

Dordrecht



## Onderzoek Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010

---

Status:	Rapport
Datum:	Mei 2007
Ambtelijk opdrachtgever:	Dhr. Hindriks, Directeur rekenkamer Dordrecht



### Rekenkamer Dordrecht:

Adres	Postbus 8 3300 AA Dordrecht
Telefoon	(078) 639 6218
E-mail	rekenkamer@dordrecht.nl
Internet	www.dordrecht.nl/rekenkamer

### Contactpersoon:

Naam	Drs. D.V. Hindriks
Telefoon	(078) 639 6217 (06) 51 825 946
E-mail	dv.hindriks@dordrecht.nl

### Rapport onder verantwoordelijkheid en eindredactie van:

Drs. D.V. Hindriks, directeur rekenkamer

### Onderzoekers:

Drs. D.V.J. Massie  
Drs. S.M. van Oostveen



# Inhoudsopgave

	Pagina
<b>1. Bestuurlijke samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2. Inleiding</b>	<b>8</b>
2.1 Onderzoekskader	9
2.2 Onderzoeksaanpak	10
2.2.1 Overheid en sturen	10
2.2.2 Sturingsdefinitie	10
2.2.3 Het belang van sturen	11
<b>3. Normenkader</b>	<b>14</b>
3.1 Uitwerking normen	14
<b>4. Beschrijving meerjarenbeleidsprogramma</b>	<b>19</b>
4.1 Beschrijving meerjarenbeleidsprogramma 2006-2010	19
4.2 Aantrekkelijke stad	19
4.3 Ondersteunen kwetsbare groepen	20
4.4 Leefbare en veilige omgeving	21
4.5 Vergelijking met meerjarenbeleidsprogramma 2002-2006	21
<b>5. Bevindingen per ambitie</b>	<b>22</b>
5.1 Effect 'Aantrekkelijke stad'	22
5.2 Effect 'Meer Dordtenaren doen mee'	31
5.3 Effect 'Leefbare en veilige omgeving'	38
<b>6. Conclusies</b>	<b>42</b>
<b>7. Aanbevelingen</b>	<b>48</b>
<b>8. Bestuurlijke reactie</b>	<b>49</b>

# 1. Bestuurlijke samenvatting

“Een sudoku-puzzel oplossen is eenvoudiger”, aldus de fractie van de VVD bij de algemene beschouwingen. Dit doet het MJP misschien onrecht aan, maar het verwoordt wel de worsteling van veel raadsleden bij het behandelen van het MJP.

Met het MeerJarenbeleidsProgramma Dordrecht 2006-2010 (MJP) beschikt de gemeenteraad van Dordrecht over een krachtig instrument om kaders te stellen voor de lange termijn. Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat het instrument deugdelijk is en sterk is verbeterd ten opzichte van het voorgaande MJP. Maar het kan, zo blijkt ook uit de reacties van raadsleden, nog verder verbeterd worden.

Uit notulen en verslagen blijkt dat de raad als geheel goed gebruik maakt van de geboden mogelijkheden. Op basis van de stukken worden vragen gesteld en de beantwoording leidt waar nodig tot verdere vragen. Vervolgens worden gesprekken gevoerd met maatschappelijke partners. Die gesprekken leiden tot inbreng door vrijwel alle fracties. De uitgenodigde instellingen zien hun inbreng daarmee terug in het politieke debat. Er is kortom sprake van een gedegen voorbereiding. In enkele gevallen leidt die inbreng tot bijstelling door het college. Helaas heeft de raad in andere gevallen de kans laten liggen om met een richtinggevende uitspraak haar wensen om te zetten in concrete afspraken.

Op basis van de verkiezingsuitslag en daarop volgende onderhandelingen hebben de collegepartijen hun onderlinge afspraken vastgelegd in een coalitieakkoord. Naast die afspraken zijn er ontwikkelingen op lange termijn waar college en raad ook doelen voor willen vaststellen. De doelen op lange termijn worden vastgelegd in het MJP en voor het komende jaar in de begroting vertaald in tactisch beleid. De rekenkamer verwacht daarmee dat er een logische samenhang bestaat tussen begroting, MJP en coalitieakkoord. De begroting is een verbijzondering van het MJP, en in het coalitieakkoord staan de gemaakte afspraken over een deel van de meerjarendoelen. Het aggregatieniveau van de stukken is daarmee ook verschillend, evenals de tijdshorizon.

Om aan het einde van de lopende periode van vier jaar te kunnen vaststellen of de beoogde doelen zijn gehaald zal de raad zich vooral richten op het MJP. Dat heeft immers de overeenkomende tijdshorizon en het overeenkomende abstractieniveau. Het MJP moet dan wel voldoen aan een aantal eisen. De rekenkamer is nagegaan of aan die eisen is voldaan.

Het huidige MJP is duidelijk verbeterd ten opzichte van het MJP 2002-2006. Het is leesbaarder, kent een duidelijke opbouw, maakt een beter onderscheid tussen output en outcome en samen met de begroting is het veel beter meetbaar geworden. Ook de keuze voor drie ambities en 16 beleidsvelden maakt het MJP overzichtelijk.





Toch is er nog verbetering mogelijk. Dit rekenkameronderzoek naar vier beleidsvelden in het MJP toont aan dat het MJP nog niet voldoet aan alle kwaliteitseisen. Om in 2010 te kunnen vaststellen of de beoogde resultaten en effecten zijn gerealiseerd zal daarom nog een aantal verbeteringen moeten worden doorgevoerd.

Het college maakt geen onderscheid tussen activiteiten, resultaten en effecten. Hierdoor gaan activiteiten en resultaten en resultaten en effecten door elkaar lopen. Soms wordt een activiteit als resultaat gezien en soms wordt een resultaat als effect gebracht. Er wordt niet altijd een indicator bij het gewenste effect opgesteld en als er een indicator is opgesteld, dan is deze in het MJP niet altijd SMART geformuleerd.
Nulmetingen ontbreken in het MJP regelmatig. In de begroting wordt wel vrijwel altijd een nulmeting bij de effectindicator gepresenteerd.
Regelmatig ontbreekt een beschrijving waarom specifiek voor een bepaalde activiteit is gekozen en hoe de activiteit bijdraagt aan het gewenste resultaat en het beoogde effect.
De informatie van het college (nulmetingen) is soms verouderd en in een enkel geval niet betrouwbaar. Ook blijkt er vaak relevantere informatie voorhanden.
Er zijn geen heldere verantwoordingsmomenten in het MJP vastgelegd.
De indicatoren zijn onevenwichtig verdeeld. Bij sommige beleidsvelden worden veel indicatoren opgesomd terwijl bij anderen indicatoren ontbreken.
Het MJP is niet zelfstandig leesbaar. Dat is overigens een bewuste keus die door de raad is goedgekeurd.

#### *Nulmetingen*

Bij sommige beleidsvelden zijn de nulmetingen niet actueel en in een enkel geval niet betrouwbaar. Dit komt het duidelijkst naar voren bij de ambitie van het college om kwetsbare groepen te ondersteunen. De cijfers voor werkloosheid, jeugdwerkloosheid en bijstandsgerechtigden zijn veel lager dan de door het college gepresenteerde cijfers. De doelen zijn al gehaald en de plannen minder ambitieus.

#### *Meetbare doelen (resultaten en effecten)*

In het MJP worden doelen niet altijd meetbaar gemaakt. In de begroting staat de outcome van het beleid en dat is meestal wel SMART geformuleerd. In het MJP ontbreekt een onderscheid tussen activiteiten, resultaten en effecten. Er wordt slechts een onderscheid gemaakt tussen output en outcome. Hierdoor kunnen activiteiten en resultaten en resultaten en effecten door elkaar lopen. Voorbeelden zijn het starten van een overleg over de problematiek op de N3/A16 of het nemen van een besluit over een theater met regionale uitstraling. Dit zijn activiteiten die als een resultaat worden gebracht.

Overigens merken we op dat het college er terecht voor kiest om niet altijd op effectniveau "afrekenbaar" te willen zijn. De gemeentelijke inspanningen hebben niet altijd direct meetbare invloed op de ontwikkeling. Het is wel van belang dat er voor elk beleidsveld ten minste één doel is waar het college verantwoording voor neemt. Dat kan het uitvoeren van een activiteit, het behalen van een resultaat of het behalen van een effect zijn. Mits dat expliciet is gemaakt en de keuze door de raad is geaccordeerd, kan de rekenkamer vervolgens nagaan of het doel is gehaald.

### Verantwoording

Er zijn in het MJP geen duidelijke verantwoordingsmomenten vastgelegd. Legt het college alleen aan het eind van de collegeperiode, dus over 4 jaar verantwoording af, of evalueert ze ook jaarlijks?

### Indicatoren

De indicatoren per ambitie zijn niet evenwichtig verdeeld zoals blijkt uit onderstaande tentatieve tabel.

	Effectindicator	Resultaatindicator	Activiteitindicator
Aantrekkelijke stad	5	11	0
Kwetsbare groep	3	10	3
Leefbaar en veilig	1	2	4

Tabel 1. Overzicht indicatoren per ambitie

### Zelfstandig leesbaar

De rekenkamer is van mening dat het MJP zelfstandig leesbaar moet zijn en dat er niet gezocht moet worden naar indicatoren en nulmetingen. Dit houdt in dat het MJP een overzicht geeft van de belangrijkste speerpunten van beleid en dat deze punten ook compleet worden uitwerkt. Ondanks het feit dat er in het MJP een beperking is aangebracht van 3 ambities en 16 beleidsvelden, worden deze niet volledig in het MJP beschreven.

### Aanbevelingen

Om het MJP als sturingsinstrument te verbeteren en om de raad nog beter in staat te stellen haar kaderstellende en controlerende taak te vervullen, is de rekenkamer tot onderstaande aanbevelingen gekomen.

#### Raad

- We bevelen de raad aan expliciet vast te leggen hoe het MJP opgebouwd dient te zijn.
- We bevelen de raad aan om per beleidsveld vast te leggen op welk niveau (activiteit, resultaat of effect) zij afrekenbare doelen wil vastleggen.
- We bevelen de raad aan om vast te leggen dat verantwoording over de voortgang van de MJP-doelen een verbijzonderd onderdeel van de Planning & Controlcyclus wordt.

#### College

- Leg bij de voorjaarsnota een keuze voor aan de raad en discussieer over mogelijke verbeteringen en de vorm van het rapport.
- Bied bij de begroting 2009 een geactualiseerde MJP aan, waarin tegemoet wordt gekomen aan de tekortkomingen.
- Maak het MJP zelfstandig leesbaar.
- Kies voor een beperkt aantal effecten, resultaten en formuleer hierbij slechts de belangrijkste indicatoren. Dit kan geschieden aan de hand van het voorstel





van o.a. de VVD fractie door een A4 op te stellen met daarin de belangrijkste beoogde resultaten en effecten met één indicator(en) per resultaat en effect.

