van bijstandstrekkers in Almelo beschrijft. Dat wordt blijkbaar gewaardeerd: “De kracht van Mirjam Pools prachtige boek *Alle dagen schuld* is dat het over arme mensen gaat. Dat is uitzonderlijk. Publicaties over armoede gaan doorgaans over getallen.” (Binnenlands Bestuur, 2007).

Voor andere voorbeelden van hulpverleners die hun verhaal doen, moeten we al internationaal zoeken en naar andere beroepsgroepen kijken, zoals richting de schitterende overwegingen van een Amerikaanse chirurg over zijn imperfect beroep (Gawande, 2002, 2007). Het op deze wijze vertellen geeft een diepte van informatie die tellen nooit kan bereiken, en maakt ook de complexiteit van professioneel handelen op de werkvloer zichtbaar.

Visitaties/intervisies

Visitaties en intervisies tussen organisaties behoren tot de mogelijkheden. Deze werden onder meer georganiseerd in het kader van grotestedenbeleid en in het hoger onderwijs, in de vorm van combinaties van zelfevaluaties en visitaties.

Cruciaal bij visitaties is dat het visitatiemodel ontwikkeld, beheerd en gebruikt wordt door de beroepsgroep (Lombarts, 2003). Dit onderscheidt visitaties van andere kwaliteitsbevorderende systemen zoals accreditatie of inspectiediensten. Dit systeem van zelfregulatie en peer-review wordt door beroepsgroepen positief gewaardeerd als methode voor professionele kwaliteitsbewaking. Wel moet erkend worden dat aanbevelingen uit visitaties niet altijd geïmplementeerd worden. Als barrières voor implementatie wordt gewezen op beschikbare tijd, middelen, gebrek aan kennis en /of vaardigheden en de inschatting van het eigen kunnen.

Om de kwaliteit van het hulpverleningswerk te verbeteren kan gebruik gemaakt worden van intervisie. Dit is een vorm van deskundigheidsbevordering waarbij medewerkers een beroep doen op collega's in een niet-hiërarchische relatie, om mee te denken over persoon- en functiegebonden vraagstukken uit de eigen werksituatie. Door het stellen van vragen wordt het eigen analytisch en probleemoplossend vermogen vergroot.

Visitaties en intervisies vinden plaats onder beroepsgenoten intern of extern. Inspecties houden daarentegen onafhankelijk toezicht. Ze signaleren waar de grootste risico's zitten en brengen die onder de aandacht van overheid en instellingen. Gedane aanbevelingen zijn niet vrijblijvend en worden actief gevolgd om te kijken of ze ingevoerd zijn en tot effect leiden. In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling wijst recent in het kader van haar studie naar vormen van democratie nog naar de mogelijkheid om burgerpanels in te schakelen (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2007, p. 47 e.v.). Ze worden daarvoor geïnspireerd door de Duitse ervaringen met *Planungszellen* (zie www.wegweiser.buergerschaft.de). Er wordt gewerkt met groepen van ongeveer 25 aselect gekozen burgers die in ongeveer een week tijd een maatschappelijk probleem bekijken. Ze worden vrijgesteld van hun dagelijkse verplichtingen en ondersteund door een procesbegeleider. Informatie krijgen ze van beleidsinstanties, deskundigen en belangenvertegenwoordigers. Uiteindelijk resulteert hun werk in zogenaamde burgeradviezen.

Op een aantal plaatsen in Nederland werden ook zogenaamde projectengarages opgestart (bv. Utrecht, Rotterdam, Amsterdam, Den Bosch, met organisaties als Hogeschool Utrecht,

Capae en CYMK). Bij de gemeente Amsterdam heeft de afdeling Service Projecten en Advies van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling projectengarages als dienst beschikbaar. “Zoals een auto periodiek een keuring (APK) ondergaat, zo keurt de projectgarage op interactieve wijze projecten, programma’s en voorzieningen in de non-profit sector. Het doel is ‘het goede’ van het project te verankeren en zwakke plekken te verbeteren.” (website XS-2). Belangrijke bestanddelen van deze methode is dat er met alle betrokkenen en niet over betrokkenen wordt gepraat, en dit in combinatie met een lage bureaucratie. In essentie is het een gestructureerde vorm om externen te laten kijken naar initiatieven en verbetervoorstellen te laten formuleren.

Evaluatie-onderzoek

Kennis over effectiviteit van sociale interventies hoeft niet beperkt te blijven tot import van elders, maar moet ook in Eindhoven zelf ontstaan. Lokale omstandigheden spelen immers steeds een rol. In de jeugdhulpverlening “wordt belastinggeld verkwest omdat iedereen maar wat doet.” roept VVD-kamerlid Ineke Dezentjé-Hamming (Nederlands Dagblad, 27 oktober 2007). In de Nederlandse hulpverleningscultuur is het denken over de effectiviteit onderontwikkeld. Ze wil dat er zo’n 10% van het geld dat aan jeugdzorg wordt besteed, naar doelmatigheidsonderzoek en betere therapieën gaat.

Welk percentage van de middelen die Eindhoven inzet voor sociale interventies wordt aangewend voor onderzoek naar effectiviteit? Als we willen dat er ook op outcome gestuurd wordt, moeten we dan voor het totale volume middelen dat via BCF-contracten in de publieke dienstverlening geïnvesteerd wordt ook niet een standaard percentage budget vrijmaken voor activiteiten op het vlak van evaluatie-onderzoek? Zelfs op een bescheiden niveau dan de door Dezentjé-Hamming voorgestelde 10 % zou dit een enorm verschil maken met de huidige situatie. Zonder dergelijke geormerkte investering in een lerende omgeving, moet het toch niet verbazen dat er weinig bekend is over effectiviteit van verschillende interventies?

Ondersteunen van ‘professionele scepsis’

Alleen goede bedoelingen en toegewijde uitvoering zijn onvoldoende garanties voor een hulpverlening die gericht is op resultaten, op outcome. Ze zijn wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor succes. Om oog te hebben op het verschil tussen output en outcome, tussen gehoopte en onverwachte effecten, is het nodig dat betrokkenen bij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer in het lokaal sociaal beleid zicht hebben op resultaatgerichte sociale interventies. Het vraagt een paradoxale houding ten aanzien van professionele kennis: enerzijds vertrouwen in een bepaalde sociale interventie (anders ga je het niet financieren/uitvoeren), anderzijds een professionele scepsis tegenover diezelfde sociale interventie (bereiken we wel wat we willen bereiken). De eerder omschreven activiteiten om het vertellen te herwaarderen, visitaties te organiseren en evaluatie-onderzoek uit te (laten) voeren, geven zicht op verschillen tussen output en outcome, maar kunnen ten prooi vallen van ‘externalisering’. Daarmee bedoelen we dat deze activiteiten extern van het werkveld van de uitvoerders georganiseerd kunnen worden. Daarmee zouden reflecties vanuit die uitvoerders zelf verloren gaan, alsook de inbedding van de inzichten bij diezelfde uitvoerders.

