

Betekenisvol Verantwoorden

Een onderzoek naar de resultaatverantwoording in
het welzijnsbeleid van de Gemeente Enschede.

L.A. van Oort
Student Bestuurskunde
Universiteit Twente

UNIVERSITEIT TWENTE.

 Gemeente
Enschede

Betekenisvol Verantwoorden

Een onderzoek naar de resultaatverantwoording in
het welzijnsbeleid van de Gemeente Enschede.

Auteur

L.A. van Oort
Student Bestuurskunde
Universiteit Twente

1^e Begeleider Universiteit Twente

Dr. M.L. van Genugten

2^e Begeleider Universiteit Twente

Dr. J.S. Svensson

Opdrachtgever

Gemeente Enschede

Begeleider Gemeente Enschede

L. Reversma

UNIVERSITEIT TWENTE.



Samenvatting

In het onderzoek is allereerst aandacht besteed aan de te onderscheiden vormen van prestatie management. Er is gewerkt met vier ideaaltypen, zoals Bouckaert en Halligan hebben onderscheiden: *Performance administration*, *Management of performances*, *Performance Management*, en *Performance governance*. Iedere wijze van verantwoording laat haar eigen kenmerken zien op de gehanteerde componenten gebruik, meting, samenwerking en beperkingen, maar belangrijk om te beseffen is dat de ideaaltypen elkaar opvolgen in toenemende complexiteit en samenwerking. Bovendien is het van belang altijd rekening te houden met het feit dat prestatie management gezien moet worden binnen de bredere context van de organisatie. Daarnaast dient ingezien te worden dat problemen als onzekerheden en afhankelijkheden – zelfs bij vooruitgang in het meten van *performance* – blijven bestaan.

Uit dit onderzoek blijkt op basis van kadernota's van de gemeente en interviews met geselecteerde groepen betrokkenen dat de *outcome*, het uiteindelijke maatschappelijke rendement, onvoldoende zichtbaar wordt met de huidige gehanteerde vorm van resultaatverantwoording. Daarnaast geven alle betrokkenen aan dat het beleidskader van de gemeente abstract van aard is en geen rekening houdt met de verschillen tussen de verschillende stadsdelen binnen de gemeente Enschede. Problemen kunnen immers spelen op stedelijke schaal, maar kunnen ook verschillen tussen de stadsdelen. Zelfs binnen stadsdelen zijn verschillen waarneembaar.

De verschillende betrokkenen geven enkele wensen tot verbetering aan. Zo zouden zij graag een focus op stadsdeelniveau zien, waarbij stadsdeelmanager en gebiedsmanager een centrale rol innemen. Daarnaast vinden zij participatie van *stakeholders* en afnemers wenselijk. Hierin dient ook tevredenheid als factor te worden toegevoegd.

Het blijkt dat er een discrepantie is tussen de huidige wijze van verantwoording en de gewenste wijze van verantwoording in de gemeente Enschede.

In dit onderzoek worden op basis van wensen een aantal aanbevelingen gepresenteerd, die de aangehaalde discrepantie dienen te verminderen cq. op te heffen. Dit alles om te komen tot een betekenisvolle verantwoording, die betrouwbaar en volledig is voor alle betrokkenen en kan bijdragen aan een verbetering van het welzijnswerk in de gemeente Enschede.

Voorwoord

Het verantwoorden van prestaties, is al jaren lang een beproefd recept in de private sector, en sinds enige tijd begint het ook zijn weg te vinden in de publieke sector.

Binnen de publieke sector wordt niet meer de grote zak met geld op tafel gezet met de toelichting 'doe er wat leuks mee'. De overheden willen meer controle over hun middelen. De vraag die hieruit volgt is dan: Wat willen we met de verantwoording bereiken en hoe geven we het vorm?

De instrumenten uit de private hoek zijn echter niet één op één te kopiëren, hiervoor zijn verschillende vertaalslagen nodig. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de complexiteit van de publieke sector, en het feit dat gewerkt wordt met mensen als ruw materiaal.

Ook binnen het Welzijnsbeleid in Enschede wordt getracht de relatie tussen ingezette financiële middelen en de uiteindelijke effecten inzichtelijk te maken. Dit blijkt echter lastiger dan gedacht. In dit bacheloronderzoek zal bekeken worden hoe de verantwoording op dit moment is georganiseerd en wat mogelijke verbeterpunten kunnen zijn.

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de bacheloropdracht voor de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en geldt als afsluiting van de bachelorfase. De begeleiding is in handen van dr. M. van Genugten en dr. J. Svensson van de faculteit Management en Bestuur, en mevr. L. Reversma van de Gemeente Enschede. Bij deze wil ik hen hartelijk danken voor de kritische noten en suggesties tijdens de verschillende contactmomenten. Daarnaast wil ik graag alle respondenten bedanken die bereid waren met mij te praten over het onderwerp.

Bart van Oort

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord	4
Inhoudsopgave	5
Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling	7
Hoofdstuk 2: Ontwikkelingen in Prestatiemanagement.....	11
2.1 Performance Administration	12
2.1.1 Meten	13
2.1.2 Samenwerking	14
2.1.3 Beperkingen.....	14
2.2 Managements of performances.....	14
2.2.1 Gebruik	14
2.2.2 Meting	15
2.2.3 Samenwerking	16
2.2.4 Beperkingen.....	16
2.3 Performance management.....	16
2.3.1 Gebruik	16
2.3.2 Meting	17
2.3.3 Samenwerking	18
2.3.4 Beperkingen.....	18
2.4 Performance governance	18
2.4.1 Gebruik	19
2.4.2 Meting	19
2.4.3 Samenwerking	19
2.4.4 Beperkingen.....	20
2.5 Deelconclusie.....	20
Hoofdstuk 3: Methodologie.....	23
3.1 Begripsbepaling	23
3.2 Methode van dataverzameling en selectie van respondenten	24
3.3 Methode van dataverwerking	26
Hoofdstuk 4: Prestatiemanagement in Enschede	27
4.1 Doelen en ambities.....	27
4.2 Gebruik	28
4.3 Meting	29
4.4 Samenwerking	30
4.5 Performance Management Systeem in Enschede	30
Hoofdstuk 5: Beoordeling van het prestatimanagement in Enschede	33
5.1 Gebruik	33
5.2 Meting	34
5.3 Samenwerking	35
5.4 Deelconclusie.....	36

Hoofdstuk 6: Conclusie.....	38
6.1 Prestatiemanagement.....	38
6.2 Huidige situatie.....	39
6.3 Beoordeling huidige situatie.....	39
6.4 Conclusie	39
Literatuurlijst.....	42
Bijlagen	43
Bijlage 1: Interview Alifa.....	44
Bijlage 2: Interview gemeenteraadsleden en stadsdeelmanagers	45

Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling

Het meten van de prestaties binnen de publieke sector dringt zich de laatste vijftien jaar op en vindt haar oorsprong in ideeën vanuit de private sector. De recente opkomst echter is gelegen in het zogenaamde *New Public Management (NPM)* (Bouckaert en Halligan, 2008, p.1). Binnen NPM wordt de nadruk gelegd op de doeltreffendheid en meetbaarheid van resultaten. Dit brengt een aantal ontwikkelingen met zich mee. Een eerste ontwikkeling is de stimulering van prestatiemeting en monitoring. Een andere ontwikkeling ter stimulering van monitoring is de zoektocht van de overheid naar nieuwe vormen van sturing. Hoewel de sturingsmogelijkheden vaak beperkt lijken, blijft de wens om te sturen aanwezig. Een laatste ontwikkeling die wordt onderscheiden is het afleggen van verantwoording wat als steeds belangrijker wordt ervaren door overheden om de transparantie van het beleid te vergroten. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de instelling van het VBTB – Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording – op landelijk niveau (De Kool, 2007, pp. 2-3).

Niet alleen op landelijk, maar ook op lokaal niveau is de wens van monitoring en sturing aanwezig. In opdracht van de gemeente Enschede wordt hier gekeken naar monitoring en sturing van het welzijnsbeleid in Enschede. De financiële relaties binnen het welzijnsbeleid hebben zich lang – tot het eind van de jaren tachtig – gekenmerkt door diverse vormen van *inputfinanciering*. Dit hield in dat de gemeente stichtingen voor buurt- en clubhuiswerk subsidie verstrekke voor personeel, gebouwen en activiteiten, en daarnaast zelf de productiemiddelen (personeel, gebouwen, materialen) inzette voor de wijkcentra. Meer en meer werd dit vervangen door *throughputfinanciering*, waarbij de gemeente het dienstverleningsproces financierde, en de instelling een inspanningsverplichting diende aan te gaan om de gewenste diensten te leveren. Op den duur speelde de wens van lokale bestuurders om over te gaan op *outputfinanciering* of *outcomefinanciering*. Bij de eerste vorm wordt de instelling afgerekend op duidelijk omschreven prestaties op het gebied van producten of diensten. Bij de tweede gaat het erom dat de maatschappelijke verandering optreedt door die producten of diensten.

In de afgelopen jaren is consensus bereikt over de manier waarop de financiële relaties tussen instellingen en (lokale) overheid moeten worden vormgegeven. Kernbegrip hierin is Beleidsgestuurde ContractFinanciering (BCF) (WRR, 2004, pp. 43-44).

Voordat gekeken wordt naar de werking van het BCF, verdient de in dit onderzoek te bestuderen welzijnsorganisatie Alifa een korte introductie. Alifa bevindt zich in lastige

omstandigheden door sinds kort als grote fusieorganisatie werkzaam te zijn. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met het type organisatie wat Alifa is, waarbij de cliënt centraal staat, een typische zogenaamde *Human Service Organization* (HSO). De rol van de gemeente is er – als gezegd – in gelegen het welzijnsniveau in de gemeente te verbeteren. Dit doet zij door in de verantwoording te focussen op resultaat. De resultaatverantwoording kan leiden tot het straffen of juist belonen van Alifa, en betere afstemming van nieuw te vormen kaders.

Zoals later geduid zal worden beslaat het BCF verschillende fases, waaronder die van resultaatverantwoording. De welzijnsorganisatie dient het – binnen de kaders van de gemeenteraad – gevoerde beleid zelf te verantwoorden. De gemeenteraad heeft echter te kennen gegeven behoefte te hebben aan een dusdanige resultaatverantwoording, dat zij inzicht kan verkrijgen in de doeltreffendheid van het beleid. Zo kan zij de beleidskaders passender stellen en de sturing op stadsdeelniveau beter vormgeven. Dit onderzoek zal zich dan ook richten op deze fase binnen het BCF.

Uit onderzoek naar BCF-implementaties binnen diverse sectoren – waaronder die van welzijn – door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) blijkt dat de instellingen weliswaar hun jaarverslagen en jaarrekeningen verstrekken, maar dat deze niet aansluiten op de informatie die gemeenten nodig hebben. De WRR noemt als mogelijke oorzaak het ontbreken van afspraken over de resultaatverantwoording. Bovendien is rapportage van de kostensoorten, niet te herleiden tot de geleverde diensten. Daarnaast ligt vaak de focus op de doelmatigheid in plaats van op de doeltreffendheid (WRR, 2004, p. 45).