- Maak verantwoording over de realisatie van de meerjarendoelen een verbijzonderd onderdeel binnen de Planning & Controlcyclus.

## 2. Inleiding

De PvdA, VVD, het CDA en de CU/SGP hebben op negentien april 2006 een coalitieakkoord gesloten. Dit akkoord is uitgewerkt in het meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010 met als titel 'Dordrecht werkt door!'.

Op drie oktober 2006 heeft het college van B&W dit meerjarenbeleidsprogramma (MJP) aan de gemeenteraad aangeboden. Ter voorbereiding op de algemene beschouwingen, heeft de raad op 31 oktober 2006 een consultatieavond gehouden met haar maatschappelijke partners. Het doel was om na te gaan hoe ambitieus of realistisch de voorgestelde plannen zijn. Op deze avond vraagt de fractie Eco Dordt of een halvering van het aantal voortijdige schoolverlaters haalbaar is; is de fractie van het CDA geïnteresseerd in het juiste percentage voor de jeugdwerkloosheid; en geeft de Dordtse Ondernemersvereniging aan dat er deze collegeperiode een structurele oplossing voor de N3/A16 problematiek moet komen.

Veertien en vijftien november 2006 is dit MJP samen met de begroting behandeld in de gemeenteraad. Hoewel de fracties hun waardering uitspreken, worden er tijdens deze algemene beschouwingen ook kritische kanttekeningen geplaatst. Zo constateert de fractie BVD dat sommige doelen zijn gebaseerd op verouderde cijfers (werkloosheidscijfers). De PvdA fractie geeft aan dat het MJP niet alle gebruikte begrippen heeft gedefinieerd (zoals voortijdige schoolverlaters). De fractievoorzitter van de VVD stelt weliswaar dat de meetbaarheid van het MJP is verbeterd, maar vindt ook dat tussentijdse controle door de raad een stuk eenvoudiger zou zijn wanneer in het MJP een overzicht van doelen per jaar was opgenomen. Een doel als "meer Dordtenaren doen mee in de samenleving" is in de ogen van de VSP fractie moeilijk toetsbaar. De fractie CU/SGP vraagt ook naar de meetbaarheid van het MJP. Hoe wil het college vaststellen dat het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de openbare ruimte is gewaarborgd? Of alle in het MJP genoemde activiteiten werkelijk bijdragen aan de door het college gewenste effecten, waagt de D66 fractie te betwijfelen.

Hoewel in het onderzoeksplan 2006 van de rekenkamer geen onderzoek naar het meerjarenbeleidsprogramma 2006-2010 is aangekondigd, heeft zij toch besloten een onderzoek uit te voeren. Aan het eind van de collegeperiode 2002-2006 heeft de rekenkamer namelijk overwogen om na te gaan of de gestelde doelen in het MJP 2002-2006 waren behaald. De rekenkamer heeft daarvan afgezien omdat er geen helder toetsingskader voorhanden was.<sup>1</sup> Het meerjarenbeleidsprogramma 2006-2010 zou dat in beginsel wel kunnen en moeten zijn. Daarnaast moet de raad haar kaderstellende en controlerende rol met het MJP in de hand kunnen vervullen. De raad zal over vier jaar willen vaststellen of de in het MJP verwoorde resultaten en effecten zijn gerealiseerd. De coalitie schrijft<sup>2</sup> hierover in haar akkoord het volgende: "Wij verwachten van het college van B&W een uitwerking van dit coalitieakkoord in een

<sup>1</sup> Nulmetingen ontbraken grotendeels in het MJP 2002-2006

<sup>2</sup> Coalitieakkoord Gemeente Dordrecht 2006-2010, pag. 2







meerjarenbeleidsprogramma 2006-2010. Deze uitwerking moet in concrete afspraken op prestatieniveau plaatsvinden. De afspraken moeten goed te toetsen zijn.”

De rekenkamer wil de raad dan ook met dit onderzoek ondersteunen om het MJP als instrument te optimaliseren.

## 2.1 Onderzoekskader

De raad wil aan het eind van deze collegeperiode aan de hand van het meerjarenbeleidsprogramma en de verantwoording nagaan in hoeverre de beoogde resultaten en effecten zijn behaald. Om dit mogelijk te maken heeft het college beoogde resultaten en effecten vastgelegd in het MJP. De rekenkamer is nagegaan of de raad, met behulp van het meerjarenbeleidsprogramma, haar kaderstellende en controlerende rol kan vervullen.

### 2.1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling luidt:

*Voldoet het meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010 aan de kwaliteitseisen die logischerwijs aan een dergelijk plan mogen worden gesteld?*

Deze hoofdvraag is opgesplitst in de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Aan welke kwaliteitseisen moet het meerjarenbeleidsprogramma voldoen? Specifiek om over vier jaar de behaalde resultaten en effecten te kunnen meten?
2. Hoe is het meerjarenbeleidsprogramma opgebouwd?
3. Voldoet het meerjarenbeleidsprogramma aan de geformuleerde kwaliteitseisen?

### 2.1.2 Afbakening

In het MJP worden 3 ambities uitgewerkt, namelijk ‘een aantrekkelijke stad’, ‘het ondersteunen van kwetsbare groepen’ en ‘een leefbare en veilige omgeving’. Hieronder vallen in totaal 16 beleidsvelden.

De 7 *fronten* binnenstad, cultuur, marketing & toerisme economie, kennis, wonen en bereikbaarheid horen bij ‘een aantrekkelijke stad’. De rekenkamer heeft twee van deze *fronten* onderzocht, te weten bereikbaarheid en cultuur. Deze zijn behandeld in paragraaf 5.1.

Het college onderkent 6 *kwetsbare groepen* (jeugd, sociaal geïsoleerden, mensen met een beperking, mensen zonder een dak boven het hoofd, allochtonen en uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden). De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de *kwetsbare groep* jeugd (paragraaf 5.2).

De derde ambitie, een leefbare en veilige omgeving, valt uiteen in drie beleidsvelden: ‘schoon & heel’, ‘veiligheid in de buurt’ en ‘samen leven in de buurt’. De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar ‘schoon & heel’. De bevindingen over dit beleidsveld zijn in paragraaf 5.3 beschreven.

Gezien de beperkte doorlooptijd van het onderzoek heeft de rekenkamer de keuze gemaakt voor 4 beleidsvelden waarvan (minimaal) één beleidsveld per ambitie.

Hoewel de begroting en het meerjarenbeleidprogramma volgens de opstellers in samenhang moeten worden gelezen, is de rekenkamer van mening dat het laatstgenoemde document ook zelfstandig leesbaar moet zijn. Dit document is daarom het primaire onderzoeksobject.

## 2.2 Onderzoeksaanpak

In het meerjarenbeleidprogramma, de uitwerking van het coalitieakkoord, is aangegeven welke doelen het college de komende vier jaar wil behalen. De gemeenteraad heeft er belang bij dat het college deze doelen behaalt. De vraag is, op welke wijze de raad hier zorg voor kan dragen oftewel kan sturen.

Aan de hand van bronnen beschrijft de rekenkamer in dit hoofdstuk sturen en het belang van sturen. Uit deze beschrijving worden vervolgens normen afgeleid die in het volgende hoofdstuk zijn opgesomd. Dit zijn de kwaliteitseisen waaraan het MJP moet voldoen.

### 2.2.1 Overheid en sturen

De overheid wordt de laatste decennia geconfronteerd met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die verwachten dat de overheid concrete resultaten laat zien. De overheid wordt geacht verantwoording af te leggen over behaalde resultaten en effecten.<sup>3</sup> Niet alleen de vraag 'wat mag het kosten', maar ook de vragen 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen', moeten worden beantwoord.<sup>4</sup> Samenvattend wordt er van de overheid verwacht dat zij vooraf aangeeft wat zij gaat doen en wat de effecten hiervan zijn. Achteraf stelt ze vast of deze effecten zijn behaald.

### 2.2.2 Sturingsdefinitie

In diverse bronnen<sup>5</sup> worden verschillende definities van sturen gegeven. Inhoudelijk wijken deze definities niet veel van elkaar af. De rekenkamer hanteert de volgende definitie<sup>6</sup> van sturen:

*Het maken van keuzes aan de hand van een gewenst beeld van de toekomst en het vertalen van deze keuzes in plannen en activiteiten. Daarnaast moet vastgesteld worden of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen. Als dit niet het geval is, dan zal het beleid moeten worden aangepast.*

<sup>3</sup> Memorie van Toelichting Wet Dualisering Gemeentebestuur, 2000

<sup>4</sup> Ministerie van Financiën, 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB), 1999

<sup>5</sup> Zoals wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en literatuur van experts

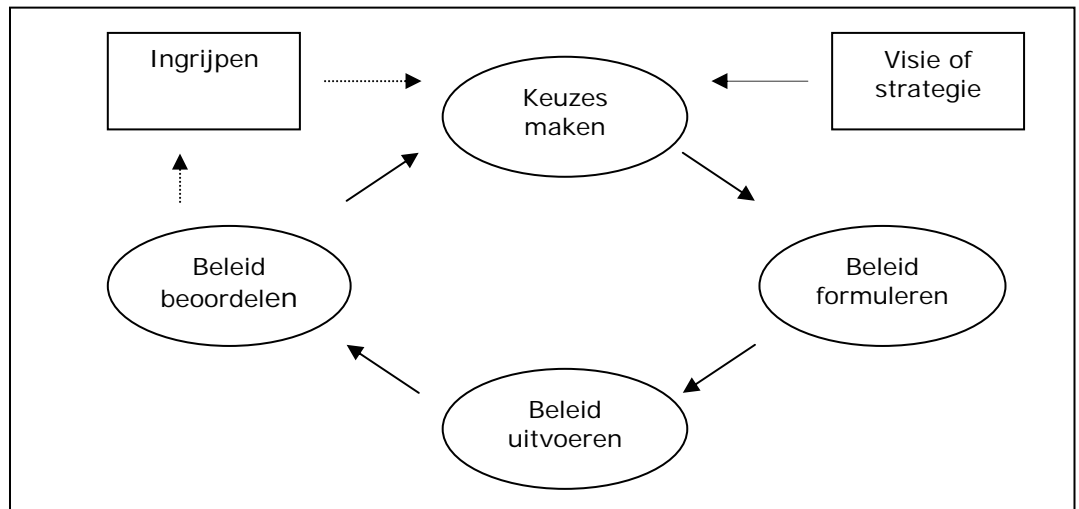
<sup>6</sup> Broen, de Jong & Kooijmans, Besturing en Beheersing, 1995, pag. 9





Deze definitie valt uiteen in zes stappen:

1. Visie of strategie opstellen,
2. Keuzes maken,
3. Beleid formuleren,
4. Beleid uitvoeren,
5. Beleid beoordelen,
6. Ingrijpen indien noodzakelijk.