Om 'professionele scepsis' te internaliseren bij uitvoerende organisaties en professionals alsook hun eigen reflecties te valoriseren, kunnen 'communities of practice' georganiseerd worden. Wetenschappers zoals Etienne Wenger en Julien Orr argumenteren dat deze vorm van kennis vergaren en verspreiden vele male efficiënter en effectiever is dan de traditionele manieren daartoe.

Er zijn diverse vormen waarop 'communities of practice' vormgegeven kunnen worden. Kernelement is dat mensen ruimte krijgen om te reflecteren op de effecten van hun werk en uitgedaagd worden om via reflectie tot beroepsinnovatie te komen.

5 Van verzakelijking naar professionalisering

De gemeente Eindhoven besteedt jaarlijks ongeveer 27 miljoen euro aan contracten voor publieke dienstverlening in de sociale sector van de stad. Dat is een behoorlijk bedrag, en het kan maar beter zorgvuldig besteed worden, met kritisch oog voor doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van beleidsgestuurde contractfinanciering, de BCF-methode (Hordijk et al., 2006). Het laat zich aanzien dat het gebruik van BCF in Eindhoven nog zal toenemen, bv. in de relaties tussen gemeente en de kunst en cultuursector (openbare bibliotheek e.d.) en in de gezondheidssector (relatie met GGD). Anderzijds kunnen ontwikkelingen in het kader van de wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en het organiseren van publieke dienstverlening via aanbestedingen de via BCF georganiseerde investering verminderen.

Toch blijft er ook in de toekomst een significant bedrag via BCF geïnvesteerd worden in de publieke sector van de stad. Bovendien wordt BCF ook in verschillende andere Nederlandse gemeenten gebruikt. Het is daarom nuttig de toepassing van de BCF-methode tegen het licht te houden. Hoewel er met de introductie van de BCF-methode vooruitgang geboekt is, is er nog redenen tot en ruimte voor verbetering. Er is de afgelopen jaren winst behaald met het beter in beeld brengen van 'de dingen die we doen en wat ze kosten' en een beetje 'of we de dingen goed doen', maar nauwelijks 'of we de goede dingen doen' die ook effectief zijn voor het realiseren van de doelstellingen en 'of de doelstellingen (nog) wel relevant zijn'.

In 2007 boog een werkgroep¹ zich over het gebruik van BCF in Eindhoven. De uitdaging was de winst van het werken met BCF vast te houden, maar de pijnpunten weg te werken en groeimogelijkheden in kaart te brengen. Via het bestuderen van het landelijke debat hierover en verkenning van de Eindhovense ervaringen, heeft de werkgroep zich hierover een mening gevormd. De resultaten laten zich in vijf hoofdlijnen verwoorden:

Hardnekkig beleidsprobleem

De spanning rondom financiering en verantwoording van de publieke sector is geen typisch Eindhovense situatie die nu even speelt, maar een thema dat ruimer gesitueerd kan en moet worden, zowel in tijd als in plaats. De informatiehuishouding rondom financiering en verantwoording van publieke dienstverlening kent een lange voorgeschiedenis en zorgt overal in het land voor gevoelens van onbehagen. Dat blijkt uit de kleine canon en de omgevallen boekenkast in hoofdstuk twee van deze tekst (zie verder ook www.canonsociaalwerk.nl/1968welzjntellen). Uit dat beperkt historisch overzicht kan al afgeleid worden dat het om een taai en complex thema gaat. Het zou terecht benoemd kunnen worden als een 'hardnekkig beleidsprobleem' (Arentsen & Trommel,

¹ De werkgroep had vertegenwoordigers van Fontys hogeschool sociale studies, gemeente Eindhoven, de Lumens groep, Neos en Novadic-Kentron. Voor een samenstelling, zie colofon.

2005). De consequentie is dan ook dat er niet teveel gehoopt moet worden op een 'quick fix'. Een paar kleine aanpassingen aan de toepassing van BCF zal geen wonderen verrichten. Het gaat veel meer om het terug opbouwen van vertrouwen in de hulpverlenende sector, en werken aan de erosie van het tijdens de afgelopen decennia opgebouwde gesedimenteerd wantrouwen (zie paragraaf 3.7).

Tegelijk moet erkend worden dat er wel vooruitgang geboekt wordt. De inspanningen van de afgelopen jaren met onder meer de ontwikkeling naar outputfinanciering hebben duidelijker in beeld gebracht wat er in publieke dienstverlening allemaal gebeurt en de afspraken daarover verzakelijkt. Prestaties zijn inzichtelijker geworden, er is meer informatie over wat er precies in de publieke dienstverlening gebeurt aan activiteiten. Daarbij moet meteen helder blijven dat dit alleen betrekking heeft op het meetbare en kwantificeerbare deel van prestaties terwijl de kritische succesfactoren van dienstverlening dat dikwijls juist niet zijn (zie de discussie over de zogenaamde 'common factors', en paragraaf 2.5).

De complexiteit van het thema en de gemaakte vooruitgang betekenen niet dat er geen ruimte is voor actie. We zien vier lijnen waarlangs verandering en verbetering mogelijk is.

Vertrek vanuit noodzakelijke verbondenheid en gedeelde verantwoordelijkheid

De focus op verantwoording is sterk beïnvloed door het 'new public management' denken. Kort samengevat is daarvan het leidmotief: organiseer de overheid alsof het een bedrijf is, zie publieke dienstverlening als een product. De gedachte daarbij is dat de meest optimale vorm van publieke dienstverlening ontstaat als de lokale overheid zich gedraagt als een actieve kritische consument en winkelt voor de beste prijs/kwaliteit verhouding. Loyaliteit aan een bepaald merk of leverancier is volgens deze opvatting ongewenst. De 'onzichtbare hand' van Adam Smith gaat nu niet alleen voor optimale marktwerking zorgen, maar ook voor een optimale werking van de publieke sector.

We weten ondertussen dat dienstverlening zich echter slechts in beperkte mate als een product laat organiseren en dat er nagenoeg geen vrije markt ontstaat. Er zijn te weinig aanbieders om echt te gaan winkelen, er zijn te weinig kopers die kritisch winkelen, er wordt door de gebruikers te weinig met elkaar gecommuniceerd over de kwaliteit van de publieke dienstverlening en die kwaliteit laat zich lang niet zo eenvoudig beschrijven zoals de consumentengids dat met producten van verschillende aanbieders kan. Er is daarom geen optimale marktsituatie mogelijk, maar wel een onvermijdelijke zakelijke verbondenheid tussen lokale overheid en uitvoerende organisaties, tussen opdrachtgever en opdrachtnemers.