De methodiek van BCF is in essentie als volgt: Allereerst is het de bedoeling dat de gemeente gevoed wordt door de betreffende instelling(en) met opvattingen over de behoeften in de lokale samenleving. De gemeente formuleert vervolgens het beleid op hoofdlijnen en bepaalt welke instelling(en) een aanvraag in mogen dienen op basis van een marktanalyse. Hierop formuleren de instellingen een activiteitenaanbod, wat past bij het geformuleerde beleid van de gemeente dat beoordeeld wordt door de gemeente. Deze beoordeling van de gemeente wordt meegenomen in de onderhandelingen over het aanbod tussen gemeente en instelling(en). Uitkomsten van de onderhandelingen worden vastgelegd in meetbare producten en resultaten. De instelling(en) zijn hier de uitvoerende partij en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering. Tevens leggen zij zelf achteraf verantwoording af over de activiteiten, resultaten en effecten. Hierbij moet aangetekend worden dat er wel tussentijds overleg plaatsvindt tussen gemeente en instelling(en) over de bedrijfsvoering en

de realisatie. Uiteindelijk is het de gemeente die de uitvoering en realisatie dient te controleren (WRR, 2004, p. 44). Het onderzoek zal zich, als gezegd, toeleveren op de verantwoording die de organisatie aflegt aan de gemeente.

De gemeente Enschede werkt sinds 2007 met de zogenaamde BCF voor haar subsidierelatie met welzijnsorganisatie Alifa. Naast de toespitsing op de verantwoording, zal hier een focus worden gelegd op het welzijnswerk op stadsdeelniveau. Deze focus komt voort uit de wensen van de gemeenteraad, en heeft tot gevolg dat het onderzoek ingekaderd wordt tot een onderdeel van het welzijnswerk, te weten het wijkgericht welzijnswerk.

Er is nu weliswaar een grote hoeveelheid aan concrete gegevens, maar toch biedt dit te weinig inzicht in de doeltreffendheid van het beleid. Ter illustratie een voorbeeld: in het jaarverslag van Alifa is opgenomen dat het jongerenwerk van Alifa rond 70 groepen jongeren heeft bereikt. Deze groepen variëren van algemene jeugd tot jeugd die voor overlast zorgt. Hierbij zijn ongeveer 1500 individuele jongeren bereikt (Alifa, 2007, p. 8). Dit zegt echter niets over wat het uiteindelijk voor resultaat heeft opgeleverd. Het is niet duidelijk wat het begrip 'bereikt' hier zegt.

In dit bacheloronderzoek wordt geprobeerd de resultaatverantwoording te doorgronden en op basis hiervan de resultaatverantwoording van Alifa naar de gemeente te verbeteren. Dit zal gebeuren aan de hand van de volgende vraagstelling:

Hoe kan de verantwoordingsrelatie van Alifa met de gemeente Enschede worden verbeterd?

Het verslag is als volgt opgebouwd. Eerst zal in hoofdstuk twee worden ingegaan op het begrip verantwoording en de verschillende vormen daarvan. Dit zal gebeuren aan de hand van theorieën van Bouckaert en Halligan. Als deelvraag voor dit tweede hoofdstuk geldt:

1) *Welke wijzen van verantwoording kunnen worden onderscheiden volgens de theorie?*

Nadat duidelijk gemaakt is wat hieronder verstaan kan worden, zal in hoofdstuk drie de situatie in Enschede bekeken worden. Wat wil Enschede met de verantwoording bereiken, welke doelen stelt ze zichzelf. Dit zal onderzocht worden met behulp van de volgende deelvraag:

2) *Welke wijze van verantwoording wordt in Enschede gebruikt in relatie met Alifa?*

In hoofdstuk vier zal de relatie tussen de beoogde en werkelijke situatie uiteengezet worden. Dit zal allereerst gebeuren aan de hand van de beschreven theorieën. Vervolgens zal dit gebeuren voor de situatie in Enschede, waarbij interviews, jaarverslagen en notulen

van gemeenteraadsvergaderingen aan de orde zullen komen. De hierbij geldende deelvraag luidt dan ook als volgt:

3) *Hoe functioneert de verantwoording in Enschede volgens de verschillende betrokkenen?*

Op basis van de bevindingen in de eerdere hoofdstukken kan in hoofdstuk vijf gekomen worden tot uitspraken over mogelijke verbeteringen.

De benodigde gegevens voor de analyse op en beantwoording van deze vragen zijn afkomstig van een combinatie van literatuuronderzoek (theorie, notulen van gemeenteraadsvergaderingen, onderzoeken van Gemeentelijke Rekenkamers en Rekenkamercommissies, jaarverslagen), alsmede interviews. Er is gesproken met gemeenteraadsleden en stadsdeelmanagers van de gemeente Enschede, en gebiedsmanagers van Alifa. In hoofdstuk drie zal hier nader op in worden gegaan.

Tot slot zal in hoofdstuk zes teruggekomen worden op de voornoemde hoofd- en deelvragen en zal een korte discussie over de generaliseerbaarheid en verdere betekenis van de uitkomsten plaatsvinden. Al met al zal met deze onderzoeksopdracht blijken wat het probleem is met de huidige vorm van verantwoording en zal een aanzet worden gegeven tot verbetering hiervan.

Hoofdstuk 2: Ontwikkelingen in Prestatiemanagement

In dit hoofdstuk zal het begrip ‘verantwoording’ centraal staan. Allereerst zal behandeld worden wat onder het begrip verstaan kan worden en welke ideaaltypen kunnen worden onderscheiden. Om het geheel leesbaar te houden, zal het voorbeeld van een autofabriek gehanteerd worden. Dit als basis voor hoofdstuk vier waarin de situatie voor de gemeente Enschede bekeken zal worden.

Bouckaert en Halligan (2008) werken vanuit een brede en algemene definitie van *performance-based public management*, waarbij performance management gezien wordt als het geven of verdelen van verantwoordelijkheid voor de prestaties van een systeem, en het verantwoordelijk zijn voor de resultaten. Ideaaltypisch gezien zou dit kunnen leiden tot verlegging van de financiële relaties van horizontaal naar verticaal; sturing van ex ante naar ex post; nieuwe interacties tussen delen van de organisatie, en de organisatie en haar omgeving; doelen van de organisatie verschuiven naar een individueel niveau. Bouckaert en Halligan geven aan dat dit slechts ideaaltypisch is, en dat *performance management* gezien moet worden in de context van de organisatie (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 2).

Bouckaert en Halligan onderscheiden vier ideaaltypen van *managing performance*, te weten *performance administration*, *managements of performances*, *performance management* en *performance governance*. Zij doen dit op basis van een zogenaamde *cross-cut* analyse waarbij ze de componenten van *performance management* specificeren op basis van meting, samenwerking, gebruik en beperkingen. Met meting wordt hier bedoeld op de manier van meten, dus zijn kwantitatieve of kwalitatieve data leidend, welke indicatoren worden gebruikt, en waar richt de meting zich op (bijvoorbeeld input, proces of *outcome*). Bij samenwerking wordt gekeken naar de manier waarop de meting is ingericht, wordt hierbij rekening gehouden met *stakeholders*, en is het een gesloten of juist extern gericht proces. Het gebruik richt zich op hoe de informatie gebruikt kan worden, zijn contingenties meegenomen, participeert de afnemer in het proces? Ten slotte geven de beperkingen aan wat mogelijke disfuncties kunnen zijn bij het gebruik van het ideaaltype. Het hoofdstuk zal op basis van deze indeling worden ingevuld. (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 35-37).

Om voor de situatie in de gemeente Enschede vast te kunnen stellen welk ideaaltype wordt gehanteerd en welke het meest passend is, dienen de ideaaltypen eerst kort geschetst te worden.

Voordat hier echter naar gekeken wordt, is het belangrijk het verschil tussen *output* en *outcome* aan te geven, zodat helder is wat bedoeld wordt met deze begrippen. *Outputs* zijn de resultanten van de processen, dat wat een institutie afgeeft aan de wereld om haar heen. Wanneer de *outputs* gaan interacteren met de omgeving, leiden ze tot zogenaamde resultaten, en op de lange termijn tot effecten. Zowel resultaten als effecten vallen onder de noemer *outcomes*. Resultaten worden ook wel tussentijdse *outcomes* genoemd, en effecten definitieve *outcomes* (Pollit en Bouckaert, 2004, p. 107).

Outputs zijn nooit een einddoel op zich in de publieke sector. Hoe meer ze dat wel zijn, hoe makkelijker het is om te worden gegeneraliseerd vanuit de private sector. *Outcomes* en effecten kunnen objectief en subjectief zijn. Ook kunnen zij worden beïnvloed door een veranderende beleidsomgeving (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 16).

Outputs en *outcomes* komen daarom lang niet altijd overeen met elkaar. Die disconnectie kan aan de hand van een veelvoud aan redenen worden verklaard, zoals absentie van marktmechanismen, of politici die *outcomes* onder- of overschatten. *Outcomes* en de mate van effectiviteit zijn het doel van ingrijpen binnen de publieke sector. *Outcomes* en effecten zijn dan ook cruciaal en een primair criterium in de toepassing van *public sector performance*. Het type en niveau van de *outcomes* wordt gemanipuleerd door de omgeving, die op haar beurt ook de *outcomes* beïnvloedt (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 17-18). Juist om deze laatste reden is het zo belangrijk dat Bouckaert en Halligan ook aandacht besteden aan de omgeving van de organisatie.

Het hoofdstuk zal vervolgd worden met een typering van de ideaaltypen, zoals Bouckaert en Halligan deze onderscheiden. De ideaaltypen doen zich niet in werkelijkheid zo voor, maar het is van meerwaarde deze te onderscheiden voor een analyse van de verschillende vormen (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 69).

2.1 Performance Administration

Het ideaaltype van *performance administration* is vormgegeven rondom een systematische toepassing van geregistreerde data, meestal gericht op input- en proceskwesties.

2.1.1 Gebruik

Door de nadruk ligt op het goed doorlopen van het *format*, in plaats van het afleveren van een goede inhoud, is het potentiële en bedoelde gebruik beperkt. Het ideaaltype laat een meer input- en procesgeoriënteerde in plaats van output- en effectgeoriënteerde

systematiek zien. Deze vorm van *managing performance* voorziet in een sterke rol van regels, richtlijnen en wetten. Organisaties worden gezien als administraties en zijn overheersend in de budgetgebaseerde publieke sector. Alle te verkrijgen informatie is erop gericht de hiërarchische relaties in stand te houden (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 70-71). Het leerproces als gevolg van het gebruik van de gegevens is vormgegeven volgens de zogenaamde *single loop learning*. Dit houdt in dat, gegeven de scheiding tussen bestuur en politiek, de beste bijdrage van de bestuurder naar de politiek erin gelegen is wetenschappelijk vastgestelde standaarden van *performance* te verkrijgen. (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 73-76).

In het voorbeeld met de autofabriek ziet dat er als volgt uit. De wet- en regelgeving stelt vast dat de moertjes en boutjes die in de fabriek gebruikt worden een minimale doorsnede moeten hebben van 16 millimeter, terwijl de autoproducent eigenlijk weet dat voor het eindresultaat – de meest degelijke auto – moertjes en boutjes met een doorsnede van 14 millimeter beter waren geweest.