Figuur 1. De zes stappen van sturen

Lange termijn doelen worden vastgelegd in een visie of strategie. Aan de hand van deze visie of strategie kunnen er keuzes worden gemaakt. Willen raad en college een bedrijventerrein aanleggen om op deze wijze banen te creëren, of natuur- en recreatiegebieden behouden? Vervolgens kan er beleid worden geformuleerd. In een beleidsplan wordt aangegeven welke activiteiten moeten worden ondernomen om bijvoorbeeld banen te creëren. De vervolgstap is het uitvoeren van de afgesproken activiteiten. Bij de beoordeling van beleid wordt nagegaan of de doelen zijn behaald. Als er sprake is van afwijkingen zal achterhaald moeten worden wat de oorzaken daarvan zijn. Aan de hand van de uitkomsten van deze analyse kan besloten worden tot ingrijpen. Ingrijpen kan inhouden dat, in eerste instantie, het college zich nadrukkelijker met de uitvoering gaat bemoeien. Wanneer het doel ook met extra inspanningen niet binnen de gestelde termijn kan worden behaald, moet dit doel worden bijgesteld.

### 2.2.3. Het belang van sturen

De gemeenteraad, het hoogste orgaan binnen de gemeentelijke organisatie, is eindverantwoordelijk voor het gemeentelijke beleid. Zij stelt kaders en controleert het beleid. De kaderstellende rol houdt in dat ze in samenspraak met het college bepaalt wat de gewenste maatschappelijke effecten van het beleid moeten zijn. Ook stelt ze de randvoorwaarden vast waarbinnen het college mag opereren. Daarnaast vervult de raad de rol van toezichthouder, vergelijkbaar met de raad van commissarissen binnen een onderneming. Ze houdt zich niet direct met de uitvoering van beleid bezig, maar laat dat over aan het college. Met andere woorden, de raad heeft haar

verantwoordelijkheden aan het college gedelegeerd of stuurt op afstand. In essentie bestaat de taak van een toezichthouder uit informatie verzamelen, beoordelen en zonodig interveniëren<sup>7</sup>.

Het college en het ambtelijke apparaat voeren het vastgestelde beleid uit. Het college moet zich naar de raad over de uitvoering van dit beleid verantwoorden. De gemeenteraad dient daartoe op vastgestelde tijdstippen (en indien daar aanleiding toe is direct) geïnformeerd te worden over de uitvoering. Op deze wijze kan de raad haar controlerende rol vervullen. Informatie is dus een belangrijk onderdeel van het sturingsproces.

De vraag of de raad stuurt, moet dan ook bevestigend worden beantwoord.<sup>8</sup> Zo staat er in de financiële beheerverordening van de gemeente Dordrecht dat de raad indicatoren vaststelt waarop zij "wil sturen en controleren". De Nota Kiezen, Sturen en Verantwoorden werkt precies uit hoe de raad stuurt.

#### *Overeenkomstige doelen*

De meerderheid van de raad en het college streven overeenkomstige doelen na. Daar hebben zij immers afspraken over gemaakt. Echter, het is voor de raad zelf lastig te achterhalen welke activiteiten het college verricht en of dit leidt tot het behalen van beoogde effecten. Mogelijk leiden de activiteiten niet tot de beoogde resultaten en effecten. De raad zal dit risico willen beperken. Zij kan daarbij volgens de 'principal-agent' theorie van twee instrumenten gebruik maken:

- het instellen van informatiesystemen
- het opstellen van een contract

#### *Informatiesysteem*

Dat de raad over voldoende informatie moet beschikken om te kunnen controleren, wordt door het college onderkend in de financiële beheerverordening [artikel 3]: "In het duale stelsel moet de raad de drie w-vragen zelf beantwoorden. Ze kan dat niet overlaten aan het college en/of de uitvoerende ambtelijke organisatie. Om die vragen te kunnen beantwoorden moet de raad wel over informatie beschikken. Die informatieverzameling door het college is in dit artikel geregeld."

Over de informatievoorziening wordt in de financiële beheerverordening<sup>9</sup> verder het volgende gesteld: "Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde resultaten en de bereikte maatschappelijke effecten, zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad kunnen worden getoetst." Artikel 20 van dezelfde verordening stelt daarnaast dat de informatie in de verantwoording betrouwbaar moet zijn.

<sup>7</sup> S. de Bie & J. van der Bij, 'Trust but verify', Openbaar Bestuur, januari 2003

<sup>8</sup> D. Blokhuis, Het dualisme in de Dordtse praktijk, 2005, pag. 31-32

<sup>9</sup> Gemeente Dordrecht, Financiële beheerverordening gemeente Dordrecht, 2003, pag. 10





### *Contract*

Een contract stimuleert de 'agent' die taken uit te voeren die in overeenstemming zijn met de wil van de 'principal'. Afspraken vastgelegd in een contract zijn afdwingbaar en er volgt een sanctie wanneer één van beide partijen zich er niet aan houdt. De rekenkamer is nagegaan of er een contract is tussen de raad en het college. Mogelijk dat de Kadernota of de Begroting c.q. het Meerjarenbeleidsprogramma, opgevat mogen worden als een contract tussen raad en college:

- Kadernota: Het college biedt jaarlijks een kadernota aan waarin de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren zijn opgenomen. In de kadernota legt het college *voorstellen aan de raad* voor waar het gaat om mogelijke verschuivingen van beleid en middelen die het volgens het college het best tegemoet komen aan de door de raad geformuleerde wensen<sup>10</sup>.
- Begroting of meerjarenbeleidsprogramma: De begroting bevat een vertaling en uitwerking van inhoudelijke keuzes en randvoorwaarden die in de kadernota zijn gemaakt (Uitwerking Kiezen, Sturen en Verantwoorden).

Omdat de afspraken niet afdwingbaar zijn, mag geen van deze documenten worden opgevat als een contract tussen raad en college. Het meerjarenbeleidsprogramma 2002-2006 van de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld kan wel als contract worden opgevat. In dit meerjarenbeleidsprogramma staat namelijk dat het college zich laat afrekenen op behaalde effecten.<sup>11</sup> Het Rotterdamse college koos dus onomwonden voor meetbare maar vooral afrekenbare doelen in haar meerjarenbeleidsprogramma.

In dit hoofdstuk heeft de rekenkamer antwoord gegeven op de vraag of de raad moet sturen. Als de raad niet stuurt, dan bestaat het risico dat de afgesproken maatschappelijke effecten niet worden gerealiseerd. Goede informatievoorziening en het vastleggen van afspraken in een contract, kunnen dit risico beperken. Aangezien er geen contract is tussen raad en college in Dordrecht, is een goed informatiesysteem van essentieel belang.

De afspraken tussen college en raad kunnen op drie sturingsniveaus (activiteiten-, resultaat- of effectniveau) worden gemaakt, deze keuze is aan de raad. Of het college hiervoor verantwoording aflegt, zal moeten afhangen van de stuurbaarheid van het beleidsveld. Per beleidsveld is de invloed van de overheid namelijk verschillend. In het volgende hoofdstuk is het onderscheid tussen de niveaus beschreven.

---

<sup>10</sup> Gemeente Dordrecht, *Uitwerking Kiezen, Sturen en Verantwoorden*, 2003, pag. 11

<sup>11</sup> Gemeente Rotterdam, *Het nieuwe elan van Rotterdam ..en zo gaan we dat doen*, collegeprogramma 2002-2006, pag. 7

### 3. Normenkader

De rekenkamer stelt kwaliteitseisen aan het meerjarenbeleidsprogramma. Deze eisen zijn hieronder opgesomd. Hierna volgt een uitwerking van deze normen.

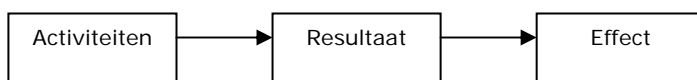
1. De raad stelt de beoogde activiteiten, resultaten en effecten van het meerjarenbeleidsprogramma vast.
2. De beoogde resultaten en effecten in het meerjarenbeleidsprogramma moeten passen binnen een hoger gelegen visie of strategie, zoals een coalitieakkoord.
3. Het college verwoordt beoogde resultaten en effecten. Bijbehorende prestatie-indicatoren zijn SMART.
4. Het college dient bij de beoogde resultaten en effecten een relevante nulmeting te geven. Door de uitgangssituatie te beschrijven kan de raad vaststellen hoe ambitieus het college is.
5. De informatievoorziening van het college aan de raad moet betrouwbaar zijn (juist en volledig). Hierbij doelt de rekenkamer niet alleen op de verantwoording maar ook op de in het meerjarenbeleidprogramma gepresenteerde nulmetingen.
6. Het college dient aannemelijk te maken dat activiteiten bijdragen aan beoogde resultaten en effecten.
7. De gemeenteraad dient op vastgestelde tijdstippen en indien daar aanleiding toe is, direct door het college geïnformeerd te worden over de uitvoering, door middel van 'early warnings' en 'latest estimates'.
8. Het aantal indicatoren op resultaat en effectniveau dient beperkt te zijn.
9. Het MJP dient zelfstandig leesbaar te zijn.

#### 3.1 Uitwerking normen

##### 3.1.1 Visie en vaststelling

De gemeente verwoordt haar langere termijn strategie in een stadsvisie of in een coalitieakkoord. Aan de hand van het coalitieakkoord maakt de raad keuzes en spreekt met het college de beoogde resultaten en effecten af, die worden vastgelegd in bijvoorbeeld een meerjarenbeleidsprogramma.

Het onderscheid tussen activiteiten, resultaten en effecten wordt aan de hand van onderstaande figuur verduidelijkt.



Figuur 2. Drie sturingsniveaus



Binnen de gemeente wordt beleid uitgevoerd, oftewel er worden activiteiten verricht. Deze activiteiten leiden tot een bepaald resultaat. De resultaten dienen bij te dragen aan een gewenst maatschappelijk effect.