Bovendien delen lokale overheid en uitvoerende organisaties samen de verantwoordelijkheid voor het optimaal inzetten van de beschikbare middelen. Bij de vertaling van beleidskaders naar opdrachtformulering en bij het uitbrengen van offertes maken beiden onvermijdelijk professionele keuzen over de in te zetten sociale interventies. Leidt een probleem met hangjongeren tot meer inzet van politie, andere vormen van onderwijs, meer jongerenwerkers of opvoedingsondersteuning aan ouders? Ga je huiselijk geweld terugdringen door meer politie-optreden, alarmeringsystemen en/of maatschappelijke opvang?

Het moge duidelijk zijn dat dergelijke keuzen niet uit de weg gegaan kunnen worden. Het principe *In dubio abstinence*² kan niet toegepast worden, het niet interveniëren in maatschappelijke vraagstukken is geen realistische optie. Overheid en beleid moeten zich slagvaardig betonen, willen ze politiek overleven. Ze worden door de kiezer gedwongen alwetend te zijn, en voor alle maatschappelijke problemen een geschikt antwoord te hebben. Daarom worden onvermijdelijk keuzen gemaakt over de in te zetten maatregelen, zelfs bij twijfel of onzekerheid over effectiviteit. Die keuzen worden vertaald naar opdrachtformuleringen, en verdeeld over verschillende opdrachtnemers. De opdrachtgever moet daarom noodzakelijk professionele kennis over effecten van verschillende interventies in huis hebben, en zich laten informeren door mogelijke opdrachtnemers over die interventies. Opnieuw is er sprake van verbondenheid, dit keer van een inhoudelijke aard. Het is vanuit de onvermijdelijkheid van verbondenheid en gedeelde verantwoordelijkheid tussen gemeente en werkveld, tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, dat er gekozen wordt voor de beleidsgestuurde contractfinanciering en niet voor alternatieve scenario's zoals openbare aanbestedingen. Dat uitgangspunt is belangrijk bij het werken met BCF.

Versterk de BCF-methode en het gebruik ervan in Eindhoven

In hoofdstuk drie van deze tekst hebben we BCF beschreven, zowel de theorie ervan als de wijze van gebruik in Eindhoven. BCF blijkt grotendeels te voldoen aan de verwachtingen en biedt een eigentijdse methode voor financiering en verantwoording van publieke dienstverlening door een lokale overheid. Er zijn ons geen betere alternatieve methoden bekend die aansluiten bij het uitgangspunt van verbondenheid en gedeelde verantwoordelijkheid en die BCF zouden kunnen vervangen.

In de methode en de uitvoering van BCF is echter nog ruimte voor verbetering. Dat is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemers, hoewel het primaat bij de opdrachtgever ligt. Het verbeteren van (het gebruik van) de BCF-methode draagt bij aan de zakelijkheid van de afspraken en brengt in beeld welke prestaties gebeuren en of er een goede prijs voor betaald wordt. Het is daarbij belangrijk uit te gaan van het uiteindelijke doel, namelijk het optimaal inzetten van publieke dienstverlening om de sociale kwaliteit van de stad te verbeteren. Aanpassingen aan BCF moeten vooral aan dit uiteindelijke doel getoetst worden, en pas in tweede instantie aan het doel om de verzakelijking van de relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemers verder vorm te geven. Het is immers nog steeds de vraag of verdere verzakelijking en meer cijfers tot betere publieke dienstverlening leiden: “de productie van verantwoordingsdocumenten is in een aantal jaren exponentieel gestegen. Tegelijkertijd is de roep om meer verantwoording vaak ongericht en georiënteerd op incidenten. Er bestaat weinig zicht op de mate waarin meer verantwoording leidt tot een beter presterende overheid of tot een grotere legitimatie van bestuur en beleid.” (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 7). Het is niet alleen de doelmatigheid en doeltreffendheid van publieke dienstverlening die ter discussie

² Door wikipedia omschreven als: “In dubio abstinence is een uitdrukking uit het medisch jargon, die betekent ‘bij twijfel niets doen’. Dat wil zeggen dat een arts die aarzelt of een bepaalde ingreep of interventie zin heeft in een bepaald geval, deze ingreep beter niet kan doen, om in ieder geval te voorkomen dat de ingreep het erger maakt of dat er vermijdbare complicaties op kunnen treden.”

staat, maar ook die van moderne financierings- en verantwoordingsstructuren. Naast de in hoofdstuk vier genoemde éénmalige verbeteringen aan BCF zoals het terugbrengen van het aantal tussentijdse rapportages, vinden we het vooral nodig dat er een lokale handleiding van BCF ontwikkeld wordt door de gemeente voor alle contractpartners. Daarin moeten alle parameters die geen invulling krijgen vanuit de landelijke BCF-methode (vanuit het terechte argument van flexibiliteit) een standaard waarde krijgen. Dat is niet alleen noodzakelijk voor de huidige BCF-partners, maar ook nuttig bij uitbreiding van de methode naar de sectoren kunst en cultuur of gezondheidszorg. Het gaat dan om bijvoorbeeld afspraken over hoe overhead te rekenen, welke eigen reserves toegestaan zijn voor opdrachtnemers en welke kalender onder de BCF-cyclus ligt.

Daarnaast zou er gebruikersoverleg georganiseerd moeten worden met een vertegenwoordiger van de gemeente en vertegenwoordigers van alle contractpartners. In dat overleg worden alle wijzigingen of interpretaties van de BCF methode die afwijken van de in de handleiding beschreven informatie bepaald. Dergelijk gebruikersoverleg wordt sterker als er een landelijk BCF-deskundige deelneemt, zodat ook ervaringen vanuit andere gemeenten een rol kunnen spelen.

Zowel de handleiding als het gebruikersoverleg nemen de schijn van willekeur en improvisatie bij de inzet van BCF weg. Nu lijkt het teveel op een wedstrijd die gespeeld wordt terwijl de spelregels alleen op hoofdlijnen vastliggen en tijdens het spel verfijnd worden door de sterkste speler.

Versterk het opdrachtgeverschap en de beleidskaders

De lokale overheid is opdrachtgever ten aanzien van een aantal uitvoerende organisaties. Binnen de BCF-methode bestaan er bepaalde verwachtingen ten aanzien van het handelen van een opdrachtgever. Die situeren zich voornamelijk bij aanvang van een BCF-cyclus, t.w. het opstellen van het beleidskader, de analyse van vraag- en aanbodzijde en de opdrachtformulering. De professionaliteit van de opdrachtgever ligt daarom vooral in de kwaliteit van deze drie fasen. De vraag of de doelen die nagestreefd worden nog de goede zijn en of de goede interventies ingezet worden, staat centraal. De doorgaande lijn van het beleidskader (en de coherentie daarvan met andere beleidskaders die lokaal consequenties hebben, ook al komen ze van hogere overheden) naar de interventies waar de opdrachtformulering naar vraagt is de eerste kritische succesfactor voor professioneel opdrachtgeverschap.