2.1.2 Meten

Het meten van performance vindt bij dit ideaaltype plaats omdat wetten en regels dit zo voorschrijven, niet omdat de organisatie dit nodig heeft voor het ontwerpen van beleid. Hierdoor wordt het belangrijker het *format* goed te doorlopen, dan een goede inhoud af te leveren (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 70). Door haar vorm ligt de focus binnen dit ideaaltype op de organisatie *an sich*, waarbinnen het meten van productiviteit en efficiëntie het doel is, hierbij worden planningen van interne managers als leidraad gebruikt. Centrale focus ligt dus op de budgetten, die de informatie moeten leveren ten aanzien van de verwachte en werkelijke kosten. Het verbaast dan ook niet dat de manier van meten erg gesloten is. Hierbij worden kwantitatieve gegevens gebruikt, omdat deze harde data als meer valide en betrouwbaar worden beschouwd, de kwaliteit wordt als constant verondersteld (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 73-76).

In het voorbeeld van de autofabriek zou dit het volgende betekenen. Stel dat de verwachte kosten voor het monteren van een auto 850 euro bedragen, terwijl de werkelijke kosten uitkomen op 1050 euro. Het doel is dan niet gehaald, maar men is niet geïnteresseerd in de reden waarom dat zo is (te meer omdat de kwaliteit als constant wordt verondersteld).

2.1.3 Samenwerking

Er is slechts een beperkt niveau van samenwerking op basis van formele en procedurele contacten, maar deze hoeft niet de kern van besluitvorming te zijn. De formele en procedurele mechanismen zelf zijn de kern van het systeem (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 70). De organisatie wordt binnen dit ideaaltype als het ware geïsoleerd van haar omgeving (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 76).

Binnen de autofabriek is er één soort meting – alles op basis van kwantitatieve data – voor alle verschillende afdelingen (montageafdeling, verfafdeling, marketingafdeling).

2.1.4 Beperkingen

Juist door de focus op de doelen van productiviteit en efficiëntie, zoals bij de meting te zien was, leent dit ideaaltype zich minder voor samenwerking en verbetermanagement (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 76).

De autofabriek wil terug naar de 850 euro per auto op de montageafdeling. Met deze goedkope productie kan de fabriek een tijd lang concurreren, tot het moment dat een andere fabriek met een verbeterd type is gekomen door jarenlange investeringen in innovatie.

2.2 *Managements of performances*

Binnen het ideaaltype *managements of performances* wordt de verkregen performance informatie aan de verschillende managementfuncties als strategie en communicatie, personeelszaken en productie van goederen en diensten toegerekend, aldus Bouckaert en Halligan (2008).

2.2.1 Gebruik

Het gebruik van de informatie is niet gelijk op verschillende onderdelen van de organisatie. In het meest positieve geval ontstaat hierdoor incoherentie, maar leidt dit niet noodzakelijk tot contradicties. Daar waar *performance administration* de nadruk legde op regels en wetten, is *managements of performances* meer gericht op het belang van structuren en functies (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 77-78). Per managementfunctie stelt het leidinggevend personeel in samenwerking met de *consultants* standaardschema's op die het design vormen. Wat betreft het gebruik van het ideaaltype moet rekening gehouden worden met het feit dat voor iedere functie andere informatie nodig is. Zo kunnen bij de beheersing,

accountingsystemen helpen bij het zoeken naar antwoorden. *Managements of performance* kunnen naast *single loop* ook gezien worden als *double-loop learning* binnen gescheiden managementfuncties. De handelswijze van een organisatie is niet enkel conformeren aan de standaarden van performance. Binnen dit ideaaltype gaat het erom standaarden van performance te creëren, die leiden tot realisering van die performance. Dit type voorziet er – gezien de *double-loop* – ook in dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens gebruikt worden. De kansen liggen voor deze vorm dan ook in de toevoeging van het verbetermanagement (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 98).

De autofabrikant gebruikt voor iedere afdeling verschillende informatie. Daar waar de montageafdeling wellicht baat heeft bij een kwalitatief hoogwaardiger materiaal, heeft de marketingafdeling misschien juist baat bij een kwantitatief beter meetproces over wat de invloed van marketing nu echt is.

2.2.2 Meting

Managements of performances bestaat uit een veelvoud van *loosely coupled* management velden. Dit wil zeggen dat het voorziet in een variëteit van performance metingen binnen de organisatie. Hieruit vloeit voort dat deze vorm van meting erg gespecialiseerd is, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende rollen binnen de organisatie en hierop gestuurd wordt. De metingen gaan dan ook verder dan enkel registratie van *performance data*. Door de focus is er een interactief intern meetproces binnen iedere managementfunctie. In tegenstelling tot het eerste ideaaltype waar de productiviteit en efficiëntie centraal stonden, sluit dit ideaaltype ook de effectiviteit in. Hierdoor wordt bij de meting naar de organisatie als geheel gekeken (inputs, activities, outputs, outcomes). Dit vergroot het perspectief van het ideaaltype naar zowel micro- als mesoniveau. Natuurlijk wordt er bij de meting gekeken naar harde data, maar door de nadruk op functionaliteit zal de meting tevens overeen moeten komen met de criteria op dat gebied (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 77-78). Metingen moeten worden verbonden aan de standaarden en de doelen. De verkrijging van informatie is gebaseerd op checklisten en daarmee relatief statisch georganiseerd (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 98).

In het voorbeeld van de autofabriek zou dit het volgende betekenen. Stel dat de verwachte kosten voor het monteren van een auto 850 euro bedragen, terwijl de werkelijke kosten uitkomen op 1050 euro. Het bedrag van 850 euro is weliswaar niet gehaald, maar wellicht heeft een betere montage geleid tot een betere auto: een kwaliteitsverbetering.

2.2.3 Samenwerking

De mate van samenwerking is relatief statisch. Weliswaar wordt er rekening mee gehouden dat verschillende soorten metingen nodig zijn voor de verschillende managementfuncties. Naast financiële data, worden ook kwalitatieve gegevens van belang. De gegevens krijgen vorm door middel van kwaliteitsmodellen, zoals de vanuit de bedrijfsleven bekende ISO-normering (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 98).

In de autofabriek beseft men nu, dat de verschillende afdelingen op een verschillende manier beoordeeld dienen te worden. Daar waar de marketingafdeling wellicht beter beoordeeld kan worden op basis van kwantitatieve gegevens, kan de verfafdeling beter beoordeeld worden op kwalitatieve gegevens. Kwaliteitsstandaarden dragen hiervoor zorg.

2.2.4 Beperkingen

Door de noodzaak van een interactief intern meetproces, heeft het – ondanks haar interactieve vorm – wel de neiging naar geslotenheid. Een van de kenmerken van dit ideaaltype is dat het zich richt op kwaliteit, hoewel het haar eigen, losse dynamiek kent binnen de organisatie. Hierdoor is er zorg ten aanzien van mogelijke disfuncties binnen de organisatie, met de meting in het bijzonder (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 78). Risico's zitten bovendien in het feit dat er niet op elkaar afgestemde managementcycli kunnen ontstaan, wat een incoherent en suboptimaal resultaat op kan leveren (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 98).

Het is niet moeilijk voor te stellen dat het gebruik van verschillende sets van informatie ook incoherenties met zich mee kan brengen. Zo kunnen innovaties op de montageafdeling (bijvoorbeeld een ander soort materiaal) zorgen voor een degelijker montage, maar dit zou wel een suboptimaler verfproces (door het andere materiaal, duurdere verf nodig; verf moet langer intrekken) kunnen betekenen.

2.3 Performance management

Het derde ideaaltype *performance management* is een type, waar informatie systematisch en coherent wordt gegenereerd, geïntegreerd en gebruikt.

2.3.1 Gebruik

Deze wijze is niet alleen coherent, veelomvattend en consistent, maar omvat ook contingenties, voorwaarden en ambiguïteiten in de interne organisatie. Het controlesysteem

is vormgegeven volgens een balans van vertrouwen en performance, zelfs wanneer er sprake is van een zekere spanning tussen deze twee. Het optimale wat dit type probeert te bereiken is de duurzaamheid van een complex verantwoordingssysteem, binnen een *governance* context. Het gebruik van de informatie vraagt om een systematische vergelijking van de resultaten, een visie ter verbetering en een strategie van verandering die extern is gericht (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 100).

Een sleutelvraag is wat de gewenste kenmerken van een organisatie zijn voor een organisatie die zich focust op *Performance management*. De overgang, van een bureaucratisch systeem met een sterke focus op *inputs* en een kleine prikkel om de technische efficiëntie te vergroten, naar een ideaaltype waarbij managers heldere doelen hebben en autoriteit hebben om deze doelen te bereiken, is zichtbaar. Zij zullen zich hierbij toespitsen op effectiviteit, een hogere technische efficiëntie, en resultaatgebaseerde verantwoording (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 124). De informatie wordt gebruikt voor vergelijkingen, dit gebeurt op een systematische manier. Het ultieme doel is om het proces te verbeteren. *Performance Management* wordt meer gestandaardiseerd, omdat modellen worden gebruikt. Dit ideaaltype is extern gericht met perceptie-, verwachtingen- en tevredenheidsmanagement voor een veelvoud aan *stakeholders* (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 125-127).

De managers krijgen binnen de autofabriek de ruimte om (binnen de gestelde doelen) met een bepaald systeem (bijvoorbeeld specialisatie van taken of juist niet) te gaan werken waarvan hij denkt dat het de effectiviteit kan vergroten.

2.3.2 Meting

De meting ligt bij deze vorm op een hoger niveau, omdat de indicatoren en meetinstrumenten niet langer alleen op technisch en functioneel vlak liggen, maar ook op wetgevend niveau. Dit om een effectief informatiesysteem te garanderen, dat het mogelijk maakt betekenisvol te managen (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 100). De metingen zijn als gezegd technisch, functioneel en legitiem gericht, die uitstrekken van *input*, naar *output* naar *outcome*. Omdat ook hier gefocust wordt op effectiviteit, staan het micro- en mesoniveau wederom centraal (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 125).

De autofabrikant krijgt hier te maken met verschillende minimale veiligheidseisen opgelegd door de nationale overheid, waaraan hij dient te voldoen. Zo dienen er airbags in de auto te

zitten, en dient de auto een minimaal aantal sterren te behalen in de 'crashtest' van de ANWB.

2.3.3 Samenwerking

De integratie van *performance* informatie vindt plaats door middel van kwaliteitsmodellen en houdt rekening met de behoefte vraag en aanbod op elkaar af te stemmen (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 100). Vanuit het integratieperspectief wordt de informatie gebruikt om de kwaliteit te garanderen. Bovendien wordt extra aandacht besteed aan de afstemming van vraag en aanbod tussen verschillende *stakeholders* zelfs voor verschillende doelen, wat flexibiliteit van het meetinstrument vereist. Dit gevoegd bij het bijpassende doel is het een dynamische en intern verstevigde integratie (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 126).

De autofabrikant verkent de mogelijkheden om de verschillende *stakeholders* tevreden te stellen. Die van de nationale overheid, omdat hij dient te voldoen aan de veiligheidseisen. Aan de andere kant ook de doelgroep van zijn auto. Wanneer hij zich richt op een 'low budget'-groep zal hij proberen een weliswaar veilige, maar toch goedkope auto te produceren.