In het rekenkamerrapport<sup>12</sup> "Dordtse Dromen" wordt dit verband uitgelegd aan de hand van een voorbeeld over woningzoekenden. Als de gemeente een hoog aantal woningzoekenden heeft, kan ervoor gekozen worden om nieuwe woningen te bouwen. Hiervoor wordt een project opgestart waarin een aantal *activiteiten* worden uitgevoerd, zoals het verkrijgen van de grond en de aanleg van infrastructuur. Het doel is dat er woningen worden opgeleverd. Het aantal gerealiseerde woningen kan worden gezien als *resultaat*. Doordat de woningen aan de woningmarkt worden toegevoegd kan de druk op de woningenmarkt worden verlicht. Het *effect* is dat het aantal woningzoekenden daalt. Het verschil tussen resultaten en effecten is dat een effect een op zichzelf staand (intrinsiek) doel is waar het college weinig invloed op kan uitoefenen, terwijl een resultaat een instrumenteel doel is waar het college meer invloed op heeft.

Gemeenteraad en het college moeten overstemming bereiken over de gezamenlijke ambities. Als het college kiest voor een laag ambitieniveau en verantwoording wil afleggen op activiteitsniveau, dan zal de raad ook op activiteitsniveau controleren. De raad staat dan dicht bij het college. Als de raad en het college een hoger ambitieniveau nastreven, dan zal de raad verder van het college afstaan en controleren of de gewenste resultaten en effecten worden bereikt.

### 3.1.2 Nulmeting

Het maken van afspraken tussen raad en college in de begroting kent valkuilen. Een bekende valkuil is dat de uitgangssituatie negatiever wordt voorgesteld dan in werkelijkheid het geval is<sup>13</sup>. Dit om een minder grote inspanning te hoeven verrichten om het gewenste doel te bereiken. Een raad die dit onderkent zal een goed beeld van de uitgangssituatie willen hebben. Dit kan geschieden aan de hand van een zogenaamde nulmeting. De nulmeting dient een getrouw beeld van de huidige stand van zaken te geven.

Een voorbeeld is als de raad met de wethouder afsprekt dat het aantal werklozen binnen vier jaar zal dalen tot 10.000 werklozen. Als het aantal werklozen in de beginsituatie iets boven de 10.000 ligt, dan is de inspanning die de wethouder moet verrichten om de doelstelling te halen gering. Echter, als in de beginsituatie sprake is van 25.000 werklozen, dan zal de wethouder een zeer grote inspanning moeten verrichten. De rekenkamer is zodoende van mening dat elke indicator in het meerjarenbeleidsprogramma voorzien moet zijn van een (*actuele*) nulmeting.

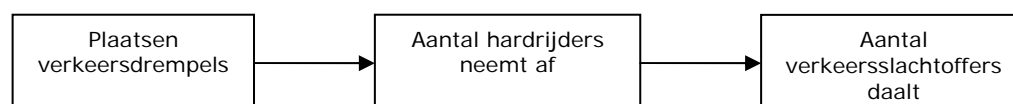
### 3.1.3 Bijdrage activiteiten aan resultaten en effecten

De gemeenteraad stelt het beleid vast dat door het college wordt opgesteld. Het college bepaalt welke activiteiten ze zal ondernemen om de beoogde resultaten en

<sup>12</sup> Rekenkamer Dordrecht, Dordtse Dromen, 2006, pag. 16

<sup>13</sup> Lewy heeft het in dit verband over "het spel om de riante budgetruimte". (Management Control Regained, 1992).

effecten te bereiken. Dit is geen gemakkelijke opgave. Dit laatste kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld. De overheid vindt het hoge aantal verkeersslachtoffers door het te hard rijden van automobilisten ongewenst. Wat hoog is, is uiteraard een politieke keuze. De overheid wil een (maatschappelijk) effect bereiken, namelijk een daling van het aantal verkeersslachtoffers. Een resultaat om dit effect te kunnen bereiken, is het terugdringen van het te hard rijden. Hiertoe kan de overheid verschillende activiteiten ondernemen. Dit zijn het geven van voorlichting, het verhogen van het aantal snelheidscontroles, het opleggen van hoge boetes op het te hard rijden, het plaatsen van verkeersdrempels en flitspalen tot aan het verbieden van de auto. De overheid kan dus op verschillende manieren proberen automobilisten zover te krijgen dat ze niet meer te hard rijden met als effect dat het aantal verkeersslachtoffers daalt. Sturen is lastig omdat van tevoren niet vaststaat welke activiteiten tot de gewenste resultaten en beoogde maatschappelijke effecten leiden. De rekenkamer is zodoende van mening dat in het meerjarenbeleidsplan aannemelijk moet worden gemaakt dat de geplande activiteiten leiden tot de gewenste resultaten en dat de resultaten bijdragen aan de beoogde effecten. Schematisch ziet dit er als volgt uit.



Figuur 3. Verhouding activiteiten, resultaten en effecten

Overigens is dit een sterk vereenvoudigd model van de werkelijkheid. De rekenkamer koestert niet de illusie dat er voor alle beleidsvelden monocausale verbanden kunnen worden gelegd.

#### 3.1.4 Informatievoorziening

Informatie en kennis over de uitvoering van het beleid zijn noodzakelijk voor de raad om het college te controleren (zie §2.2.3). Hierbij dient aandacht te zijn voor:

- Een periodieke verantwoording van het college aan de raad. Hiermee kan de raad controleren in hoeverre de beoogde resultaten worden gehaald. Hierbij dient aandacht te zijn voor zogenaamde 'latest estimates'<sup>14</sup>.
- Het college heeft een *actieve informatieplicht* aan de raad<sup>15</sup>. Het college geeft de raad alle informatie die de raad voor de uitoefening van haar taak nodig heeft. Bij afwijkingen dient de raad direct door het college geïnformeerd te worden. Het rapporteren over afwijkingen zal in eerste instantie via 'early warnings' gaan. De interim-nota kan hiervoor dienen<sup>16</sup>. Immers "de informatie in de interim-nota heeft het karakter van een afwijkingenrapportage. Op basis

<sup>14</sup> Lewy, (Management control regained, 1992) omschrijft latest estimate als een prognose. "Het in de loop van het jaar afgeven van periodieke prognoses hoort tegenwoordig tot de standaardprocedures bij nagenoeg alle gedecentraliseerde organisaties. Een goed onderbouwd systeem van latest estimates is onmisbaar bij losse delegatie".

<sup>15</sup> Wet dualisering gemeentebestuur en de Gemeentewet artikel 169

<sup>16</sup> Financiële beheerverordening gemeente Dordrecht, 2003, pag. 10





van de informatie in de interim-nota kan de raad de uitvoering van de programmabegroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is.”

- De informatie dient juist en volledig te zijn (betrouwbaar). Dit is van belang om de informatie op een correcte wijze te kunnen beoordelen en eventueel in te grijpen.

### 3.1.5 Indicatoren

Door te kiezen voor een stelsel van meetbare doelen kan de raad controleren of de afspraken vastgelegd in het meerjarenbeleidsprogramma worden of zijn bereikt. Een indicator geeft een beeld van de stand van zaken, of er goed gepresteerd wordt en of de middelen doelmatig worden ingezet. Een goede indicator voldoet<sup>17</sup> aan de volgende (SMART) eigenschappen:

- Specifiek: er moet een relatie zijn met resultaat of effect. Als het doel dichterbij komt, dan moet de indicator een hogere uitslag te geven.
- Meetbaar: de indicator is meestal een ratio, percentage of gemiddelde, vrijwel nooit een getal.
- Praktisch bruikbaar: zo dient de indicator voor elke betrokkene begrijpelijk te zijn.
- Gevoelig: de indicator moet direct reageren als omstandigheden zich wijzigen
- Beschikbaar: data om de indicator op te stellen moeten gemakkelijk te verkrijgen zijn.
- Kosten-effectief: de dataverzameling voor de indicator mag niet teveel kosten

De gemeente Dordrecht onderkent het belang van indicatoren. In haar financiële beheerverordening<sup>18</sup> wordt gesteld dat het college per programma indicatoren voorstelt met betrekking tot de te leveren prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten. De raad stelt deze indicatoren vast.

### 3.1.6 Beperkt aantal indicatoren

Op alle sturingsniveaus worden indicatoren opgesteld. Het aantal indicatoren van activiteiten- naar resultaat- naar effectniveau dient af te nemen ten behoeve van de leesbaarheid en relevantie. Op activiteitsniveau is een groot aantal indicatoren opgesteld die een indicatie geven over de uitgevoerde activiteiten. Deze indicatoren worden gebruikt door de directie en diensthoofden. Op resultaatniveau moet een kleiner aantal indicatoren worden opgesteld dat voornamelijk voor het college dient. Op effectniveau moet een nog kleiner aantal indicatoren worden opgesteld dat voor de gemeenteraad dient, om te controleren of de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt. De Algemene Rekenkamer<sup>19</sup> stelt hierover: “Irrelevante indicatoren doen afbreuk aan de leesbaarheid van de begrotingen en jaarverslagen en ontnemen het zicht op relevante informatie. Het presenteren van een beperkt aantal indicatoren in het MJP, wordt ook in Dordrecht onderkend. Tijdens de behandeling van het MJP

<sup>17</sup> Bell & Morse, measuring sustainability: learning from doing, London, 2003

<sup>18</sup> Financiële beheerverordening gemeente Dordrecht, 2003, pag. 3

<sup>19</sup> Algemene Rekenkamer, Staat van de beleidsinformatie 2005, pag. 23

voor de Adviescommissie<sup>20</sup> is aangegeven dat er maar een paar indicatoren in het MJP kunnen worden opgenomen.

### 3.1.7 Zelfstandig leesbaar

De laatste norm komt van de rekenkamer zelf. Wij zijn namelijk van mening dat het MJP zelfstandig leesbaar dient te zijn. Dit houdt in dat een beperkt aantal ambities volledig uitgewerkt moet worden volgens de voorgaande kwaliteitseisen. Ondanks deze voorkeur van de rekenkamer, ligt de keuze hiervoor bij de raad.

### Nuancering

Zoals hierboven aangegeven lijkt het wenselijk om het kwantitatieve streven te formuleren op effectniveau. De vraag rijst of het meetbaar maken van doelen op dit niveau recht doet aan de problematiek waar de gemeente mee te maken heeft. Het beoogde effect wordt door meer factoren beïnvloed dan de geleverde inspanningen van de gemeente zelf. Met andere woorden, er zijn meerdere partijen die een bijdrage moeten leveren aan de realisatie van sommige beoogde maatschappelijke effecten. Daarnaast is het de vraag of de problematiek in een meetbaar doel op effectniveau te vangen is. In de praktijk zullen daarom veelal meetbare doelen op resultaatniveau worden gekozen en geformuleerd. Hierbij wordt expliciet en kwantitatief geformuleerd welk resultaat het college gaat leveren. Het college legt dan verantwoording af over het geleverde resultaat. Dit neemt niet weg dat het college ook over de effecten zal moeten rapporteren.