De tweede kritische succesfactor ligt aan het einde van het BCF-traject, waar niet alleen beoordeeld wordt of de prestaties goed geleverd zijn (zakelijk afrekenen op output) en de goede prestaties gekozen zijn (professioneel leren over outcome), maar ook of het beleidskader juist was en nog relevant is (beleidsmatig leren).

Verder behoort het tot professioneel opdrachtgeverschap om ruimte te laten voor professioneel opdrachtnemerschap. Een lokale overheid moet haar rol als opdrachtgever versterken door te focussen op die fasen van de BCF-cyclus waar zij leidend is.

Versterk het opdrachtnemerschap en professionaliteit

Ook ten aanzien van uitvoerende organisaties formuleert de BCF-methode verwachtingen. Die zijn met name gericht op het maatschappelijk ondernemerschap van opdrachtnemers.

Daarmee verwijzen de auteurs van de BCF-methode naar het zakelijk optreden, naar het loskomen van een afhankelijkheid van één financier. In realiteit is dat nog lang niet gerealiseerd, al zijn er pogingen om ook dienstverlening 'te verkopen' aan andere opdrachtgevers, bijvoorbeeld woningcorporaties. De BCF-partners van de gemeente Eindhoven zijn echter in praktijk vrijwel uitsluitend tot grotendeels afhankelijk van de gemeentelijke bijdrage.

Een ander aspect van professioneel opdrachtnemerschap verdient meer aandacht, te weten het aspect van kennis van en leren over effectiviteit van sociale interventies: "in beleidsgestuurde contractfinanciering geeft de maatschappelijke onderneming in haar productenboek en in offertes aan, aan welke maatschappelijke effecten zij met het leveren van diensten en producten bijdraagt. Zij geeft aan welke resultaten een bijdrage leveren aan de gewenste effecten en via welke prestaties (producten en diensten) deze resultaten worden behaald." (Hordijk et al., 2006, p. 49-50).

Op deze manier verwoord, krijgt het een erg statisch karakter, alsof de opdrachtnemer de kennis over interventies kan klaar hebben liggen, 'op de plank'. Dat is de achterliggende gedachte bij de investering die sommige uitvoerende organisaties in andere steden en landelijk gemaakt hebben in de ontwikkeling van uitvoerige productenboeken (bv. in het kader van WILL of TRILL). Deze statische beschrijvingen zijn slechts beperkt nuttig omdat ze geen recht doen aan de realiteit. Daar zijn verschillende redenen voor. Zo is eerder in deze publicatie (zie paragraaf 2.6) gewezen op de internationale discussie over wat het werkzame ingrediënt is van een hulpverlening, de gehanteerde methode of kenmerken van de persoon van de hulpverlener. Gegeven dit debat verdient het aanbeveling minstens zoveel te investeren in een dynamisch personeelsbeleid en permanente bijscholing, in vergelijking met een uitgekookt producten- of dienstenboek. Bovendien is het uit de aard van publieke dienstverlening noodzakelijk de sociale interventie steeds toe te snijden op de specifieke situatie (die regelmatig nieuw is, zonder precedentes om op verder te bouwen) en de effecten van een bepaalde interventie in een bepaalde situatie te evalueren. De professionele opdrachtnemer is, in deze steeds wijzigende situatie die publieke dienstverlening is, daarom meer een lerende dan een kennende professional.

BCF biedt wel een kader om te komen tot initiatieven die effectiviteit van sociale interventies in beeld brengen, maar biedt er weinig instrumenten voor. Bovendien wordt in of bovenop het totale budget dat via BCF in de publieke dienstverlening geïnvesteerd wordt, geen deel geoordeeld voor evaluatie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat onderzoek naar effecten slechts een marginaal bestaan leiden. Het staat natuurlijk altijd verdacht als onderzoekers oproepen om meer onderzoek te doen, maar deze schrijnende afwezigheid van effectevaluaties kan moeilijk onvermeld blijven. Zelfs een marginale investering van 1% van het totale BCF-budget reserveren voor effectevaluatie zou een significant verschil maken en toelaten jaarlijks een aantal effectevaluaties te doen. Indicatoren alleen zijn onvoldoende: "het idee is dat als je maar SMART-doelstellingen afsprekt, de resultaten vanzelf komen. In de praktijk blijkt dat al die informatie hoogstens als kader of kapstok wordt gebruikt en niet zozeer als leidraad voor beslissingen." (Jan van Elsacker, geciteerd in Zorgvisie, december 2007). Aanvullende instrumenten op sturen en evalueren via indicatoren kunnen gevonden worden in het organiseren van

projectengarages, visitaties, effectonderzoeken, ‘communities of practice’ of ‘evidence request service’ (beschreven en uitgewerkt in paragraaf 4.2). Organisaties zoals het Bureau Beleidsinformatie en Onderzoek (BiO) of de rekenkamercommissie van de gemeente, of Fontys Hogeschool Sociale Studies zouden daarin een grotere rol kunnen krijgen, maar ook provinciale organisaties als PON of landelijke organisaties zoals het Verwey-Jonker instituut. Een combinatie van deze instrumenten en organisaties zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot het benoemen van een drietal uit te voeren effectonderzoeken per jaar met telkens een zelfevaluatie (wat weten we er al van), een visitatie (wat zeggen deskundigen over onze aanpak) en een rekenkamercommissie (wat doen we met die resultaten vanuit beleid).

De noodzakelijke verbondenheid en gedeelde verantwoordelijkheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemers maken meteen ook duidelijk dat dit gezamenlijke initiatieven moeten zijn die het kader van éénjarige BCF-contracten met specifieke organisaties overstijgen. Het gaat niet langer om de vraag of een bepaalde dienstverlener ‘de dingen goed doet’, maar om het halen van doelstellingen op stedelijk niveau. Centraal staat de vraag of de gezamenlijke prestaties de gehoopte effecten realiseren: “doen we de goede dingen?”.

Wederzijds vertrouwen in elkaars ‘toegewijde uitvoering’ is daarbij een kritische succesfactor. In die zin is een goed uitgewerkt en uitgevoerde BCF-methode een gezonde basis voor meer focus op effecten. De behaalde winst op het vlak van zakelijkheid vormt zo het fundament voor groei naar professionaliteit.

Samenvatting

Deze rapportage van het project 'eigentijds meten' beschrijft de verantwoordingskwestie in de sociale sector. Al decennia kampt de sector met het beeld 'dat er maar wat gedaan wordt'. Effecten van interventies zijn niet hard te maken en hartverscheurende incidenten waarbij het mis gaat, worden breed uitgemeten in de media. Hoe komt het dat de roep om kwaliteit ondanks velerlei inspanningen manifest blijft?