2.3.4 Beperkingen

Er is continue zorg voor potentiële disfunctionaliteiten gezien de focus op functionaliteit – management *for* performance. Door de focus op functionaliteit kunnen weliswaar verbeteringen worden geboekt in het proces en de output, maar nog niet op resultaten en outcome (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 125).

De autofabrikant bereikt de situatie dat zijn proces zo effectief en efficiënt mogelijk is ingericht, toch bereiken zijn auto's nog geen grote verkoopaantallen. Uit consumentenonderzoeken blijkt dat de klant nog niet tevreden is.

2.4 Performance governance

Bouckaert en Halligan vormen een vierde ideaaltype wat aansluit bij de ontwikkelingen van de laatste dertig jaar, *performance governance*. Het betekent een hogere mate van complexiteit en minder directe controle door de overheid. Een uitwerking van het begrip *governance* geven Bouckaert en Halligan aan de hand van twee perspectieven. Het traditionele perspectief, *governance* als besturen met de formele structuren van de

overheid, en het meer maatschappijgerichte perspectief, *governance* als netwerken tussen publieke en private partijen (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 181-182).

2.4.1 Gebruik

Bij dit type is de *outcome* naar voren geschoven op de agenda, om zo te kunnen kijken welke specifieke indicatoren nodig zijn voor het bereiken van de gewenste *outcome*. Bovendien is een ontwikkeling te zien van verbetermanagement op de processen en *outputs*, naar verbetermanagement op resultaten en effecten (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 185).

Om de stap naar kwaliteit in de publieke sector te maken, is het cruciaal om de afnemers en burgers een plaats te geven binnen het beleidsproces. Zij moeten betrokken worden bij de gehele beleidscyclus: ontwerp, besluitvorming, productie, en evaluatie. Een van de doelen van *performance governance* is dan ook om een sterkere relatie te ontwikkelen tussen democratisch bestuur en resultaatverantwoording. Ook hier ligt een cruciale rol voor de afnemer weggelegd. Hun macht – al dan niet verkregen door de beschikbaarheid van *performance* informatie – kan hun rol als actor vergroten van enkel administratief of politiek naar een *performance* rol (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 183-184).

Om de juiste investeringen te maken voor een beter zitcomfort, besluit de autofabrikant een test te doen. Hij selecteert een groep proefpersonen, die aan moeten geven welke verbeteringen er mogelijk kunnen zijn. De proefpersonen doorlopen hiermee de hele beleidscyclus, van ontwerp tot evaluatie.

2.4.2 Meting

In dit ideaaltype wordt de indicator vertrouwen toegevoegd aan het bereik van de meting, waarmee de verschuiving van *performance management* naar *performance governance* nog duidelijker wordt (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 189).

De autofabrikant besluit aan de hand van de consumentenonderzoeken de factor vertrouwen toe te voegen aan de meting. Hoe tevreden zijn de afnemers over het product?

2.4.3 Samenwerking

Governancemodellen gaan uit van een pluralistisch perspectief, waarbij meerdere van elkaar afhankelijke actoren spelen, en een meervoudige staat waarin meerdere processen het beleidsproces informeren. Als gevolg hiervan focust dit type zich meer op inter-organisationale relaties. Het niveau van integratie is dan ook 'hyper dynamisch'

vormgegeven en naar buiten gericht (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 183-184). De overgang naar *performance governance* betekent dat rekening kan worden gehouden met samenwerking binnen en buiten de publieke sector via netwerken, partnerships en dergelijke. Het houdt bovendien rekening met maatschappelijke invloeden, zorgt voor integratie tussen performance op diverse niveaus, en laat afnemer en burger participeren (Bouckaert en Halligan, 2008, pp. 184-185).

De autofabrikant besluit een samenwerking aan te gaan met een zorgverzekeraar. Hiermee speelt hij in op de vergrijzende maatschappij. Hij besluit te investeren in beter zitcomfort.

2.4.4 Beperkingen

Gevaar zit in het feit dat dit ideaaltype onbeheersbaar wordt (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 189).

De autofabrikant beseft echter ook dat niet bij alle beslissingen de afnemer een beslissing kan nemen, omdat het proces dan te veel vertraagd wordt.

2.5 Deelconclusie

Naast deze vier ideaaltypen stellen Bouckaert en Halligan, dat *managing performance* moet gezien worden binnen de bredere context van de organisatie. *Managing performance* kan niet los gezien worden van andere factoren, zoals het type organisatie, de veranderingen binnen de sector (snel of juist niet) (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 2). Daarnaast geven zij aan dat *measuring performance* wordt beïnvloed door technische, culturele en politieke condities, en daarmee contingent is (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 12). Verder halen zij dit nog eens aan, waarbij zij stellen dat het noodzakelijk is management en meting in de publieke sfeer te zien binnen de context. Dit om ervoor te zorgen dat feiten en waarden verweven worden met elkaar. De publieke sector is te complex en te 'waardevol' om eenzijdig te bekijken (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 180). Deze nadruk op contextafhankelijkheid is iets wat Hasenfeld (2007) al aanhaalde met zijn theorie van de *Human Service Organizations* (HSO).

In de conclusie halen Bouckaert en Halligan ook nog enkele zaken aan die geleerd kunnen worden uit het verleden. Allereerst geven zij (op basis van Williams 2003: 653) aan dat de voorwaarden voor performance management moeten zijn gebaseerd op een politiek gedragen plan, wil het op lange termijn levensvatbaar zijn. Om te voorkomen dat *performance* verantwoording op verkeerde wijze gebruikt worden, moeten gebruikers

bewust zijn van de politieke beperkingen die bepalen welke en hoe informatie wordt afgelegd (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 197).

Daarnaast moet ingezien worden dat er – zelfs indien er sprake is van vooruitgang in het meten van performance – altijd problemen als onzekerheden (causale verbanden), afhankelijkheden (tussen actoren), diversiteit (meervoudige en conflicterende waardes), en instabiliteit (van doelen en omgeving) blijven bestaan (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 197).

Bouckaert en Halligan leggen veel nadruk op zaken tussen de uitkomsten die continu terugkomen. Ten eerste het vertrouwen als cruciale schakel in het proces. Zij geven aan dat het belangrijker is beleid te ontwikkelen dat gebaseerd is op vertrouwen, en daarbij meer aandacht schenkt aan de effectiviteit van het gevoerde beleid, dan puur te sturen op prestaties (performance). Daarnaast duiden zij de belangrijke rol van de context aan. Om te bepalen wat de meest passende oplossing is, zal gekeken moeten worden naar het type organisatie waarmee gewerkt wordt en de omgeving van die organisatie.

Wanneer we de ideaaltypes langs elkaar zetten volgens de gehanteerde indeling levert dat het volgende op:

	Performance Administration	Managements of performances	Performance management	Performance governance
Gebruik	Beperkt: nadruk op <i>format</i> ; intern gericht	Verschilt per management cyclus	Coherent; Rekening met contingenties; Veelomvattend	Participatie afnemer
Meting	Kwantitatieve data; Objectief; Input- en procesgericht	Gespecialiseerd; Linken aan doelen	Ook wetgevend; hiërarchisch	Toevoeging indicator vertrouwen
Samenwerking	Formeel en procedureel; Geïsoleerd	Statisch; Verbindingen tussen functies	Kwaliteitsmodellen; Afstemming <i>stakeholders</i>	Extern gericht
Beperkingen	Procesgeoriënteerd	Incoherent; suboptimaal; Niet afgestemd	Potentiële disfuncties door functionaliteit	Onbeheersbaarheid

Uit dit overzicht blijkt de toenemende complexiteit en samenwerking van *Performance Administration* naar uiteindelijk *Performance governance*. Nu de ideaaltypen uiteengezet zijn, kan bekeken worden waar de gemeente Enschede zich bevindt. Komt dit duidelijk overeen met een van de typen, of kan een mengvorm onderscheiden worden? Voordat het zover is, zal eerst de gebruikte methode in het volgende hoofdstuk worden toegelicht.

Hoofdstuk 3: Methodologie

In de eerste twee hoofdstukken is een inleiding op de situatie gegeven, en het begrip prestatie management verder uitgewerkt naar verschillende vormen ervan. In dit hoofdstuk zal worden uitgewerkt welke methode van onderzoek is gebruikt.

3.1 Begripsbepaling

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, is het nodig te kijken of de bedoelingen op papier en de empirie verschillen. Vervolgens is het van belang te kijken hoe die eventuele verschillen zich uiten, en wat daaraan gedaan kan worden. Om dit helder te krijgen is het nodig informatie te verzamelen voor een empirische analyse. In deze paragraaf zal allereerst een beschrijving worden gegeven van het object van het onderzoek om vervolgens in te gaan op de structuur van de gekozen methoden.

Om op een gestructureerde manier te kunnen kijken hoe de verantwoording binnen het Welzijnsbeleid in Enschede kan worden verbeterd, is in hoofdstuk 2 allereerst gekeken naar de verschillende wijzen van verantwoording. Hiervoor is gebruik gemaakt van de ideaaltypen zoals Bouckaert en Halligan deze onderscheiden. Juist de indeling die zij maken is zo geschikt, omdat zij erin slagen heel systematisch ieder ideaaltype te beschrijven volgens meting, samenwerking, gebruik en beperkingen. Het vaststellen van de daadwerkelijke situatie en het daadwerkelijke functioneren zal bekeken worden aan de hand van deze vier componenten, daarom volgt hieronder een uitwerking van deze begrippen aan de hand van de vragen 'Wat?', 'Hoe?' en 'Wie?'. In antwoord op de vraag *Wat?* wordt gekeken wat het doel van de component is, wat dient bereikt te worden? De vraag *Hoe?* wordt beantwoord aan de hand van de inrichting, hoe het is vormgegeven. Bij de *Wie?*-vraag tenslotte zal worden ingegaan welke betrokken *stakeholders* een plaats krijgen in het proces. Deze vragen worden hieronder per component uitgewerkt in de tabel:

	Wat is het doel?	Hoe is het ingericht?	Wie zijn betrokken?
Gebruik	Op een systematische manier kunnen verantwoorden van het resultaat / <i>outcome</i> .	Interngericht / Verschillend per onderdeel / Veelomvattend	Rekening houdend met <i>stakeholders</i> ?
Meting	De metingen linken aan de doelen.	Kwalitatief / Kwantitatief	Krijgt directe afnemer een rol?
Samenwerking	Afstemming met betrokken <i>stakeholders</i> .	Dwingend / Vrijwillig	Gemeente / Hulpdiensten / Belangenorganisaties / Directe cliënt

Bovenstaande tabel heeft tot doel een overzicht te schetsen van de componenten. Met behulp het overzicht van de componenten hierboven, kan op eenduidige wijze de precieze inrichting van de huidige wijze van resultaatverantwoording worden gekenschetst. Voordat het zover is, zal eerst de gebruikte methode van dataverzameling en selectie van respondenten in de volgende paragraaf worden toegelicht.