---

<sup>20</sup> Gemeente Dordrecht, verslag van de Adviescommissie d.d. 20 juni 2006



## 4. Beschrijving Meerjarenbeleidsprogramma

Op 15 november 2006 heeft de gemeenteraad het Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010 vastgesteld. Hierin geeft het college aan wat ze de komende vier jaar gaat doen om haar ambities te realiseren. Het college wil dat 'kwetsbare groepen weer meedoen aan de samenleving', 'Dordrecht nog aantrekkelijker maken' en 'de directe leefomgeving van inwoners op hetzelfde niveau houden'. Omdat het MJP houvast moet bieden aan college, gemeenteraad, ambtelijke organisatie en maatschappelijke partners, zijn de ambities, als het gaat om te bereiken effecten, helder gekwantificeerd, aldus de opstellers.<sup>21</sup> Het MJP geeft aan welke activiteiten het college zal ontplooiën om deze effecten te bereiken.

### 4.1 Beschrijving meerjarenbeleidsprogramma 2006-2010

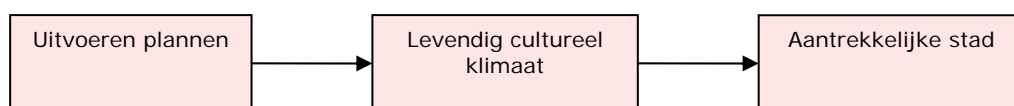
De drie ambities van het college zijn in de hoofdstukken 3, 4, en 5 van het Meerjarenbeleidsprogramma uitgewerkt. De rekenkamer zal per ambitie een toelichting op de opbouw geven. Vier beleidsvelden zullen hierbij besproken worden. Cultuur en bereikbaarheid vallen onder de ambitie van een aantrekkelijke stad. Jeugd is één van de kwetsbare groepen en het beleidsveld 'schoon & heel' valt onder de ambitie van een leefbare en veilige stad.

### 4.2 Aantrekkelijke stad

In het meerjarenbeleidsprogramma verwoordt het college de ambitie van een aantrekkelijke stad als volgt: "We willen van Dordrecht een aantrekkelijke stad met een stevige centrumpositie maken. Wij willen werken aan een stad die [...] aantrekkelijk is voor inwoners, bezoekers en bedrijven."

Het college geeft in algemene bewoordingen aan hoe zij dit doel wil realiseren.<sup>22</sup> "Het voortvarend uitvoeren van bestaande plannen en projecten [is daarvoor] essentieel"

Volgens het meerjarenbeleidsprogramma kan het college (indirect) invloed uitoefenen op de aantrekkelijkheid van Dordrecht. Onder andere met haar cultuurbeleid. Wanneer het college (samen met andere partners) in staat is een levendig cultureel klimaat te scheppen, zal hierdoor de aantrekkelijkheid van de stad toenemen, zo wordt verondersteld in het meerjarenbeleidsprogramma.



De vraag of Dordrecht een levendig cultureel klimaat heeft wordt in het meerjarenbeleidsprogramma met de volgende twee indicatoren gemeten:

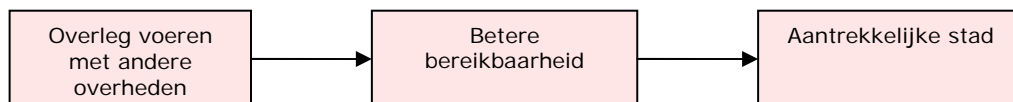
- De waardering van Dordtenaren voor het cultuuraanbod
- De deelname aan culturele activiteiten

<sup>21</sup> Dordrecht werkt door! Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 3

<sup>22</sup> Dordrecht werkt door! Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 5

De belangrijkste voorwaarde voor het zijn van een aantrekkelijke stad is de bereikbaarheid, zo is in het MJP te lezen. Als de bereikbaarheid verbetert, zal de aantrekkelijkheid van de stad toenemen. De resultaten die het college op dit beleidsterrein wil bereiken zijn het oplossen van knelpunten in de wegenstructuur en het spoor, het vergroten van parkeervoorzieningen en het verruimen van het openbaar vervoer.

Een activiteit die het college gaat ondernemen om verkeerskundige knelpunten, zoals op de N3/A16, op te lossen, is de komende jaren overleg starten met andere overheden.



### 4.3 Ondersteunen van kwetsbare groepen

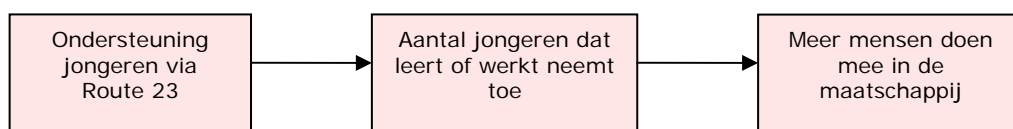
Als tweede ambitie wil het college kwetsbare groepen ondersteunen. Het college wil de komende vier jaar meer sociale samenhang smeden en meer mensen laten meedoen in de samenleving door het ondersteunen van kwetsbare groepen. Kwetsbare groepen zijn *"mensen die door omstandigheden meer risico's lopen en niet volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving."* Ondersteuning houdt in dat de overheid mensen activeert en uitsluiting voorkomt. Het college onderscheidt zes groepen, waaronder de kwetsbare groep jeugd.

Het college wil meer mensen laten meedoen in de samenleving door:

- Structurele werkloosheid terug te dringen en werkgelegenheid te vergroten
- Vergroten ontwikkelingskansen jeugd en terugdringen jeugdwerkloosheid
- Versterken van de onderwijsinfrastructuur

Aan de hand van de kwetsbare groep jeugd wordt duidelijk gemaakt op welke wijze het college kwetsbare groepen wil ondersteunen.

De gemeente wil bereiken dat de jeugd in Dordrecht opgroeit tot volwassenen die zelfstandig kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven. Een activiteit die ze gaat ondernemen is bestrijding van de jeugdwerkloosheid via route 23. Het gewenste resultaat is het verlagen van het aantal niet werkende werkzoekende onder de 23 jaar.



Indicatoren om te bepalen of het gewenste resultaat wordt behaald, zijn:

- Daling vroegtijdige schoolverlaters
- Stijging aantal jongeren dat schoolloopbaan goed afsluit
- Stijging aantal jongeren dat een baan vindt
- Afname van de jeugdcriminaliteit

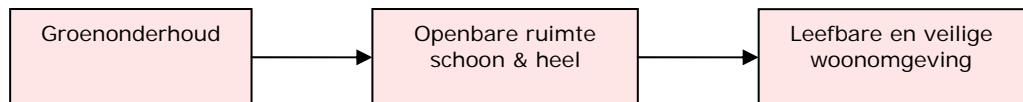


- Positieve leefstijl van jongeren (schulden, gezondheid, alcoholgebruik en sportdeelname)

#### 4.4 Leefbare en veilige omgeving

In het coalitieakkoord wordt gesteld dat de gemeente zich inspant voor de directe leefomgeving van de inwoners en daartoe het huidige beheer- en onderhoudsniveau van de stad handhaaft. In het MJP is deze ambitie uitgewerkt. Het beoogde effect is een leefbare en veilige directe woonomgeving voor alle inwoners van Dordrecht. Als indicator wordt de leefbaarheidsscore gebruikt. Het college streeft een gemiddelde score van 7,0 in 2010 na en in alle wijken ten minste een score van 6,4.

Een resultaat dat het college wil bereiken is een leefomgeving die schoon & heel is. Ze doelt hiermee op het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de openbare ruimte. Ze wil dat de tevredenheid van de burgers daarover de komende 4 jaar gelijk blijft. De activiteiten die ze gaat ondernemen zijn het onderhouden van de openbare ruimte, het aanleggen van speelvelden en groenonderhoud.



Als resultaatindicator hanteert het college de tevredenheid van inwoners over het kwaliteitsniveau van de openbare ruimten.

#### 4.5 Vergelijking met meerjarenbeleidsprogramma 2002-2006

De rekenkamer heeft ook het voorgaande MJP gelezen. Bij het vergelijken van beide beleidsplannen viel op dat het huidige beleidsplan:

- Beter leesbaar is,
- Duidelijker is opgebouwd (beperkte en heldere keuze voor de 3 ambities en 16 beleidsvelden),
- Veel meer nulmetingen bevat,
- In combinatie met de begroting wel meetbaar is.

Opmerkelijk is echter dat er in het huidige MJP geen duidelijke verantwoordingsmomenten zijn vastgelegd. In hoofdstuk 6 van het meerjarenbeleidsprogramma geeft het college weliswaar aan, de gemeente Dordrecht de komende vier jaar zo goed mogelijk te besturen. Dit doet ze door open, zichtbaar, resultaat- en klantgericht te werken. Hiervoor zal ze 'tussentijds verantwoording afleggen' en participatie bevorderen. Ze geeft echter niet aan wanneer en op welke wijze ze verantwoording zal afleggen.

## 5.1 Effect 'Aantrekkelijke stad'

Het college heeft de ambitie dat Dordrecht een aantrekkelijke stad wordt. Dit past binnen het coalitieakkoord, waarin de nadruk lag op het uitvoeren van grote projecten<sup>23</sup>: "De coalitiepartijen willen de plannen voor het Gezondheidspark, de Sportboulevard, het Energiehuis, Stadswerven, het Hofkwartier, het Leerpark, het Achterom/Bagijnhof, Dordt-West, Belthurepark en de ondertunneling van de Laan der Verenigde Naties met kracht en tempo uit te voeren." Het college stelt hierop in het MJP dat<sup>24</sup>: "Het uitvoeren van grote projecten is ook voor ons als college de belangrijkste prioriteit voor de komende vier jaar. Deze projecten realiseren we met een doel: we willen van Dordrecht een aantrekkelijke stad met een stevige centrumpositie maken." Het college onderscheidt hierbij drie doelgroepen: inwoners, bezoekers en bedrijven.

Een aantrekkelijke stad wordt in het meerjarenbeleidsprogramma niet concreet beschreven. In het MJP worden wel op verschillende plaatsen effectindicatoren gepresenteerd waarmee de gemeenteraad tussentijds kan controleren of de stad aantrekkelijker is geworden.