De sociale sector kent een andere dynamiek dan de private markt door onder meer de rol van overheid en cliënten. De mate van bemoeienis van de overheid als partner in de sector is redelijk toevallig. Bovendien is de sector geconfronteerd met gevolgen van opvattingen als New Public Management die hebben geleid tot een 'boedelscheiding' van beleid en uitvoering, en een verandering van financiering, van inputfinanciering naar financiering van prestaties. De relaties tussen overheid als opdrachtgever en instellingen als opdrachtnemers zijn zakelijker geworden. De vermeende panacee van marktwerking als kwaliteitsprikkel voor de sector is nauwelijks van de grond gekomen en de keuzemogelijkheden van cliënten blijven beperkt. Kritiek, afkomstig van zowel binnen als van buiten de sector, op effecten, transparantie en stuurbaarheid hebben geleid tot het inzetten van nieuwe verantwoordingsinstrumenten.

De meerwaarde daarvan is te vinden in duidelijker zicht op wat er in de sector speelt en welke sociale interventies ingezet worden. Er zijn evenwel ook ongewenste en 'perverse' effecten. Die leiden tot paradoxen ten aanzien van de meetbaarheid, de betrouwbaarheid, de doeltreffendheid, de performance en het vertrouwen in de sector.

In samenspraak met de gemeente Eindhoven en de welzijnsorganisaties de Lumens groep, Neos en Novadic-Kentron is de huidige systematiek van verantwoording en financiering in Eindhoven onderzocht. Het gaat daarbij om de toepassing van de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). Ten aanzien van de methode is geconstateerd dat BCF heeft geleid tot zowel een zakelijker omgang tussen de gemeente en de bovengenoemde instellingen, als een groter inzicht in wat instellingen doen en wat het allemaal kost. In de technische uitwerking worden een aantal verbeterpunten in de 'fine tuning' beschreven ten aanzien van de volgende aspecten: maak een lokale BCF handleiding waarbij het maatwerk vastgelegd wordt hoe de gemeente met uitvoerende organisaties de contracten sluit, hoe berekend en afgerekend wordt, en hoe termijnen gehandhaafd worden. Om de verschillende BCF cycli beter op elkaar af te stemmen wordt gepleit voor één jaarlijkse tussentijdse rapportage. Het aantal indicatoren dient beperkt te worden, en een stapeling van verantwoording kan voorkomen worden door met lokale verantwoording aan te sluiten bij de ontwikkelingen rond een single audit en single information (jaardocument, maatschappelijk jaarverslag). Om te voorkomen dat de gemeente teveel in de interne keuken van instellingen kijkt, wordt voorgesteld om delen van kwaliteitsboring te regelen via kwaliteitscertificaten en deze verder dan ook buiten BCF te houden. De gemeente legt in de subsidieverordening de richtlijnen vast over de rechtmatigheidstoets in de accountantsverklaring. En om de coherentie van het gehele beleidskader te bewaken wordt in een matrix de benodigde activiteiten en de uitvoerende organisaties weergegeven.

Deze voorgestelde punten leiden tot verbeteringen op het technische niveau van de BCF methode. BCF brengt zo nog beter in beeld wat de instellingen doen maar laat nog steeds onbesproken of dit daadwerkelijk de goede interventies zijn. Daar spelen andere vragen en andere instrumenten. Kan de gemeente als opdrachtgever bepalen wat goede interventies zijn? En leiden die goede interventies dan ook daadwerkelijk tot gewenste effecten? Het geconstateerde gebrek aan vertrouwen in de sector wordt door verbeteringen op het technisch niveau van BCF niet hersteld.

Om het wantrouwen om te buigen naar contexten van vertrouwen wordt gepleit te vertrekken vanuit gezamenlijke verbondenheid en gedeelde verantwoordelijkheid (dus een relatie van co-makership) in het realiseren van welzijnsdoelstellingen. Een doorontwikkeling richting professionalisering wordt bepleit, voorbouwend op de ontwikkeling naar meer verzakelijking in de relaties tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. De voorgestelde professionalisering richt zich op kennis over effectiviteit van sociale interventies, via evaluatieonderzoek, evidence request services, visitaties en intervisies, herwaardering van het vertellen en via communities of practice.

Verklarende woordenlijst

Doelmatigheid

Een activiteit is doelmatig als het bijdraagt aan de beoogde resultaten tegen de geringst mogelijke kosten. Als een andere aanpak tegen een lagere kost dezelfde of betere resultaten kan behalen, is de activiteit minder doelmatig. Doelmatigheid is steeds een relatief begrip, het vergelijkt verschillende mogelijke activiteiten of interventies of organisaties ten opzichte van elkaar. Daarom vraagt doelmatigheidsonderzoek om ‘benchmarking’. Doelmatigheid en efficiëntie zijn synoniemen.

Doeltreffendheid

Een activiteit is doeltreffend als de beoogde resultaten behaald worden. Resultaten kunnen zowel betrekking hebben op prestaties (output) als op effecten (outcome). Doeltreffendheid en effectiviteit zijn synoniemen.

HKZ

afkorting van Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector, een in 1994 opgerichte stichting voor kwaliteitszorg. Een zorginstelling kan een HKZ-certificering verkrijgen als hun kwaliteitssysteem aan alle gestelde normen voldoet. Voor een overzicht, zie www.hkz.nl.

Input

Input is de som van alle middelen die gebruikt worden om producten of diensten te produceren. In aanvang gaat het dan om geld, wat omgezet wordt in werkuren, gebouwen, ict, folders, websites, en dergelijke.

NIAZ

Nederlands Instituut voor Accreditatie van Ziekenhuizen

NEN-ISO normen

Een door de International Organization for Standardization opgestelde en door het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) als Nederlandse norm aanvaarde en uitgegeven norm.

Outcome

Outcome verwijst naar de maatschappelijke effecten die zich voordoen, zoals een daling van het aantal problematische schuldsituaties, de groei van informele zorg of het vermijden van gezinsdrama's.

Output

Output verwijst naar de geleverde diensten en producten, bv. een geven van een bepaald aantal budgetcursussen, bemiddeling tussen vraag en aanbod van vrijwilligers via een digitale vacaturebank (www.volta-eindhoven.nl) of het organiseren van een alarmsysteem

voor slachtoffers van huiselijk geweld (Aware, Abused Women's Active Response Emergency).

Prestatie-eenheid

“De prestatie-eenheid is de zakelijke kern van het contract en vormt de grondslag van de subsidie. Dit betekent dat de integrale kosten van de prestatie-eenheid bekend moeten zijn.” (Hordijk et al., 2006, p. 37). Prestatie-eenheden kunnen zowel betrekking hebben op throughput als op output of outcome.