3.2 Methode van dataverzameling en selectie van respondenten

Na operationalisering van deze begrippen, kan de huidige situatie in de gemeente Enschede worden vastgesteld. Met behulp van beleidsstukken van de gemeente heeft een documentenanalyse plaatsgevonden en is bekeken welke wijze van verantwoording nu aansluit bij de beoogde situatie van de gemeente. De gemeente heeft de bedoelingen ten aanzien van meting, gebruik en samenwerking zo ingericht dat deze meer gericht is op het verantwoorden van resultaat, om zo Alifa een *incentive* te geven voor het behalen van concrete resultaten. In hoofdstuk 4 zal dan ook bekeken worden hoe de inrichting precies is vormgegeven en wat de betrokken *stakeholders* zijn.

In hoofdstuk 5 zal ingegaan worden op het daadwerkelijke functioneren volgens de verschillende betrokkenen binnen de gemeente Enschede. Hiervoor zijn verschillende groepen geselecteerd. In deze selectie van de respondenten is rekening gehouden met de direct betrokkenen in de aansturing, uitvoering en controle van de resultaatverantwoording.

Op basis daarvan is uiteindelijk gekozen voor gemeenteraadsleden, stadsdeelmanagers, en gebiedsmanagers van Alifa. Hieronder zal verder worden uitgelegd wat ieder van deze partijen voor relevante informatie op kan leveren.

Gemeenteraadslid: gezien de aanleiding voor het onderzoek heeft de gemeenteraad behoefte meer inzicht te verkrijgen in de resultaten op stadsdeelniveau, waardoor zij beter kunnen sturen met hun beleid, te weten de te stellen kaders. Door middel van de interviews kan inzicht verkregen worden in: hoe ze nu tegen de situatie aankijken; wat ze willen weten. Er zijn vijf gemeenteraadsleden van verschillende politieke kleur geïnterviewd.

Stadsdeelmanager: de stadsdeelmanager verdeelt de door de gemeenteraad per stadsdeel beschikbaar gestelde budgetten over de kwesties binnen het stadsdeel. Hiermee heeft de stadsdeelmanager invloed in welke richting Alifa middelen krijgt voor het door haar uit te voeren beleid. Belangrijker is echter dat de stadsdeelmanager over specifieke informatie beschikt over de situatie in zijn / haar stadsdeel. Twee van de vijf stadsdeelmanagers zijn geïnterviewd.

Gebiedsmanager Alifa: de gebiedsmanager werkt tevens op stadsdeelniveau en is verantwoordelijk voor het uitgevoerde beleid. Naast de informatie die hij / zij over de situatie per stadsdeel kan geven, heeft hij / zij in het dagelijks werk te maken met de resultaatverantwoording. De gebiedsmanager kan aangeven waar hij / zij in de praktijk tegenaan loopt. Er hebben vier gesprekken met gebiedsmanagers of andere medewerkers van Alifa plaatsgevonden.

Om de gesprekken met deze betrokkenen op een constructieve manier te voeren, zijn interviewvragen gebruikt, die helpen achter de gewenste informatie te komen. De interviews kenden een semigestructureerd karakter. Zo werd gewerkt met een standaard vragenlijst, die overeenkomstig de onderzoeksvragen was opgebouwd. Door de lijst op een dergelijke manier op te bouwen, kon volledigheid van het gesprek worden nagestreefd (Dijkstra & Smit, 1999, p. 28). De respondent werd in de gelegenheid gebracht zijn / haar mening duidelijk kenbaar te maken of de gang van zaken te expliciteren. Daarnaast werden, om de situatie nog beter in beeld te krijgen, ter verdieping vragen gesteld buiten de lijst om. Ook werden vragen geschrapt, indien de respondent hier reeds antwoord op had gegeven. Op deze manier is getracht de relevante informatie naar boven te krijgen.

Gekeken is hoe de empirische situatie strookt met de ideaaltypen zoals geschetst in hoofdstuk 2, hoe de beoogde en daadwerkelijke situatie zich kenmerkt volgens de wijzen van verantwoording en of hier discrepanties zichtbaar zijn.

Mogelijke verbeteringen zijn ook weergegeven in de context van de ideaaltypen. Met andere woorden, welk ideaaltype sluit het beste aan bij de gewenste situatie.

Door de structuur zo vorm te geven, lijkt een volledig en betrouwbaar antwoord op de onderzoeksvragen mogelijk. De interviews zijn zo vormgegeven dat het de gronden achter het functioneren van de verantwoording bloot dient te leggen: wordt het gebruik beïnvloed door de manier van meten en indien dat het geval is, hoe dan. De volledigheid wordt gewaarborgd door de vragenlijst *an sich*, maar ook door de diversiteit van de groepen respondenten. Ten aanzien van de beoogde situatie zijn de beleidsstukken van de gemeente een uiterst betrouwbaar middel om puur feitelijk vast te stellen wat zij willen bereiken met de resultaatverantwoording. Hierdoor wordt de beschrijving constructief ingebed en vergroot dit het begrip de analyse van de situatie.

3.3 Methode van dataverwerking

Direct na ieder interview is een uitwerking van de uitkomsten gemaakt. Behalve de eerder aangehaalde volledigheid, is ook betrouwbaarheid van de verkregen informatie belangrijk (Shadish, Cook & Campbell, 2002, pp. 53-62). Daarom is de uitwerking naar de betreffende personen opgestuurd. Naar aanleiding van enkele reacties, zijn nog enige wijzigingen doorgevoerd.

Hoofdstuk 4: Prestatiemanagement in Enschede

Hieronder zal aan de hand van vier componenten bekeken worden welke wijze van verantwoording de gemeente Enschede gebruikt in de relatie met welzijnsorganisatie Alifa. Dit zal allereerst gebeuren aan de hand van de doelen en ambities van de gemeente Enschede, met aansluitend de manier van werken. Hierbij zal ingezoomd worden op de onderwerpen waar het wijkgericht welzijnswerk zich op richt, te weten sociale samenhang en leefbaarheid; participatie en activering jongerenwerk; maatschappelijke participatie.

4.1 Doelen en ambities

De gemeente Enschede stelt over de verschillende beleidsvelden doelen en ambities vast, waarvan verwacht wordt dat Alifa ze realiseert, of daar een bijdrage aan levert. Hieronder zal dit aan de hand van de wijkgerichte beleidsvelden binnen het welzijnswerk uiteengezet worden.

Zo verwacht de gemeente op het beleidsveld van *sociale samenhang en leefbaarheid*, een toename van de buurtbetrokkenheid over de hele breedte van de bevolking. De betrokkenheid moet zich uiten in initiatieven die een afspiegeling vormen van de buurt en aansluiten op de belevingswereld van de bewoners. De rol van Alifa is erin gelegen om de hechting aan de buurt en de waardering van de woonomgeving te verhogen. Daarnaast stelt de gemeente als eisen dat er minimaal één bewonersorganisatie moet zijn die actief, divers en professioneel ondersteund is, en dat initiatieven door en voor de buurt moeten worden ondersteund (Gemeente Enschede, 2008-151008, p. 4).

Voor wat betreft de *sociale veiligheid*, waar de focus op preventie ligt, dienen kansen geboden te worden voornamelijk ten aanzien van jongeren. Daarom vraagt de gemeente Alifa om een sluitende aanpak om de overlast te voorkomen en te bestrijden. Daarnaast vindt de gemeente het wenselijk dat Alifa rechtstreeks in gesprek gaat met groepen jongeren en hen begeleidt. De mensen die overlast ervaren dient Alifa in dialoog te brengen met de veroorzakers daarvan. Bovendien dient Alifa aan te sluiten bij de speerpunten van een al ontwikkeld project (Gemeente Enschede, 2008-1510008, p. 4).

Het beleidsveld, *maatschappelijke participatie*, geeft aan dat buurtbewoners gestimuleerd moeten worden elkaar te ontmoeten en te leren van elkaar. Het meedoen in de buurt staat centraal. Daar waar activiteiten georganiseerd worden moeten zoveel mogelijk vrijwilligers en zelforganisaties worden betrokken (Gemeente Enschede, 2008-151008, p. 5).

Voor de *talentontwikkeling*, dient gestreefd te worden naar de inzet van iemands mogelijkheden voor de wijk. Hierbij ligt de focus op de participatie van risicojongeren en allochtonen. Hierbij is Alifa, als ware het een makelaar, verantwoordelijk voor het verbinden van mensen en vraagstukken in de wijk. Alifa sluit hierbij aan bij bestaande initiatieven (Gemeente Enschede, 2008-151008, p. 6).

Binnen het beleidsveld *participatie en activering jongeren*, is het belangrijk dat jongeren zich optimaal kunnen ontwikkelen. Het jongerenwerk verwijst door, informeert, adviseert en ondersteunt jongeren. Daarom zal Alifa in eerste instantie geen eigen activiteiten organiseren, maar een ondersteunende rol bieden. Alifa krijgt wel een signalerende taak toegewezen. Hierbij dient zij jongeren te benaderen bij de signalering van problemen. Alifa geeft informatie en advies en werkt samen of verwijst door naar andere organisaties. (Gemeente Enschede, 2008-151008, p. 6).

4.2 Gebruik

Op dit moment worden voor de Kaderstelling 2009 de doelstellingen en volumes op stedelijk niveau bepaald en vervolgens per stadsdeel verder concreet gemaakt. De concretisering naar stadsdelen en woongebieden vindt plaats op basis van de sociale kaart en sociale indicatoren (Gemeente Enschede, 2008, p. 8).

Om de relatie naar de stadsdelen toe nog duidelijker te maken, wordt ook gebruik gemaakt van zogenaamde Koersdocumenten. Doel van de koersdocumenten is om de verschillende *stakeholders* vroegtijdig in het proces te betrekken. De koersdocumenten zijn verplicht per stadsdeel, maar de invulling ervan wordt aan de stadsdelen zelf overgelaten. Bovendien is het bedoeld om betrokkenheid en instemming te verkrijgen (Gemeente Enschede, 2008, p. 1).

In de huidige situatie voorziet Alifa nog niet in aanwijzingen voor de gemeente aangaande sturing en strategie (Gemeente Enschede, 2008, p. 8).

De offerte van Alifa dient gebaseerd te zijn op de kaders, zoals aangegeven door de gemeenteraad. Bij de overeenkomst tussen Alifa en de gemeente zijn de doelstellingen en resultaatverwachtingen dan ook leidend. Het is vervolgens aan Alifa om haar kwaliteiten te benutten, en zich te verantwoorden voor het bereiken van die resultaten (Gemeente Enschede, 2008, p. 10).

Ten aanzien van de koersdocumenten kan opgemaakt worden dat de documenten verschillen per stadsdeel. Dit impliceert ook dat rekening wordt gehouden met contingenties. Bovendien wordt aangegeven dat ook de *stakeholders* worden betrokken in het proces.

4.3 Meting

Ten aanzien van de meting, valt op dat de resultaatverwachtingen heel ruim zijn opgesteld. Er zijn veel verschillen zichtbaar tussen de beleidsvelden. Op het beleidsveld *sociale samenhang en leefbaarheid* wordt gemeten aan de hand van statistische maatstaven. Ter illustratie: de gemeente verwacht dat de medeverantwoordelijkheid voor de buurt in 2011 87 procent bedraagt. Ook zou in 2011 de waardering van de sociale kwaliteit van de woonomgeving een waarderingscijfer van 6,8 moeten hebben (Gemeente Enschede, 2008-151008, p. 4). Dit wordt gemeten aan de hand van de zogenaamde 'Buurtmonitor Enschede', waarbij naast indeling naar stadsdelen ook ingezoomd kan worden op de verschillende wijken. De buurtmonitor is een initiatief van de gemeente en wordt bijgehouden door een extern onderzoeksbureau.