Allereerst presenteert het college een indicator om te controleren of Dordrecht aantrekkelijker is geworden voor inwoners. Dit blijkt namelijk uit het aantrekken van huishoudens met midden en hoge inkomens. In de begroting wordt gesteld dat dit percentage nu 55,4% is. De komende vier jaar moet dit stijgen naar 57%. Kortom, als er meer mensen met een hoog inkomen in Dordrecht wonen, is dat een indicatie dat Dordrecht aantrekkelijker is geworden.

Een tweede indicator is het aantal bezoekers dat Dordrecht trekt. In de begroting wordt dit onderkend<sup>25</sup>: "Vergroting van de aantrekkingskracht van de stad en de regio op het gebied van historie, cultuur en natuur moet resulteren in meer bezoekers." In het MJP staat dat de nulmeting 2,8 miljoen toeristische bezoeken in 2002 bedraagt. Het college streeft ernaar om deze te verhogen naar 3,4 miljoen per jaar in 2010. De rekenkamer heeft naar actuelere cijfers gezocht. De kans is namelijk groot dat de bezoekersaantallen in drie of vier jaar gewijzigd zijn. Navraag bij TNS NIPO leert dat dit inderdaad het geval is. Het aantal toeristische bezoeken zijn afkomstig uit het zogenaamde ContinuVakantieOnderzoek (CVO) zoals blijkt uit het Beleidskader toerisme<sup>26</sup>. Voor het jaar 2005 gaat het om 2,1 miljoen toeristische bezoeken in Dordrecht<sup>27</sup>. De bezoekersaantallen zijn in 2005 dus met 24% gedaald ten opzichte van 2002. Het streven van het college om het aantal bezoekers te verhogen naar 3,4 miljoen in 2010 is daarmee zeer ambitieus.

Een derde indicator betreft het aantal bedrijven. Als Dordrecht aantrekkelijker wordt voor bedrijven en ondernemers om zich te vestigen, dan zal het aantal arbeidsplaatsen stijgen. In het MJP wordt gesteld dat het college een absolute stijging van het aantal arbeidsplaatsen nastreeft. Hiervoor is geen nulmeting gegeven. In de begroting wordt

<sup>23</sup> Coalitieakkoord Gemeente Dordrecht 2006-2010, 2006, pag. 2

<sup>24</sup> Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 5

<sup>25</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 59 en 60

<sup>26</sup> Dordrecht, een ervaring rijker, Beleidskader toerisme in en om Dordrecht, mei 2004, pag. 6

<sup>27</sup> TNS NIPO, ContinuVakantieOnderzoek 2006





wel een nulmeting voor het aantal werkzame personen gegeven, namelijk 49.408.<sup>28</sup> Deze nulmeting is het aantal werkzame personen op 1 januari 2005.<sup>29</sup> Dit aantal dient toe te nemen naar 51.488 werkzame personen in 2010. Het college streeft dus een stijging van het aantal werkzame personen met 4,2% in 5 jaar na.

### 5.1.1 Resultaat 'waarborgen bereikbaarheid'

Bereikbaarheid draagt volgens het college bij aan een aantrekkelijker stad, daar "de belangrijkste voorwaarde voor het zijn van een aantrekkelijke stad de bereikbaarheid [is]. Consumenten stellen immers steeds hogere eisen aan de bereikbaarheid van sociale, culturele en economische voorzieningen. Bedrijven en werknemers stellen hoge eisen aan de bereikbaarheid van hun locaties. Bedrijven vestigen zich het liefst daar waar openbaar vervoer en/of het wegennet de beste bereikbaarheid te bieden heeft." Kortom, als het college zorgt voor een goede bereikbaarheid, zal de stad aantrekkelijker worden voor consumenten om de stad te bezoeken en voor ondernemers om zich te vestigen. Voor bewoners ligt dit gecompliceerder. Zij zijn niet altijd gebaat bij een betere bereikbaarheid. Dit blijkt uit het mobiliteitsplan.<sup>30</sup> Het resultaat van beleid richt zich niet alleen op bereikbaarheid, maar ook op het handhaven van de leefbaarheid. Een betere bereikbaarheid van bedrijven en toeristische locaties kan namelijk conflicteren met de leefbaarheid voor de bewoners. Er zijn geen grote problemen met betrekking tot bereikbaarheid, want in het MJP<sup>31</sup> wordt gesteld dat de bereikbaarheid via weg, water en spoor goed is. "Uit de cijfers blijkt dat Dordrecht objectief gezien een goede bereikbaarheid heeft per auto en openbaar vervoer". Deze stelling wordt onderschreven door het SGB<sup>32</sup>: "Vergelijken we de bereikbaarheid van Dordrecht met die van de andere steden, dan zien we dat zowel per auto als openbaar vervoer Dordrecht goed scoort." Als resultaat wil het college daarom deze bereikbaarheid 'waarborgen'. Waarborgen houdt volgens het college in<sup>33</sup>: "Het oplossen van knelpunten in de wegenstructuur en spoor, het vergroten van de parkeervoorzieningen en het verruimen van het openbaar vervoer." Een goede bereikbaarheid is dus de uitgangssituatie. Echter, het college maakt dit in het MJP niet meetbaar. Het college had expliciet in het MJP als resultaatindicator kunnen kiezen voor de gemiddelde reisduur. Als de gemiddelde reisduur over vier jaar gelijk is gebleven of is afgenomen, dan geeft dit een goede indicatie dat de bereikbaarheid is gewaarborgd.

In de begroting<sup>34</sup> worden de indicatoren 'gemiddelde reisduur van verplaatsingen per auto in de spitsuren en verplaatsingen per auto in de daluren' gehanteerd. De nulmeting is 21,7 in de spits met een streefwaarde van 21,5 in 2010. De nulmeting in de daluren is 20,5 met een gelijkblijvende streefwaarde in 2010. Uit de begroting blijkt niet of met deze getallen op het aantal minuten wordt bedoeld of dat het indexcijfers betreffen. Hierdoor kan er geen goed oordeel worden gegeven hoe ambitieus de streefwaardes zijn.

<sup>28</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 60

<sup>29</sup> SGB, Tabellenboek Bedrijvenregister Dordrecht 2005, april 2006, pag. 14

<sup>30</sup> Mobiliteitsplan Dordrecht, uitvoeringsagenda verkeer en vervoer 2006-2015, pag. 6

<sup>31</sup> Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 10

<sup>32</sup> SGB, Staat van de stad en regio 2005, april 2006, pag. 38

<sup>33</sup> Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 10

<sup>34</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 72

### Activiteit 'overleg verkeersknooppunt N3/A16'

Het college gaat verschillende activiteiten ondernemen om het resultaat, het waarborgen van de bereikbaarheid, te behalen. Zo wil ze het verkeersknooppunt N3/A16 aanpakken. Het college beschouwt dit verkeersknooppunt niet als een groot probleem. Volgens het college wordt het pas een 'majeure flessenhals' als de vraag naar mobiliteit groeit<sup>35</sup>. Dat deze vraag de komende jaren zal stijgen, lijkt wel vast te staan, want in een studie naar de verkeersafwikkeling van Dordrecht-West<sup>36</sup> valt te lezen: "Door de uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen ten westen van de A16 en de locaties van de woongebieden ten oosten van de A16, verwacht de gemeente Dordrecht een toename van de verkeersdruk bij de aansluitingen van het lokale en regionale wegennet met de A16." Dit wordt ook in het MJP onderkend: "Als wij de stad willen ontwikkelen met verschillende grote projecten die extra arbeidsplaatsen, woningen en voorzieningen opleveren is het logisch dat met deze investeringen ook de vraag naar mobiliteit groeit."



In het mobiliteitsplan van de gemeente wordt de problematiek op de N3/A16 nader uitgewerkt<sup>37</sup>: "De A15 en A16 worden al meerdere jaren geplaagd door de uitvoering van werkzaamheden, waardoor de doorstroming slecht is en er dagelijks sprake is van filevorming. Ook de aansluitingen van de N3 op beide A-wegen kennen in de spitsuren filevorming en vertragingen."

De problematiek op de N3/A16 is al jaren een belangrijk onderwerp voor Dordtse ondernemers. Meerdere malen hebben zij dit aangekaart bij monde van de Werkgeversvereniging Drechtsteden ('Opstopping N3/A16 kan zo niet langer')<sup>38</sup> en de Dordtse Ondernemersvereniging (DOV wil aanpak knelpunt Randweg)<sup>39</sup>. De Dordtse Ondernemersvereniging vindt dat de gemeente de verkeersproblematiek bagatelliseert en stelt voor dat de gemeente bij Rijkswaterstaat en de Provincie Zuid-Holland geld moet proberen los te krijgen voor een aanpak van het knooppunt. In zijn nieuwjaarsrede 2007 stelt de voorzitter van de Werkgeversvereniging Drechtsteden, dat het onaanvaardbaar is als de daadwerkelijke aanpak van het knooppunt N3/A16 pas na 2010 zal plaatsvinden. "De 'fly-over' over de A16 richting Breda heeft een zeer hoge prioriteit en alles moet op alles gezet worden om deze collegeperiode resultaat te boeken", aldus de heer Laurijssens.

Dat het college het knelpunt niet als groot probleem beschouwt, blijkt uit de activiteit die ze hiervoor gaat ondernemen. Ze wil namelijk de komende jaren overleg starten met andere overheden om tot een meer permanente oplossing voor het verkeersknooppunt N3/A16 te komen. Het college geeft in het meerjarenbeleidsprogramma niet aan met welke overheden gesproken zal worden. Uit het coalitieakkoord blijkt dat de gemeente gesprekken aan zal gaan met Rijkswaterstaat en de Provincie Zuid-Holland<sup>40</sup>: "Een belangrijk knelpunt in de wegenstructuur betreft het verkeersknooppunt N3/A16. Om een snelle en veilige

<sup>35</sup> Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 10

<sup>36</sup> Studie verkeersafwikkeling Dordrecht-West, 2005

<sup>37</sup> Mobiliteitsplan Dordrecht, Visie en strategie, Bijlagenrapport, 2004, pag. 11

<sup>38</sup> De Dordtenaar, 6 januari 2004

<sup>39</sup> De Dordtenaar, 14 januari 2004

<sup>40</sup> Coalitieakkoord Gemeente Dordrecht 2006-2010, 2006, pag. 9





verkeersafwikkeling nu en in de toekomst mogelijk te maken, zullen we de problematiek met Rijkswaterstaat en de Provincie Zuid-Holland met nadruk bespreken.” Het college maakt niet duidelijk wat het doel van de gesprekken met Rijkswaterstaat en de Provincie is en hoe dit bijdraagt aan een betere bereikbaarheid. In het MJP wordt slechts gesteld dat de gemeente tot een meer permanente oplossing voor dit knooppunt wil komen. Wat deze oplossing inhoudt, blijft onbekend. De rekenkamer oordeelt daarom dat de activiteit niet consistent is met het resultaat.