Voorbeelden van prestatie-eenheden zijn een begeleidingsuur, een opvang van een slachtoffer loverboys, een cursus ‘wonen kun je leren’ of een hulpverleningstraject maatschappelijk werk.

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid wordt algemeen omschreven als de overeenstemming tussen activiteiten en de regels of het beleid dat daarvoor relevant is, m.a.w. worden wetten en regels nageleefd. Sinds het begrotingsjaar 2004 is er sprake van een verplichte rechtmatigheidscontrole door accountants voor Nederlandse gemeenten.

Teleenheid

“De teleenheid dient om de geleverde productie te kunnen beoordelen in relatie tot de beoogde maatschappelijke resultaten en effecten en biedt daarover aanvullende informatie.” (Hordijk et al., 2006, p. 23)

Net als prestatie-eenheden zijn teleenheden kengetallen. Ze dienen echter niet om af te rekenen, maar om te beoordelen. Een voorbeeld van een activiteit is een Nederlandse taalles, de bijbehorende teleenheid is dan het lesuur en bijvoorbeeld de hoeveelheid cursisten. De hoeveelheid lessen en cursisten worden beoordeeld, maar niet hoe goed de deelnemers de Nederlandse taal beheersen.

Throughput

Throughput verwijst naar alle activiteiten ter realisatie van het product of dienst. Het gaat om inzet van medewerkers, uren en middelen en openstellen van gebouwen. Bij throughputfinanciering koopt de opdrachtgever een inspanningsverplichting om een dienst of product geleverd te krijgen. Zo wordt bijvoorbeeld de openstelling van een opvangvoorziening betaald of er nu daklozen zich gemeld hebben of niet.

SMART

Dit acroniem wordt gehanteerd voor het verwijzen naar concrete verwoording van doelstellingen. Het is voornamelijk bedoeld om vaagheid te voorkomen. De letters van het acroniem staan voor:

- *specifiek*: er is sprake van een eenduidige doelstelling;
- *meetbaar*: doelstellingen moeten in kwantitatieve en meetbare termen verwoord worden. Het volstaat niet te zeggen dat bv. sociale uitsluiting zal verminderen. Daar hoort ook informatie bij over hoe dit gemeten wordt en met hoeveel eenheden het zal verminderen.

- *acceptabel*: de doelstelling moet ook aanvaard zijn binnen de organisatie en door de doelgroep, er moet draagvlak zijn. Het heeft geen zin om onwettige of niet aanvaarde doelstellingen te verwoorden;
- *realistisch*: het is mooi te dromen, maar de verwoording van een doelstelling moet ook rekening houden met wat haalbaar is;
- *tijdgebonden*: er moet een indicatie gegeven worden van de tijdsduur, wanneer iets begint en eindigt.

Een te grote nadruk op het SMART formuleren van doelstellingen kan fnuikend zijn voor creativiteit en nieuwe plannen. In een bepaalde fase van ontluikende initiatieven is vaagheid en abstractheid juist erg functioneel.

Bovendien vraagt het SMART formuleren van doelstellingen en er SMART mee werken ook een investering in termen van tijd en energie. Die kan dan niet meer gebruikt worden voor het realiseren van de doelstelling zelf. Het SMART formuleren van doelstellingen mag daarom geen dogma zijn, maar moet steeds op nuttigheid bekeken worden.

SMARTi

In deze variant op SMART wordt de *i* toegevoegd en die staat voor *beïnvloedbaar*. Het heeft immers maar zin je druk te maken over meetbare doelstellingen als je ze ook daadwerkelijk kan beïnvloeden, als je er greep op hebt.



Verwijzingen

Websites

- www.barnardos.org.uk Britse jeugdhulpverleningsorganisatie
- www.beroepseer.nl Digitaal platform van stichting beroepseer
- www.canonsociaalwerk.nl Canon van sociaal werk Nederland
- www.dynamo-eindhoven.nl Jongeren centrum in Eindhoven
- www.eindhoven.buurtmonitor.nl Beleidsinformatie Eindhoven op buurtniveau
- www.hkz.nl Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector
- www.interpolis.nl/fraudebeleid.aspx Fraudebeleid van interpolis
- www.jeugdinterventies.nl Databank effectieve jeugdinterventies
- www.kenniscentrum.nl/kcga/48-uursservice Adviesservice van het Kenniscentrum Grotestedenbeleid
- www.lumensgroep.nl Brede welzijnsorganisatie Eindhoven
- www.minvws.nl/dossiers/jaardocument-zorg Jaardocument zorginstellingen
- www.novadic.nl Netwerk voor verslavingszorg
- www.servicepuntwelzijnsinformatie.nl Servicepunt voor welzijnsinformatie
- www.sociaaldebateindhoven.nl Sociaal Debat Eindhoven
- www.st-neos.nl Opvangorganisatie Eindhoven
- www.volta-eindhoven.nl Digitale Eindhovense vakaturebank
- www.vvmw.nl Vereniging voor vrijgevestigde maatschappelijk werkers

Literatuur

- Achterhuis, H. (1979). *De markt van welzijn en geluk: een kritiek van de andragogie*. Baarn: Ambo.
- Algemene Rekenkamer. (2005). *Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*. den Haag: Algemene rekenkamer.
- Arentsen, M., & Trommel, W. (2005). *Moderniteit en overheidsbeleid: hardnekkige beleidsproblemen*. Bussum: Coutinho.
- Bakker, W., & Yesilkagit, K. (red.). (2005). *Publieke verantwoording : regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam Boom
- Berendsen, L. (2007). *Bureaucratisch drama's. Publieke managers in verhouding tot verzekeringsartsen (proefschrift)*. Utrecht: <http://www.bureaucratischdramas.nl/>.
- Berg, G. van den, & de Graaf, M. (2007). Weten dat het werk, theoretische onderbouwing van beroepsmatig pedagogisch handelen. *Kennis*, 1(2), 26-34.
- Boer, N.de, & Duyvendak, J. W. (2004). Welzijn. In H. Dijkstra, P. Meurs & E. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening, een onderzoek naar vijf sectoren* (pp. 17-63). Amsterdam: Amsterdam university press.
- Boer, N.de, Duyvendak, J. W., & Spierts, M. (2007). Welzijnswerk en de sociale investeringsstaat. In E. Engelen, A. Hemerijck & W. Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering* (pp. 223-243). den Haag: Lemma.
- Bovens, M. (2003). *De digitale republiek*. Amsterdam: Amsterdam university press.
- Braam, S. (2006). *Ik heb Alzheimer*. Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar.
- Braks, L., & van Woerkom, M. (2006). *TRILL: het gaat goed in het zuiden. Zorg+Welzijn*(6).