Dit terwijl bij het beleidsveld, *maatschappelijke participatie*, Alifa een methodiek dient te ontwikkelen en toe te passen die alle mensen bereikt, die actief moeten worden uitgenodigd om mee te doen. De methodiek die Alifa gebruikt, moet aansluiten op de belevingswereld, door een flexibel aanbod van begeleiding en ondersteuning. Bijzondere aandacht dient hierbij uit te gaan naar mensen met een handicap (Gemeente Enschede, 2008-151008, p. 5). De meting vindt hier dus plaats op basis van de gegevens: heeft Alifa een methodiek ontwikkeld? Sluit dit aan bij de belevingswereld? enzovoorts. Bij de eerste vraag zegt de voorwaarde niets over waar deze methodiek aan bij dient te dragen, het opzetten van een methodiek is hier dus al voldoende om aan de voorwaarde te voldoen.

Opvallend is dat de gemeente ten aanzien van *sociale veiligheid in de wijk*, weer inzet op preventie. Hoewel het meten van preventieve maatregelen lastig is (wat is de precieze invloed ervan?), is het opvallend dat de gemeente hier niet kiest voor kwantitatieve meetmethoden, zoals de gemeente dit op andere vlakken wel doet.

Wat betreft de talentontwikkeling krijgt Alifa een makelaarsfunctie. Het is de taak van Alifa mensen en vraagstukken te verbinden op basis van kwaliteiten en talenten van inwoners. Meting vindt hier plaats door het aantal initiatieven en 'makelingen' in de buurt (Gemeente Enschede, 2008-151008, p. 6).

Binnen het beleidsveld, *participatie en activering jongeren*, verwacht de gemeente gegevens over het aantal (groepen) jongeren die gesignaleerd, benaderd, geadviseerd, begeleid of doorverwezen is. Om scherp te krijgen in beleid, aanpak en aanbod ziet de gemeente ook graag wat niet lukt (Gemeente Enschede, 2008-151008, p. 18).

Gesteld kan worden dat de manier van meten afhankelijk is van het soort beleidsveld, en dat dan ook beide vormen – kwalitatief en kwantitatief – gehanteerd worden. De link met de doelen is niet overal zichtbaar, zoals blijkt uit het voorbeeld van het ontwikkelen van een methodiek (p. 27). Het ontwikkelen van een willekeurige methodiek is voldoende, meer wordt niet gevraagd. De tevredenheid krijgt slechts bij één beleidsveld een plaats krijgt in de meting.

4.4 Samenwerking

Wat opvalt aan bovenstaande gegevens uit de beleidsdocumenten is de nadruk van de gemeente op samenwerking met andere organisaties dan wel aansluiting bij bestaande projecten. Hieruit, en uit de definitieve offerte van Alifa (p. 9), is op te maken dat de afstemming van vraag en aanbod tussen verschillende *stakeholders* een sterke plaats inneemt. Zo dient binnen het beleidsveld *participatie en activering jongeren* sprake te zijn van een ondersteunde rol. Het jongerenwerk dient uit te voeren, Alifa dient te signaleren (p. 26).

Meting zou, zoals hierboven beschreven is, plaats moeten vinden door middel van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens. Desondanks wordt nog niet gewerkt met zogenaamde kwaliteitsmodellen.

Verbanden worden dwingend in het document opgenomen door de gemeente, maar zoals ook blijkt uit de offerte van Alifa, hecht ook zij aan deze verbanden. Ten aanzien van een aantal beleidsvelden dient er sprake te zijn van samenwerking willen de doelen gehaald worden.

4.5 Performance Management Systeem in Enschede

Tot nu toe is in dit hoofdstuk een overzicht gegeven aan de hand van vier componenten in de huidige situatie. In deze paragraaf zal, aan de hand van de tabel in paragraaf 2.5, bekeken worden hoe de huidige praktijk te duiden valt als een van de ideaaltypen.

Ten aanzien van de component gebruik is te zien dat als gevolg van het gebruik van de Koersdocumenten het gebruik verschilt per stadsdeel. Dit is een aanwijzing dat de wijze van resultaatverantwoording rekening houdt met contingenties, wat een kenmerk is van *Performance Management*. Diezelfde Koersdocumenten hebben tot doel de diverse *stakeholders* op informerende wijze eerder in het proces te betrekken. Het lijkt dan ook, gezien de passieve wijze van betrokkenheid, een stap te ver deze manier van verantwoording als *Performance Governance* te bestempelen.

Wat betreft de meting zijn naast verschillen tussen de beleidsvelden, ook binnen hetzelfde beleidsveld al verschillen in resultaatverwachting te zien. Op het beleidsveld 'sociale samenhang en leefbaarheid' is de sturing door middel van cijfers waarneembaar, terwijl binnen datzelfde veld ingezet wordt op 'preventief handelen'. Door deze gespecialiseerde inrichting van de metingen, lijkt de gemeente beter in staat de koppeling van processen aan doelen te duiden. Omdat bovendien de metingen zijn vormgegeven binnen een hiërarchische vorm, van gemeente naar Alifa, lijkt *Performance Management* hier het meest herkenbare ideaaltype.

Samenwerking krijgt zijn vorm doordat Alifa bijvoorbeeld op het beleidsveld 'maatschappelijke participatie en talentontwikkeling' aan dient te sluiten bij bestaande projecten, of samen met andere organisaties de problemen aan te pakken. Dit met het oog vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, door te kijken naar de verschillende doelen van de verschillende *stakeholders*. De samenwerking is bovendien verstevigd tussen de verschillende functies, dat wil zeggen, er worden verschillende meetmethoden gebruikt die specifiek zijn afgestemd op het beleidsveld. De samenwerking houdt echter nog geen verband met de directe afnemer / cliënt en is daarom niet extern gericht. Daarom past deze vorm het beste bij het ideaaltype *Performance management*.

Nadere bestudering, van de huidige wijze van verantwoording in de gemeente Enschede die wordt gebruikt in de relatie met welzijnsorganisatie Alifa, leert dat Enschede de meeste kenmerken laat zien van *Performance management*.

In hoeverre sluit dit ideaaltype nu eigenlijk aan bij deze relatie volgens de wensen van de verschillende *stakeholders*. Om dat uit te zoeken zal in het volgende hoofdstuk bekeken worden wat de verschillende *stakeholders* nu wenselijk achten ten behoeve van het functioneren van de resultaatverantwoording. Bovendien, functioneren de zaken wel zoals ze zouden moeten functioneren.

	Gebruik	Meting	Samenwerking	Beperkingen
Performance Administration	Beperkt: nadruk op <i>format</i> ; intern gericht	Kwantitatieve data; Objectief; Input- en procesgericht	Formeel en procedureel; Geïsoleerd	Procesgeoriënteerd
Managements of performances	Verschilt per management cyclus	Gespecialiseerd; Linken aan doelen	Statisch; Verbindingen tussen functies	Incoherent; suboptimaal; Niet afgestemd
Performance management	Coherent; Rekening met contingenties; Veelomvattend	Ook wetgevend; hiërarchisch	Kwaliteitsmodellen; Afstemming <i>stakeholders</i>	Potentiële disfuncties door functionaliteit
Performance governance	Participatie afnemer	Toevoeging indicator vertrouwen	Extern gericht	Onbeheersbaarheid
Enschede	Rekening houdend met contingenties; Passieve benadering <i>stakeholders</i>	Hiërarchisch; Zowel kwantitatief als kwalitatief	Afstemming op beleidsveld; Geen verband met directe afnemer => niet extern gericht	Potentiële disfuncties door functionaliteit

Hoofdstuk 5: Beoordeling van het prestatie management in Enschede

Eerder in dit rapport is naar voren gebracht wat voor vorm van verantwoording het meest lijkt op de huidige situatie binnen de gemeente Enschede. In dit hoofdstuk zal bekeken worden hoe de resultaatverantwoording functioneert in de situatie binnen Enschede volgens de betrokkenen zoals besproken in hoofdstuk drie. Eerst zal worden ingegaan op kaders zoals deze vooraf worden gesteld. Er wordt vervolgd met de bevindingen op het gebied van de meting en samenwerking. Bovendien krijgt de rol van stadsdeelmanagement bijzondere aandacht, omdat zij als het ware een ‘brugfunctie’ lijken te hebben. Na bespreking van de beperkingen zal in de deelconclusie bekeken worden welk ideaaltype het meest passend is bij de situatie.

Uit het debat in de Stedelijke Commissie van 8 juni 2009 bleek al wel dat de gemeenteraad nog altijd niet (geheel) tevreden is over de verantwoording. Veel van de betrokken gemeenteraadspartijen geven aan dat het probleem lijkt te zitten in het missen van de *outcome*. Een voorbeeld dat wordt aangehaald is dat het resultaat bekeken moet worden als bijvoorbeeld een stijging van het aantal vrijwilligers, het aantal georganiseerde activiteiten geeft geen *outcome* weer (Stedelijke Commissie, 2009, 5.47 min. - einde).

5.1 Gebruik

De kaders die de gemeente voor de verschillende beleidsvelden vaststelt, zijn abstract van aard. Bovendien wordt er bij de kaders weinig tot geen rekening gehouden met het feit dat problemen per stadsdeel kunnen verschillen. Hierdoor is het lastig een vertaalslag te maken naar concrete metingen en resultaten, aldus alle betrokken actoren. Daar komt bij dat ook de prioriteiten per stadsdeel anders kunnen liggen. Wanneer de prioriteiten helder zijn, kunnen op basis daarvan de metingen makkelijker worden vormgegeven. Door prioriteiten te stellen en daarop te sturen en te meten, kan ook beter gekeken worden naar de resultaten. Volgens de stadsdeelmanagers dienen de kaders wel te zijn afgestemd op de langetermijnvisie van het gemeentebestuur, zodat versnippering wordt voorkomen en de continuïteit gewaarborgd blijft.

Het aangeven van deze prioriteiten is logischerwijs de taak van de stadsdeelmanager. De stadsdeelmanager heeft immers een signalerende rol en ziet wat er daadwerkelijk gebeurt, volgens alle betrokkenen. Op basis van de informatie – afkomstig van stadsdeelmanagement – is de gemeenteraad in staat de kaders en resultaatverwachtingen steeds scherper te

formuleren. Noodzakelijk is daarbij wel dat de stadsdeelmanager wordt gevoed en in overleg gaat met direct betrokkenen en de afnemer. Dit om draagvlak te creëren voor het te voeren beleid. Deze wens wordt geformuleerd door stadsdeelmanagers en de medewerkers van Alifa.

De signalerende rol en de inzichtelijkheid in het werk van Alifa van stadsdeelmanagement leiden ertoe dat zij het meest geschikt zijn om te fungeren als eerste aanspreekpunt. Om de inzichtelijkheid te duiden een voorbeeld. Een stadsdeelmanager had extra jongerenwerk ingekocht, waardoor het jongerencentrum langer geopend kon blijven. In een overleg bleek dat het centrum niet méér open was dan in de oorspronkelijke situatie. Dit soort zaken kan de stadsdeelmanager direct voorleggen aan de gebiedsmanager van Alifa die op datzelfde niveau acteert.