De rekenkamer heeft een aanvullend onderzoek gedaan. Hieruit blijkt dat er een reële kans is dat het knooppunt eerder aangepakt zal worden. Zo staat het volgende te lezen in een brief van de minister van Verkeer en Waterstaat<sup>41</sup>: “Verkeer en Waterstaat en de regio Zuid Holland starten gezamenlijk een programma op voor de aanpak van aansluitingen hoofdwegennet en onderliggend wegennet. Voor de zomer 2007 zal een gezamenlijke prioritering van de aan te pakken knelpunten worden opgesteld en zal een indicatie voor de mogelijke oplossingen worden uitgewerkt, inclusief een raming van de kosten. Het streven is om in de periode 2008-2010 vijf van deze aansluitingen te hebben aangepakt.” In de regionale netwerkanalyse<sup>42</sup> wordt een twintigtal aansluitingen genoemd, waarop ook het knooppunt A16/N3 als knelpunt is aangemerkt. Hieruit blijkt dat het knooppunt N3/A16 wellicht in de periode 2008-2010 wordt aangepakt, als het tot één van de vijf genoemde projecten zal gaan behoren. Hierover zal tijdens het bestuurlijke overleg in mei 2007 tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden en de Provincie Zuid Holland een besluit worden genomen.

#### Activiteit ‘uitbreiden fietsenstallingen’

Bereikbaarheid heeft niet alleen betrekking op autoverkeer, maar ook op fietsverkeer. In het coalitieakkoord wordt gesteld<sup>43</sup>: “Het aantal fietsparkeerplaatsen in de binnenstad is te klein. Er wordt aan gewerkt om dit knelpunt op te lossen.” In het meerjarenbeleidsprogramma wordt als beoogd resultaat een uitbreiding van het aantal fietsenstallingen met 800 á 1.000 stallingen in 2007 genoemd.

De redenering dat er meer stallingen moeten komen, als het huidige aantal ontoereikend is, is consistent. Het realiseren van fietsenstallingen zal er dan voor zorgen dat de bereikbaarheid van de stad per fiets verbetert. Echter, de rekenkamer mist in het MJP een nulmeting. Het college maakt niet duidelijk hoeveel stallingen er nu zijn en wat de behoefte is aan extra stallingen. De gemeenteraad kan daarom niet beoordelen of de uitbreiding van het aantal stallingen met 800 á 1.000 toereikend is. Daarnaast blijkt uit het MJP niet of de uitbreiding van stallingen alleen in de binnenstad zal plaatsvinden of ook elders in Dordrecht. De begroting<sup>44</sup> geeft hierover wel duidelijkheid: “De parkeermogelijkheden voor fietsen worden met de realisatie van de fietsenstalling Achterom-West met 800 tot 1.000 overdekte en bewaakte fietsenparkeerplaatsen uitgebreid. De fietsenstalling wordt in 2007 opgeleverd.” In de begroting wordt dus wel een meetbaar, tijdgebonden en eenduidig resultaat

<sup>41</sup>Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Van netwerkanalyse naar netwerkaanpak (DGP/MDV/U.06.02949), 16 oktober 2006, Bijlage 1 pag. 19

<sup>42</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Regionale netwerkanalyse Zuidvleugel, september 2006, pag. 68

<sup>43</sup> Coalitieakkoord Gemeente Dordrecht 2006-2010, 2006, pag. 9

<sup>44</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 78

geformuleerd. Navraag bij de sector Stadsontwikkeling ten slotte, leert dat de nieuwe fietsenstalling aan het Achterom ter vervanging van een bestaande fietsenstalling (Elfhuizen) zal dienen.

Om meer duidelijk te verkrijgen over de vraag en het aanbod heeft de rekenkamer zelf een klein onderzoek naar de bezettingsgraad van de bewaakte fietsenstallingen in de binnenstad gedaan. Immers, als er stallingen worden bijgebouwd zal uit cijfers over de bezettingsgraad moeten blijken dat er nu te weinig stallingen zijn.

Allereerst bleek het niet eenvoudig om gegevens over de fietsenstallingen boven te halen. Gegevens over de bezettingsgraad heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen. Wel heeft de rekenkamer via Stimulans en het bedrijfsbureau van Stadsontwikkeling de gegevens over de kaartverkoop van de bewaakte stallingen in de binnenstad ontvangen.

In de binnenstad zijn er twee bewaakte stallingen: op de Kolfstraat (550 plaatsen) en bij de Elfhuizen (220 plaatsen). De rekenkamer heeft gekeken naar het aantal verkochte kaartjes voor beide stallingen voor zowel 2005 als 2006. Dit leverde onderstaande tabel op.

	2005	2006
Januari t/m juni	84.356	76.331
Juli t/m december	90.709	78.936
<b>Totaal</b>	<b>175.065</b>	<b>155.267</b>

Tabel 2. Aantal verkochte kaartjes bewaakte fietsenstallingen binnenstad Dordrecht

Uit de tabel blijkt in ieder geval een scherpe daling (-11%) van het aantal kaartjes dat verkocht is in 2006 ten opzichte van 2005. Echter, dit levert nog geen beeld van de bezettingsgraad op.

De rekenkamer heeft hiervoor zelf een tentatieve berekening opgesteld. De kaartverkoop over 2006 bedraagt 155.267 verkochte kaartjes voor beide stallingen. Het aantal verkochte maandabonnements bedroeg 470 stuks. De fietsenstalling aan de Kolfstraat heeft 550 stallingsplaatsen. De stalling aan Elfhuizen biedt ruimte aan 220 fietsen. In totaal dus 770 plaatsen. De stallingen zijn 6 dagen in de week geopend en ook op koopzondagen, dus ongeveer 320 dagen per jaar. In 2006 werden er gemiddeld 40 maandabonnements (470:12) verkocht. Er van uitgaande dat abonneementhouders dagelijks hun fiets een dag lang stallen, is het aantal plekken dat overblijft 730 (770-40). De rekenkamer gaat ervan uit dat de 730 stallingsplekken gemiddeld 2 keer per dag kunnen worden verhuurd. Het aantal mogelijke stallingen per jaar is 467.200 (730 x 320 x 2). De gemiddelde bezettingsgraad komt daarmee op 33% (155.267 : 467.200 x 100%) in 2006.





De noodzaak voor meer bewaakte stallingsplekken in de binnenstad blijkt dus niet uit cijfers over de kaartverkoop en de bezettingsgraad. De rekenkamer heeft ook navraag gedaan bij de Fietzersbond. Tijdens een commissievergadering<sup>45</sup> had de fietserbond namelijk aangegeven dat: "Het gebrek aan stallingen, bewaakt en onbewaakt, is een grote zorg; die worden volgens een onderzoek node gemist." Navraag bij de Fietzersbond leert dat ze zelf nooit een onderzoek heeft uitgevoerd naar de gewenste omvang van fietsenstallingen in het centrum van Dordrecht. Ze baseerde haar uitspraken op het aantal bewaakte stallingen die jaren geleden in het centrum aanwezig waren en later zijn afgenomen. Kortom, de rekenkamer had graag een gedegen onderbouwing gezien waaruit wel de noodzaak voor de bouw van een nieuwe fietsenstalling blijkt.

### Activiteit 'handhaven autoluwe karakter binnenstad'

Een derde activiteit die het college gaat ondernemen is het handhaven van het autoluwe karakter van de binnenstad. In het coalitieakkoord wordt hierover gezegd<sup>46</sup>: "De coalitie handhaaft het autoluwe karakter van de binnenstad, maar evident noodzakelijke aanpassingen die uit de evaluatie van het verkeersplan binnenstad blijken, zijn mogelijk." In het MJP wordt gesteld dat<sup>47</sup>: "Vanaf 2007 worden de maatregelen voortvloeiend uit de evaluatie verkeersplan Binnenstad uitgevoerd, waarbij het autoluwe karakter blijft gehandhaafd."

Deze activiteit is dus geen nieuw beleid maar een voortzetting van het huidige<sup>48</sup>: "In november 2002 is het Verkeersplan Binnenstad in werking getreden. Doelstellingen waren het weren van doorgaand verkeer door de Binnenstad en het creëren van een autoluwe gebied."

Het college verwoordt geen duidelijk resultaat bij deze activiteit. Hierdoor blijft onduidelijk op welke wijze het handhaven van een autoluwe binnenstad de bereikbaarheid ten goede komt. De rekenkamer vermoedt dat het handhaven van een autoluwe binnenstad bijdraagt aan het resultaat om de leefbaarheid van de bewoners van de binnenstad te handhaven, maar het college maakt dat niet duidelijk. Mogelijk heeft het zelfs een negatief effect op de bereikbaarheid, maar dat is op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen.

### 5.1.2 Resultaat 'een levendig cultureel klimaat'

Niet alleen via een betere bereikbaarheid wil het college de stad aantrekkelijker maken, maar ook via cultuur. Hierbij maakt ze wederom een onderscheid tussen de drie eerder genoemde doelgroepen: inwoners, bezoekers en bedrijven.<sup>49</sup>: "Het culturele klimaat in een stad is mede bepalend voor de tevredenheid van de *inwoners*. Ook is het culturele aanbod voor *toeristen* één van de belangrijkste redenen om Dordrecht te bezoeken. Bovendien bindt een levendig cultureel klimaat midden- en hoge(re) inkomens en (creatieve) *ondernemers* aan de stad. Het is een voedingsbodem voor participatie, creativiteit en (zakelijke) initiatieven. Een dergelijk

<sup>45</sup> Gemeente Dordrecht, vergadering commissie ruimte en economie 17 februari 2005

<sup>46</sup> Coalitieakkoord Gemeente Dordrecht 2006-2010, 2006, pag. 8

<sup>47</sup> Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 19

<sup>48</sup> Evaluatie Verkeersplan Binnenstad, 2005, pag. 1

<sup>49</sup> Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 8

klimaat heeft een positief effect op de aantrekkingskracht van Dordrecht voor de regio. Ook leidt het tot een positieve ontwikkeling van sociale samenhang, het leefklimaat, het vestigingsklimaat voor bewoners en bedrijven, de economie en het toerisme.”

Het college wil als resultaat een levendig cultureel klimaat creëren, omdat dit op velerlei wijzen bijdraagt aan een aantrekkelijkere stad. Specifiek voor het beleidsveld cultuur is dit effect als volgt verwoord: “In 2010 moet Dordrecht een cultureel aantrekkelijk en nationaal zichtbare stad zijn.”