- Brink, G. van den, Jansen, T., & Pessers, D. (red.). (2005). *Beroepszeer, waarom Nederland niet goed werkt* Amsterdam: Boom.
- Bruijn, H. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector, tussen professie en verantwoording* (2 ed.). den Haag: Lemma.
- Burik, A. van, Elderman, E., Persoon, A., & Rutten, E. (2007). *Evaluatie justitiële interventies schoolverzuim*. Woerden: van Montfoort adviesburo.
- CWI. (1993). *Weg van Babylon! Eerste structuurschets welzijn*. Rijswijk: Commissie WelzijnsInformatie.
- CWI. (1994). *Weg van Babylon: op weg naar beter*. Rijswijk: Commissie WelzijnsInformatie.
- Graaf, H. de (1992). (on)mogelijkheden van registratie en het computergebruik daarbij. In H. van Ewijk (Ed.), *Registreren in zorg en welzijn* (pp. 20-27). Utrecht: SWP.
- Haas, L. de (2006). WILL-WALL en AMW. *Vangnet*, 20-23.
- Jong, H. de (1993). Meer gegevens, meer informatie? . *Tijdschrift voor de Sociale Sector*(4), 8-11.
- Deckers, M., & van Gemert, A. (2002). *Sociale kenmerken van Woensel West*. Eindhoven: BiO, gemeente Eindhoven
- Finckenaue, J., & Gavin, P. (1999). *Scared straight*. Illinois: Waveland press.
- Finckenaue, J. O., Turpin-Petrosino, C., & Petrosino, A. (2000). Well-meaning programs can have harmful effects! Lessons from experiments of programs such as 'scared straight'. *Crime & Delinquency*, 46(3), 354-379.
- Fischer, J. (1973). Is casework effective? *Social work*, 5-20.
- Fischer, J. (1978). Does anything work? *Journal of Social Service Research*, 1(3), 215-243.
- Flikweert, M., Plemper, E., & van der Laan, G. (2003). *Vraaggericht werken door Sociaal Pedagogische Diensten, een vooronderzoek naar de professionele rol van maatschappelijk werkers*. Utrecht: Verwey-Jonker.
- Friedel, R. (2007). *A culture of improvement: technology and the Western millennium*: MIT press.
- Frost, S. (2007). Developing evidence based practice in voluntary sector organisations: the Barnardo's experience. www.jswee.co.uk 2007 conference(11).
- Gawande, A. (2002). *Complicaties*. Amsterdam: Arbeiderspers.
- Gawande, A. (2007). *Beter*. Amsterdam: Arbeiderspers.
- Graham, S., & Marvin, S. (1994). Cherry picking and social dumping: British utilities in the 1990s. *Utilities policy*, 4(2), 113-119.
- Gummer, B. (1990). *The politics of social administration: managing organizational politics in social agencies*. N.J.: Englewood Cliffs.
- Hartman, C., & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. den Haag: Keniscentrum grote steden.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty: responses to decline of firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hordijk, F., Tilburgs, J., & Vermeulen, J. (2006). *Het BCF boek, beleidsgestuurde contractfinanciering* Utrecht: Stade advies
- Horstman, K. (2004). Managers en uitvoerenden mogen geen neutrale vehikels zijn van overheidsbeleid. *Nederlands Tijdschrift Jeugdzorg*(3), 142-149.
- Kleijwegt, M. (2005). *Onzichtbare ouders; De buurt van Mohammed B*. Zutphen: Plataan.
- Knijn, T., & Selten, P. (2006). The rise of contractualisation in public services. In J. W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer (Eds.), *Policy, people and the new professional*:

- de-professionalisation and re-professionalisation in care and welfare (pp. 19-33). Amsterdam: Amsterdam university press.
- Kuhry, B. (2006). Is kwaliteit kwantificeerbaar? In P. Schnabel (Ed.), *Altijd een antwoord* (pp. 24-28). den Haag: SCP.
 - Kwekkeboom, R., Roes, T., & Veldheer, V. (2002). *De werkelijkheid van de welzijnswet*. den Haag: SCP.
 - Laan, G. van der (2003). De professional als expert in practice-based evidence. *Sociale interventie*, 13 (4), 5-15.
 - Laan, G. van der (2006). *Maatschappelijk werk als ambacht, inbedding en belichaming (oratie)*. Utrecht: Humanistic university press.
 - Lans, J. van der (2002). Politiek correct. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 56(6), 23.
 - Lans, J. van der (2005a). De kunst van het verantwoorden. In D. Ernste & D. de Wit (red.), *Goed Bestuur, werkboek voor maatschappelijke organisaties* Hippolytushoef: De Beuk.
 - Lans, J. van der (2005b). Nieuwe omgangsvormen tussen staat en middenveld. *Alert*, 31(3), 20-37.
 - Lans, J. van der (2008). *Ontregelen*. Amsterdam: Augustus.
 - Latten, J. (2005). *Zwanger van segregatie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
 - Linden, G. H. M. van der, & Sluiter, J. T. (1998). *Beleidsgestuurde contractfinanciering; een praktijkgerichte handleiding voor welzijnsorganisaties en overheden*. Utrecht: Stads Advies.
 - Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
 - Lombarts, K. (2003). *Visitatie of medical specialists: studies on its nature, scope and impact*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
 - Luiten, G., ter Braak, L., de Neef, T., & van Teeseling, S. (red.). (2007). *Second Opinion, over beeldende kunstsubsidies in Nederland*. Rotterdam: nai publishers.
 - Milikowski. (1973). *Lof der onaangepastheid, een studie in sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid*. Meppel: Boom.
 - Neijzen, J., & Trompetter, M. (1989). *Kwaliteitszorg in dienstverlenende organisaties. De klant is koning maar wie maakt er de dienst uit*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
 - Orwell, G. (1937). *The road to Wigan Pier*. London: Penguin.
 - Porter, T. (1995). *Trust in numbers, the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton: Princeton university press.
 - Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2002). *Bevrijdende kaders, sturen op verantwoordelijkheid*. den Haag: RMO.
 - Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2007). *Vormen van democratie, een advies over democratische gezindheid* den Haag: RMO.
 - Rekenkamer Amsterdam. (2006). *Subsidiering welzijnsinstellingen Amsterdam*
 - Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid : de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. den Haag: VUGA.
 - Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. Aldershot: Arena.
 - Sheldon, B., Chilvers, R., Ellis, A., Moseley, A., & Tierney, S. (2005). A pre-post empirical study of obstacle to, and opportunities for, evidence-based practice in social care. In A. Bilson (Ed.), *Evidence-based practice in social work* (pp. 11-50). London: Whiting & Birch.
 - Siegel, D. (2002). De Joodse gemeenschap en de Antwerpse diamantsector in historisch perspectief. *Tijdschrift voor criminologie*(4), 338-350.