Omdat problemen per stadsdeel en zelfs binnen een stadsdeel (kunnen) verschillen, is het wenselijk afspraken over verantwoording te maken op stadsdeelniveau, volgens de gemeenteraadsleden, stadsdeelmanagers en medewerkers van Alifa. Ook de afrekening zou plaats moeten vinden op datzelfde niveau. Om tegemoet te komen aan de context van Alifa en een betrouwbaar beeld te krijgen van de resultaten, is het in de ogen van alle betrokkenen verstandig een rapportage toe te voegen met de ontwikkelingen in het veld. Dit zorgt er naast de betrouwbaarheid ook voor dat stadsdeelmanagement weer beter kan sturen en anticiperen. Daarnaast kan zo worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen, ondanks dat de verantwoording nog moet plaats vinden. Met andere woorden, een nadeel van het cycluswerk wordt hiermee ondervangen.

Tenslotte dient bij de keuzes voor de kaders de politieke invloed niet onderschat te worden. De raadscommissies spelen hierin een belangrijke rol, die verder reikt dan draagvlak, te weten politieke legitimatie, zo waarschuwen de stadsdeelmanagers.

5.2 Meting

Ondanks dat het lastig is vat te krijgen op de relatie tussen activiteiten en *outcome*, klinkt de wens van de gemeenteraad door deze relatie toch meer meetbaar te maken. Met andere woorden, hoe draagt activiteit x bij aan het doel y wat bereikt dient te worden.

De eerder aangehaalde problemen bij het gebruik met de kaders, komen terug bij de meting. Momenteel vindt de uitvoering op stadsdeelniveau heel concreet plaats. Het beleidsstuk daarentegen is heel abstract en staat bol van de algemene terminologieën.

Hierdoor wordt het beleidsstuk meer een opsomming van moeilijk meetbare en realiseerbare bedoelingen, aldus de gemeenteraadsleden. Idealiter zou de situatie zo moeten zijn dat zaken dreigen buiten de kaders te vallen, en het maatschappelijke doel niet gehaald dreigt te worden, nog bijgestuurd kan worden. Voorwaarde hiervoor is dan wel een continue terugkoppeling van de professional (Alifa) naar stadsdeelmanagement, zo concluderen stadsdeelmanagers en medewerkers van Alifa.

Waar het om draait bij de meting van de diensten van Alifa is het helder krijgen van de relatie tussen de middelen, *output* en *outcome*. Voor een volledig beeld voldoet de huidige situatie echter niet. De huidige verantwoording in het jaarverslag geeft een terugkoppeling op de abstract gestelde doelen uit het beleidsplan, terwijl dit op stadsdeelniveau beter tot zijn recht komt, aldus alle betrokkenen. Naast het feit dat dit een betrouwbaarder beeld geeft van de werkelijke uitvoering, doet dit ook recht aan de activiteiten die Alifa heeft ontplooid, volgens de medewerkers van Alifa.

Bovendien lijkt het, volgens alle betrokkenen, een goed idee om de klanttevredenheid terug te laten komen in de resultaatverantwoording. Op die manier kan gekomen worden tot een onderbouwde verantwoording van het geleverde werk en kan de cliëntgerichte oriëntatie van Alifa gewaarborgd blijven. Alifa streeft naar een hoge graad van tevredenheid. Ondanks dat het werk verantwoord moet worden, blijft een sterke cliëntgerichte oriëntatie bij de medewerkers aanwezig.

Wat betreft de meting dient hier een kanttekening geplaatst te worden. Natuurlijk is het wenselijk om meer te kijken naar de *outcome*, maar de gemeenteraad moet beseffen dat maatschappelijke effecten niet één op één te herleiden zijn. Dat is het continue probleem binnen de verantwoording, zo waarschuwen de stadsdeelmanagers.

5.3 Samenwerking

Voor het slagen van de verantwoording is het belangrijk dat *output* en effectiviteit bekeken worden, maar het is ook van belang de *stakeholders* in het proces te betrekken. Voor een goede vaststelling van de *outcome* is namelijk de betrokkenheid van de afnemers van groot belang in verband met de cliëntoriëntatie en de klanttevredenheid, concluderen de betrokkenen. Alifa is nu nog een vrij autonome organisatie, en zou moeten verschuiven naar de rol van opdrachtnemer die zichtbaar en herkenbaar is in de stadsdelen. Het is belangrijk met ketenpartners in nauw overleg te gaan voor een goede afstemming van het werk en te beslissen met hen over de *sense of emergency*.

	Gebruik	Meting	Samenwerking	Beperkingen
Performance Administration	Beperkt: nadruk op <i>format</i> ; intern gericht	Kwantitatieve data; Objectief; Input- en procesgericht	Formeel en procedureel; Geïsoleerd	Procesgeoriënteerd
Managements of performances	Verschilt per management cyclus	Gespecialiseerd; Linken aan doelen	Statisch; Verbindingen tussen functies	Incoherent; suboptimaal; Niet afgestemd
Performance management	Coherent; Rekening met contingenties; Veelomvattend	Ook wetgevend; hiërarchisch	Kwaliteitsmodellen; Afstemming <i>stakeholders</i>	Potentiële disfuncties door functionaliteit
Performance governance	Participatie afnemer	Toevoeging indicator vertrouwen	Extern gericht	Onbeheersbaarheid
Enschede (gewenst)	Rekening houdend met contingenties; Participatie afnemer en andere <i>stakeholders</i>	Toevoeging indicator vertrouwen	Extern gericht	Onbeheersbaarheid

5.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk stonden de kritiek en wensen ten aanzien van het functioneren van de resultaatverantwoording binnen de situatie in Enschede centraal. Hierin zijn een aantal vergelijkingen met de ideaaltypen zichtbaar geworden.

De observaties die ten aanzien van het gebruik te zien zijn, wijzen op de wens van het ideaaltype *Performance governance*. Naast het feit dat rekening gehouden dient te worden met contingenties, in dit geval door de focus op stadsdeelniveau in plaats van op stedelijk niveau, klinkt ook duidelijk de wens door de afnemer en andere direct betrokkenen te laten participeren. Dit in tegenstelling tot wat nu het geval is, namelijk enkel informierend in de vorm van de Koersdocumenten zoals in hoofdstuk 4 gezien.

De observaties wat betreft meting bezien, wijst dit op het de verantwoordingswijze *Performance governance*. De toevoeging van de factor tevredenheid, bovenop de reeds aanwezige (hiërarchische) vereisten vanuit de gemeente, geeft de aanzet hiertoe.

Getuige de bevindingen op het vlak van samenwerking lijkt *Performance governance* hier het beste te passen. De hang naar samenwerking binnen en buiten de publieke sector via netwerken en partnerships, getuigt van een externe gerichtheid. Omdat dit gaat verder dan enkel afstemming met de *stakeholders* lijkt *Performance governance* hier meer geschikt dan *Performance management*.

De wensen op de verschillende componenten wijzen in de richting van het ideaaltype *Performance governance*.

Hoofdstuk 6: Conclusie

Sinds de invoering van de Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF) dient welzijnsorganisatie Alifa verantwoording af te leggen over het door haar gevoerde beleid. Bij de verantwoording kan afgevraagd worden hoe Alifa en de gemeente dit hebben vormgegeven, en welke mogelijke verbeteringen kunnen worden aangebracht. In dit onderzoek is getracht hier inzicht in te krijgen. De voorbije hoofdstukken waren opgesplitst volgens een helder patroon van deelvragen. Dit hoofdstuk zal zich kenmerken door allereerst een beschrijving te geven van de gekozen aanpak en het feit hoe de uitkomsten geïnterpreteerd zouden moeten worden. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de huidige gebruikssituatie in de gemeente Enschede, waarna de beoordeling van deze situatie zal volgen. Tenslotte zal op basis hiervan een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

6.1 Prestatiemanagement

De gevolgde methode heeft geleid tot een zichtbare koppeling tussen theorie en praktijk. Aan de hand van Bouckaert en Halligan is een theoretisch kader neergezet, wat verschillende wijzen van resultaatverantwoording naast elkaar zet. Hieruit komen vier ideaaltypen naar voren: *Performance administration*, *Managements of performances*, *Performance management*, *Performance governance*.

Zowel bij de bestudering van de huidige situatie in Enschede als bij gewenste situatie volgens de betrokkenen is op die vormen gereflecteerd. Dit had tot gevolg dat eventuele discrepanties tussen de situaties makkelijker zichtbaar werden. Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek kan gesteld worden of zich discrepanties voordoen en welke mogelijke verbeterpunten er zijn.

Het onderzoek zegt echter niets over de gevolgen van die mogelijke verbeteringen voor de organisatie *an sich*. Welke aanpassingen de veranderingen vergen van de gemeente en Alifa kan niet worden afgeleid. Wel kan hiervan een goede inschatting worden gemaakt, aangezien het takenpakket helder is en onderdelen los uitwisselbaar zijn.

De generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten lijkt beperkt, gezien het feit dat enkel en alleen op de gemeente Enschede gefocust is. Bij het generaliseren van de uitkomsten zal in ieder geval rekening moeten worden gehouden met het aantal inwoners en het werken op stadsdeelniveau.

6.2 Huidige situatie

De huidige verantwoording in het welzijnsbeleid in de gemeente Enschede kenmerkt zich volgens het ideaaltype *Performance management*. Het beleidsstuk van de gemeente laat bij elk van de aangehaalde componenten gebruik, meting en samenwerking kenmerken zien van deze wijze van verantwoording. Dit betekent het huidige model rekening houdt met contingenties, maar nog niet ingaat op de factor tevredenheid en participatie van de burger.

6.3 Beoordeling huidige situatie

Bij bestudering van het werken volgens deze huidige wijze komen twee kernproblemen aan het licht. Allereerst is de *outcome* onvoldoende zichtbaar met de huidige resultaatverantwoording. Ten tweede houdt het beleidskader van de gemeente geen rekening met de verschillen tussen stadsdelen. Problemen kunnen namelijk per stadsdeel of zelfs binnen een stadsdeel verschillen.

De wensen van de verschillende betrokkenen zijn gericht op het oplossen van bovenstaande kernproblemen. Zo geven de betrokkenen aan graag een focus op stadsdeelniveau te zien waarbij stadsdeelmanager en gebiedsmanager een centrale rol dienen te vervullen. Ten tweede is participatie van *stakeholders* en afnemers gewenst om een zo goed mogelijke en afgestemde dienst te kunnen leveren. Voor een goed beeld van de kwaliteit en waardering hiervoor bij de werknemers van Alifa, lijkt toevoeging van de factor tevredenheid een goede stap. Ten aanzien van de samenwerking zou in de toekomst de externe gerichtheid vergroot moeten worden. Dit kan door werken in *partnerships* en netwerken.

6.4 Conclusie

Na beantwoording van de deelvragen kan overgegaan worden tot beantwoording van de hoofdvraag, die in de inleiding werd geïntroduceerd. Deze luidde als volgt:

Hoe kan verantwoordingsrelatie van Alifa met de gemeente Enschede worden verbeterd?

Wanneer de gekozen wijze van verantwoording vergeleken wordt, met de gewenste wijze kan een discrepantie worden waargenomen. Daar waar het gekozen systeem zich op alle componenten (gebruik, meting, samenwerking) richt op het ideaaltype *Performance management*, richt de gewenste wijze zich geheel op *Performance governance*.

Het lijkt dan ook verstandig deze discrepantie te verminderen cq. op te heffen.

De gemeente doet er verstandig aan het beleidskader af te stemmen op de langetermijnvisie van het gemeentebeleid om versnippering te voorkomen en continuïteit te waarborgen. Daarbinnen echter dient het nu nog abstracte beleidsstuk concreter vorm te krijgen. Problemen op welzijnsgebied liggen niet enkel op stedelijke schaal, maar ook en vooral op stadsdeelniveau. Het is dan ook wenselijk het abstracte van het kaderdocument te vervangen door het concrete van de stadsdelen. Dit kan door de stadsdeelmanager een centrale rol toe te delen. De stadsdeelmanager heeft een signalerende rol en ziet wat er daadwerkelijk gebeurt. Noodzakelijk is daarbij wel dat de stadsdeelmanager wordt gevoed en in overleg gaat met direct betrokkenen en de afnemer. Dit om draagvlak te creëren voor het te voeren beleid. De verwachting is dat door de stadsdelen een belangrijke rol aan te meten dat de resultaatverantwoording steeds concreter en probleemoplossender wordt.

Wat betreft de metingen lijkt het goed naast meting op basis van kwalitatieve of kwantitatieve gegevens, overleg plaats te laten vinden tussen stadsdeelmanager, gebiedsmanager en direct uitvoerende. Op deze manier kunnen ook tijdens het proces ongewenste effecten van het beleid worden gesignaleerd en aangepakt. Gezien de wens van Alifa en de gemeente tevredenheid een plaats te geven in de verantwoording, lijkt het goed om aan het einde van de cyclus een tevredenheidonderzoek onder de cliënten te doen. Zo blijft de cliëntgerichte oriëntatie van Alifa gewaarborgd en kan een onderbouwde verantwoording van het geleverde werk gegeven worden. Het is belangrijk dat de resultaten, zoals die in de verantwoording zijn gesteld, meegenomen worden bij de nieuw vast te stellen *outcome*.

Het risico van onbeheersbaarheid wat het ideaaltype *Performance governance* met zich meebrengt lijkt in deze situatie ondervangen te kunnen worden, door het feit dat uitvoering en afrekening op een zo concreet mogelijk niveau worden uitgevoerd. Door keuzes ten aanzien van de te betrekken *stakeholders* en het tijdspad op stadsdeelniveau te laten plaatsvinden, kan onnodige vertraging en onbeheersbaarheid worden voorkomen.

Om te komen tot een politiek gedragen plan, zoals Bouckaert en Halligan aangeven, dat levensvatbaar kan zijn op de lange termijn, lijkt het verstandig plannen voor uitvoering en afrekening – gemaakt op stadsdeelniveau – aan de gemeenteraad voor te leggen.

Ook de huidige wijze van verantwoording verdient aandacht in dit conclusiehoofdstuk. De huidige wijze van verantwoording in de gemeente Enschede vertoont, als gesteld in hoofdstuk vier, de meeste kenmerken van het ideaaltype *Performance management*. Deze

wijze heeft als groot bezwaar, dat zij weliswaar rekening houdt met contingenties, maar niet ingaat op de factor tevredenheid en participatie van de burger, zoals wel gewenst door alle betrokkenen.

Het is daarom dat in dit onderzoek het ideaaltype *Performance governance* naar voren is geschoven als meest wenselijk.

De gemeente Enschede zou participatie van de burger vorm kunnen geven door de plannen te voor te leggen in de wijkraden. De wijkraden kunnen groeien tot een uitwisselingsplaats voor ideeën vanuit stadsdeelmanagement, Alifa, de burger en overige *stakeholders*. Om te laten zien dat er daadwerkelijk wat met de plannen gedaan wordt, verdient het de voorkeur ook terugkoppeling te laten plaatsvinden per, nader vast te stellen, periode.

Ten aanzien van de beleidsstukken, kan het kaderdocument rechtstreeks vervangen worden door een beleidsstuk per stadsdeel. Het lijkt logisch stadsdeelmanagement hiervoor verantwoordelijk te maken. De beleidsstukken per stadsdeel dienen door de gemeenteraad te worden goedgekeurd om versnippering te voorkomen.

Natuurlijk moet ingezien worden dat, zelfs bij vooruitgang in het meten van de prestaties, altijd problemen op zullen treden. Onzekerheden over causale verbanden, afhankelijkheden tussen actoren, diversiteit in waardes, en instabiliteit van omgeving blijven bestaan (Bouckaert en Halligan, 2008, p. 197).

Het zou voor mogelijk vervolgonderzoek interessant zijn, om te kijken wat de gevolgen van veranderingen in wijze van verantwoording zijn voor Alifa, als *Human Service Organization* (HSO). Hoe gaan de mensen op de werkvloer hiermee om, en wat zijn de gevolgen daarvan voor het uiteindelijke resultaat?

Literatuurlijst

- Alifa (2008). *Definitieve offerte welzijnswerk BCF 2009*. Enschede.
- Alifa (2007). *Jaarbericht 2007*. Enschede.
- Alifa (2008). *Jaarbericht 2008*. Enschede.
- Babbie, E. (2007). *The practice of social research, 11th edition*. Wadsworth: Thomson learning, Inc.
- Bouckaert, G. en Halligan, J. (2008). *Managing Performance. International comparisons*. London: Routledge.
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Amsterdam: Boom.
- Dijkstra, W. en Smit, J. (1999). *Onderzoek met vragenlijsten. Een praktische handleiding*. Amsterdam: VU.
- Gemeente Enschede (2009). *Beleidsdocumenten Welzijnswerk 2009. Ten behoeve van Resultaatgestuurde Subsidie Verlening Alifa*. Enschede.
- Gemeente Enschede (2008). *Notitie ten behoeve van kaderstellend debat Wijkwelzijn in de Stedelijke Commissie*. Enschede.
- Gemeente Enschede (2009). *Plannen en projecten*. Enschede.
<http://www.enschede.nl/webs/stadsdeelzuid/plannenenprojecten/00001/>
- Gemeente Enschede (2009). *Subsidie Welzijnswerk 2009*. Enschede.
- Geurts, P. (1999). *Van probleem naar onderzoek. Een praktische handleiding met COO-cursus*. Bussum: Coutinho.
- Hasenfeld, Y. (2007). *Human Service Organizations*. New Jersey: Pearson.
- Kool, D. de (2007). *Monitoring in beeld. Een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*. Rotterdam: Optima.
- Pollit, C. en Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: University Press.
- Rekenkamercommissie Enschede (2004). *Doeltreffendheid en doelmatigheid van het welzijnswerk in Enschede. Eindrapport van de Rekenkamercommissie Enschede*. Enschede.
- Stedelijke Commissie (2009- 8 juni). *Opname debat - 5:47 tot einde*. Enschede.
- WRR (2004). *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. Amsterdam: University Press.

Bijlagen

Bijlage 1: Interview Alifa

Bijlage 2: Interview gemeenteraadsleden en stadsdeelmanagers

Bijlage 1: Interview Alifa

Inleidend:

- Wie ben je
- Wat ga je doen = > onderzoek naar resultaatverantwoording enz.
- Tegen welke achtergrond => Focus benoemen en toelichten.

Hoe ervaart u de relatie tussen Alifa en de gemeente?

Wat voor gegevens levert u aan de gemeente?

Weet u waarom u die gegevens moet leveren?

Een voorbeeld: Binnen het beleidsveld talentontwikkeling krijgt Alifa een makelaarsfunctie. Het is de taak van Alifa mensen en vraagstukken te verbinden op basis van kwaliteiten en talenten van inwoners. Meting vindt hier plaats door het aantal initiatieven en 'makelingen' in de buurt.

Wat vindt u er van dat de gemeente u afrekent op (in dit geval) het aantal initiatieven en 'makelingen'?

Vindt u dat dit een goed beeld geeft van wat Alifa presteert?

Heeft het feit dat u hierop wordt afgerekend, invloed op uw dagelijks werk?

Doorvragen: Zo ja, hoe dan?

Wat vindt u er van dat de gemeente ook afrekent op het ontwikkelen van een sluitende aanpak, die dient aan te sluiten bij de speerpunten van bestaande beleid? (zoals op het gebied van sociale veiligheid in de wijk het geval is)

Wat vindt u van deze combinatie van meten door de gemeente?

Welke rol dient stadsdeelmanagement in de verschillende facetten van het proces aan te nemen?

U heeft regelmatig contact met stadsdeelmanagement. *Wat is uw rol in dit proces?*

Wat vindt u van die rol?

De verantwoording van uw organisatie wordt vastgelegd in jaarverslagen die naar de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, de gemeenteraad, de stadsdeelmanagers en de stadsdeelcommissies gaan.

Vindt u dat de gemeenteraad op basis van de jaarrapportage een goed beeld krijgt van wat Alifa realiseert? Doorvragen: Zo ja, waarom? Zo nee, wat ontbreekt?

Zijn er nog zaken die u anders zou willen zien in de jaarrapportage?

Afsluiting: Dank, indien gewenst interview doen toekomen, wat verder doen met informatie.

Bijlage 2: Interview gemeenteraadsleden en stadsdeelmanagers

Inleidend:

- Wie ben je
- Wat ga je doen = > onderzoek naar resultaatverantwoording enz.
- Tegen welke achtergrond => Focus benoemen en toelichten.

Hoe is de relatie tussen Alifa en de gemeente?

Een voorbeeld: Binnen het beleidsveld talentontwikkeling krijgt Alifa een makelaarsfunctie. Het is de taak van Alifa mensen en vraagstukken te verbinden op basis van kwaliteiten en talenten van inwoners. Meting vindt hier plaats door het aantal initiatieven en 'makelingen' in de buurt.

Wat vindt u er van dat de gemeente u afrekent op (in dit geval) het aantal initiatieven en 'makelingen'?

Vindt u dat dit een goed beeld geeft van wat Alifa presteert?

Heeft het feit dat u hierop wordt afgerekend, invloed op uw dagelijks werk?

Doorvragen: Zo ja, hoe dan?

Wat vindt u er van dat de gemeente ook afrekent op het ontwikkelen van een sluitende aanpak, die dient aan te sluiten bij de speerpunten van bestaande beleid? (zoals op het gebied van sociale veiligheid in de wijk het geval is)

Wat vindt u van deze combinatie van meten door de gemeente?

Wat zijn uw ervaringen met het werk van Alifa binnen uw gemeente?

Heeft u het gevoel dat de uitvoering van uw organisatie overeenkomt met de gestelde beleidskaders?

Welke rol dient stadsdeelmanagement in de verschillende facetten van het proces aan te nemen?

De verantwoording van uw organisatie wordt vastgelegd in jaarverslagen die naar de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, de gemeenteraad, de stadsdeelmanagers en de stadsdeelcommissies gaan.

Wat vindt u van deze vorm van rapporteren?

Hoe gebruikt u de huidige jaarrapportage?

Gebruikt u deze rapportage ook weer voor het vaststellen van nieuwe beleidskaders?

Zijn er nog zaken die u mist in de huidige rapportage?

Wat zou u graag anders zien binnen de rapportage, en waarom?