- Sluijs, E., Keijser, A., & Wagner, C. (2007). *Kwaliteitssystemen in zorginstellingen, de stand van zaken in 2005*. Utrecht: NIVEL.
- Sluiter, J., & Vermeulen, J. (2003). *Sturen op beleid en maatschappelijk ondernemen, beleidsgestuurde contractfinanciering*. Utrecht: Stade advies.
- Smet, J. de (2005). *De geschiedenis van de informatievoorziening welzijn, een vogelvlucht. onuitgegeven persoonlijke beschouwingen*
- Spierts, M. (2005). Een 'derde weg' voor de sociaal-culturele professies. In G. van den Brink, T. Jansen & D. Pessers (red.), *Beroepszeer, waarom Nederland niet goed werkt* (pp. 234-248). Amsterdam: Boom.
- Stevens, M., Liabo, K., Frost, S., & Roberts, H. (2005). Using research in practice, a research information service for socail care practitioners. *Child and family social work*, 10, 65-75.
- Steyaert, J. (1996). *In de ban van het getal, cliëntregistratie in de Vlaamse ambulante welzijnszorg*. Unpublished Doctoraal proefschrift, Universitaire Instelling Antwerpen, Antwerpen.
- Swaan, A. de (1988). *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Tak, B. D. (2007). *Rotjongens, het leven in de jeugdgevangenis*. ISBN 978 90 253 63 18 5 Athenaeum-Polak & van Genneep.
- Teunissen, P. (2006). *Extreme overlast, portretten van op drift geraakte levens*. Amsterdam: Veen.
- The, A. (2005). *In de wachtkamer van de dood*. Amsterdam: Thoeris.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals*. Utrecht: NIZW.
- Tonkens, E., & Duyvendak, J. W. (2001). Accountability. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*(december), 15-19.
- Tops, P. (2003). *Uitvoering, uitvoering, uitvoering*. den Haag: KCGS.
- Trappenburg, M. (2005). *Gezondheidszorg en democratie (Oratie)*. Rotterdam: Erasmus MC.
- Trappenburg, M. (2006). *De ethiek van de publieke sector (den Uyl lezing)*.
- Trommel, W. (2006). NMP en de wedergeboorte van het professionele ideaal. *Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 33(3), 137-147.
- Trommel, W., van Heffen, O., & van der Veen, R. (2001). Marktwerking in sociaal beleid. *Beleid & Maatschappij*, 28(3), 130-138.
- Vliet, K. van, & Plemper, E. (2003). De geprotocolleerde professional? In R. Hortulanus & J. Machielse (red.), *Beschouwingen over de sociale sector* (pp. 75-84). den Haag: Elsevier.
- Vries, S. de (2007). *Wat werk? De kern en de kracht van het maatschappelijk werk*. Amsterdam: SWP.
- Vuijsje, H. (1977). *Nieuwe vrijgestelden: de opkomst van het spijkerpakkenproletariaat*. Baarn: Anthos.
- Wiendels, M., & Jansen, A. (2003). *Subsidierelaties in de welzijnssector*. Utrecht: Berenschot.
- Wittebrood, K., & van Dijk, T. (2007). *Aandacht voor de wijk den Haag: SCP*.
- WRR. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. den Haag: WRR.
- IJzerdoorn, v., & van der Laan, G. (1996). *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 3.
- Zouridis, S. (2000). *Digitale disciplineren, over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*. Delft: Eburon.
- Zouridis, S. (2005). *Wegen naar vertrouwen*. Leusden: BMC.
- Zuurmond, A. (1994). *De infocratie : een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Den Haag: Phaedrus.

Colofon

Uitgave

Fontys Hogescholen

ISBN: 978-90-5355-014-4

Tekst

Jan Steyaert, Tineke van den Biggelaar

Vormgeving

Fontys Hogescholen, Grafische Producties

Druk:

Jansen Drukkerijen

© 2008

Alles uit deze uitgave mag, mits bronvermelding, worden vermenigvuldigd en openbaar gemaakt. Een digitale versie van deze uitgave is gratis te downloaden via onder meer www.fontys.nl/publicaties.

Deze tekst is het resultaat van het project 'eigentijds meten' van Fontys Hogeschool Sociale Studies, gemeente Eindhoven, de Lumens groep, Neos en Novadic-Kentron. Het project liep in 2007 en werd financieel ondersteund door de gemeente Eindhoven en Fontys Hogescholen in het kader van de grotestedenbeleid-convenant tussen beiden.

De werkgroep van dit project bestond uit:


- Tineke van den Biggelaar, Fontys Hogeschool Sociale Studies
- Ernst Jan den Decker, gemeente Eindhoven (DMO)
- Toon van den Heuvel, gemeente Eindhoven (DMO)
- Joyce Hijdra, Neos
- Claudia Joore, Novadic-Kentron
- Frederiek van de Ploeg, de Lumens groep
- Theo Snels, Fontys Hogeschool Sociale Studies
- Jan Steyaert, Fontys Hogeschool Sociale Studies
- Carla Verheijen, gemeente Eindhoven (BiO)

De stuurgroep van dit project bestond uit:

- Nicole ten Dijck, namens de wethouder
- Pim Dijkstra, Novadic Kentron
- Marion Gherbaz, gemeente Eindhoven (DMO), na begin 2007
- Marcel van Gisbergen, gemeente Eindhoven (DMO), tot begin 2007
- Marlies Hoosemans, Neos
- Dinie van der Linden, de Lumens groep
- Jan Steyaert, Fontys Hogeschool Sociale Studies

Verder zijn in het kader van dit project gesprekken gevoerd met:

- Hans-Martin Don, wethouder gemeente Eindhoven
- Leon de Haas, ActiZ, voorheen MO-groep en Servicepunt Welzijnsinformatie
- Marita de Hair, partner Ernst&Young Accountants
- Frank Hordijk, Hordijk & Hordijk
- Geert van der Laan, bijzonder hoogleraar universiteit voor humanistiek
- Stefan Sterkenburg, directeur Servicepunt Welzijnsinformatie
- Pieter Tops, hoogleraar bestuurskunde UvT en RvB politieacademie
- Jan Vos, steunpunt algemeen welzijnswerk Vlaanderen
- Rob Vollmar, coördinator Vluchtelingenwerk Eindhoven



“Al enkele decennia kampt de sociale sector met het beeld ‘dat er maar wat gedaan wordt’. Effecten van interventies zijn moeilijk hard te maken en hartverscheurende incidenten waarbij het mis gaat, worden breed uitgemeten in de media. Er is daarom in de afgelopen decennia veel werk gemaakt van nieuwe sturings- en verantwoordingsinstrumenten, zoals de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). Deze publicatie beschrijft de huidige landelijke discussie en de Eindhovens situatie met betrekking tot sturing en verantwoording in lokaal sociaal beleid. Naast een stand van zaken worden voorstellen geformuleerd tot verbetering.”