In het MJP ontbreekt een eenduidige beschrijving van een levendig cultureel klimaat. Er wordt alleen aangegeven dat dit bijdraagt aan een aantrekkelijke stad maar niet op welke wijze. Hierdoor kan de raad niet oordelen of dit resultaat inderdaad bijdraagt aan een aantrekkelijke stad. Het heeft te maken met het breed toegankelijk maken van actieve en passieve kunst en cultuurbeleving. Uit de begroting blijkt beter wat een levendig cultureel klimaat inhoudt<sup>50</sup>: “We willen met extra impulsen het cultuuraanbod vergroten en de cultuurparticipatie laten groeien.”. Een levendig cultureel klimaat houdt dus voornamelijk meer cultuur voor meer mensen in.

Het college presenteert in het MJP twee indicatoren om te meten of Dordrecht een levendig cultureel klimaat heeft, met andere woorden of het cultuuraanbod en de cultuurparticipatie groter worden:

- De waardering van Dordtenaren en Drechtstedelingen voor het cultuuraanbod
- De deelname aan culturele activiteiten.

De waardering van Dordtenaren voor het cultuuraanbod is 55% en van de Drechtstedelingen 60%. Het college wil beide percentages laten stijgen naar 70% in 2010. Daarnaast moet de deelname aan culturele activiteiten de komende vier jaar toenemen met 10%.

De waardering van Dordtenaren en Drechtstedelingen voor het cultuuraanbod is gebaseerd op cijfers van het sociaal geografisch bureau<sup>51</sup> uit 2004. In de monitor ‘Beeld van Dordrecht’ gaf 55% van de Dordtenaren aan het eens te zijn met de stelling dat er veel mogelijkheden in Dordrecht op het gebied van cultuur zijn.

Het percentage ‘deelname aan culturele activiteiten’ dient de komende vier jaar met 10% toe te nemen. Het college maakt niet duidelijk waar dit percentage op gebaseerd is. De uitgangssituatie is daardoor onduidelijk. Hierdoor kan de raad over vier jaar niet nagaan of de deelname aan culturele activiteiten inderdaad met 10% is toegenomen. In de begroting wordt weliswaar de mate van culturele participatie geschetst, maar ook hieruit blijkt niet waar de toename van 10% op gebaseerd is.

De rekenkamer oordeelt dat het college deze indicator had moeten beschrijven en een nulmeting had moeten geven over de huidige deelname aan culturele activiteiten.

Het valt op dat er geen indicator wordt gehanteerd om te bepalen of een bredere programmering heeft geleid tot meer bezoekersaantallen. Bezoekersaantallen van de gemeentelijke instellingen bijvoorbeeld, geven een indicatie of de deelname is

<sup>50</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 25

<sup>51</sup> SGB, Bekend maakt bemind. Monitor beeld van Dordrecht 2004.





toegenomen. Hiertoe heeft de rekenkamer de bezoekersaantallen van de gemeentelijke instellingen (Schouwburg Kunstmin, Filmhuis Cinode, het Dordrechts Museum, Simon van Gijn – museum aan huis, het Stadsarchief en het Centrum Beeldende Kunst) in kaart gebracht. Deze lijst is aangevuld met bezoekersaantallen van Bibelot, de Popcentrale, de Grote Kerk en 't Hof. Dit is daarmee dezelfde lijst zoals die ook in de monitor Binnenstad van het SGB wordt verzameld. Deze cijfers kunnen dienen als nulmeting.

Instelling	Bezoekersaantallen 2005
Kunstmin	67.082
Cinode	17.467
Dordrechts Museum	45.562
Simon van Gijn	27.747
Bibelot	36.364
Popcentrale	23.511
Grote Kerk	69.247
't Hof	9.450
<b>Totaal</b>	<b>296.430</b>

Tabel 3. Bezoekersaantallen gemeentelijke instellingen in 2005

Daar het college als resultaat hanteert dat de deelname aan culturele activiteiten de komende vier jaar met 10% is toegenomen, betekent dit dat de streefwaarde van het aantal bezoekers in 2010 ruim 325.000 is.

#### Activiteit 'brede, gevarieerde cultuurprogrammering'

Het college gaat verschillende activiteiten ondernemen om een groter cultuuraanbod en meer cultuurparticipatie te bereiken. Eén van de activiteiten is een brede gevarieerde cultuurprogrammering. Deze activiteit draagt bij aan het resultaat om de cultuurparticipatie te vergoten. Immers, als cultuur breed toegankelijk wordt gemaakt, zullen er meer mensen culturele voorstellingen gaan bezoeken.

Zo wil het college een geleidelijke groei van het aantal voorstellingen in Kunstmin van 175 nu, naar 225 voorstellingen in 2010. Uit het jaarverslag van de sector Cultuur blijkt dat het aantal voorstellingen in 2005 al 188 voorstellingen is in plaats van 175. De uitgangssituatie is dus positiever waardoor het beoogde resultaat (225 voorstellingen) makkelijker gehaald kan worden.

#### Activiteit 'voorstel aan de raad over de locatie van een theater'

"In 2007 wordt aan de raad een voorstel gedaan ter besluitvorming over toekomstige invulling van Kunstmin en over de locatie van een theater met regionale uitstraling met congresfaciliteit."

Het college maakt niet duidelijk hoe het nemen van een beslissing over de locatie van een theater bijdraagt aan het resultaat 'een levendig cultureel klimaat'. Dit wordt ook niet in de begroting duidelijk gemaakt. Hierin wordt slechts gesteld<sup>52</sup>: "De discussie over een nieuwe schouwburg voor Dordrecht en de regio wordt in 2007 voortgezet."

<sup>52</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 35

De rekenkamer oordeelt daarom dat deze activiteit niet bijdraagt aan een levendig cultureel klimaat. Het college had een ambitieuzer doel kunnen kiezen door de komende vier jaar een theater te realiseren. Dit resultaat zou wel goed aansluiten bij het aantrekkelijker worden van de stad.





## 5.2 Effect 'meer Dordtenaren doen mee'

In het meerjarenbeleidsprogramma 2006-2010 somt het college de maatschappelijke effecten op die zij de komende vier jaar zal nastreven. Op veel van deze maatschappelijke effecten kan de gemeente slechts indirect invloed uitoefenen.<sup>53</sup> Om deze reden worden in het MJP ook activiteiten en beoogde resultaten verwoord. In dit onderzoek gaat de rekenkamer na of de doelen die het college zichzelf heeft gesteld, passen binnen een hoger gelegen visie. Kortom of de in het MJP opgesomde effecten ook in het coalitieakkoord worden genoemd.

Eén van de maatschappelijk effecten die het college nastreeft, is dat kwetsbare groepen de komende vier jaar mee gaan doen in de samenleving oftewel meer maatschappelijke participatie. Samen met betrokken partijen<sup>54</sup> wil het college kwetsbare groepen ondersteunen, zodat "zij weer zelfstandig en volwaardig deel kunnen nemen aan de maatschappij." Ondersteunen houdt in het vroegtijdig signaleren van problemen en het aanbieden van (laagdrempelige) voorzieningen. Het wordt duidelijk dat het hier gaat om onder andere voortijdige schoolverlaters, uitkeringsgerechtigden, sociaal geïsoleerden, mensen met een beperking, dak- en thuislozen en allochtonen. Hoe groot de verschillende kwetsbare groepen zijn, wordt alleen voor de groep uitkeringsgerechtigden/werkzoekenden en de groep sociaal geïsoleerden aangegeven. Het aantal werkzoekenden bedraagt namelijk 6.557, waarvan 3.900 een bijstandsuitkering ontvangt. Daarnaast voelt 6 procent van de Dordtenaren zich sociaal geïsoleerd.

Ook in het coalitieakkoord wordt in de paragraaf 'sociale infrastructuur' aandacht aan deze kwetsbare groepen besteed. In haar akkoord schrijft de coalitie dat de schooluitval te hoog is en dat te veel mensen afhankelijk zijn van een uitkering. Daarom wil de coalitie aan een ieder die niet meer zelfstandig verder kan, kansen bieden.

Samengevat, in hoofdstuk vier van het MJP verwoordt het college een maatschappelijk effect dat past binnen het coalitieakkoord.

In de begroting, ten slotte, geeft het college aan waarom zij wil dat elke Dordtenaar meedoet in de samenleving. "Het leveren van een betekenisvolle bijdrage aan de samenleving of het helpen van andere mensen zorgt voor een gevoel van eigenwaarde."

Om na te kunnen gaan of het beoogde effect is gerealiseerd, moet het college indicatoren opstellen. In het MJP vindt de lezer vier effectindicatoren terug, waarmee gecontroleerd kan worden of er meer kwetsbaren meedoen in de samenleving: structurele werkloosheid, percentage bijstandsgerechtigden, jeugdwerkloosheid en het percentage sociaal geïsoleerden.

---

<sup>53</sup> Het college schrijft hierover in het MJP het volgende: "In dit document [...] vindt u op verschillende plaatsen toch heldere en gekwantificeerde ambities geformuleerd als het gaat om te bereiken maatschappelijke effecten (outcome). Dat is dus niet omdat wij denken dat de overheid als enige aan zet is, maar wel omdat wij nadrukkelijk willen aangeven wat onze ambitie is."

<sup>54</sup> Omdat dit doel niet gerealiseerd kan worden zonder de hulp van maatschappelijke instellingen én de mensen zelf, spreekt het college in het MJP over een 'gezamenlijke verantwoordelijkheid'.

	Nulmeting	Streefwaarde 2010
Structurele werkloosheid	6.557	6.230 (uit begroting)
Jeugdwerkloosheid	5,7%	5%
Sociaal geïsoleerden	6%	5%
Bijstandsgerechtigden	7,4%	6,1%

Tabel 4. Indicatoren en nulmetingen m.b.t. kwetsbare groepen

Met deze indicatoren kan de maatschappelijke participatie van laagopgeleide bijstandsgerechtigden of sociaal geïsoleerden worden gemeten. Dit geldt echter niet voor dak- en thuislozen of mensen met een beperking, aldus de rekenkamer.

In de begroting somt het college veel (vijftien) andere effectindicatoren voor maatschappelijke participatie op, zoals het percentage Dordtenaren dat vrijwilligerswerk doet, het aantal Dordtenaren dat een muzikale opleiding volgt en het percentage Dordtenaren dat onvoldoende maatschappelijk participeert.

De indicator 'maatschappelijke participatie' lijkt het meest geschikt. Zoals gezegd staat deze in de begroting, maar is gebaseerd op de Sociale Staat van Dordrecht van het SGB.<sup>55</sup> Uit het SGB rapport blijkt dat bijna 70% van de Dordtse bevolking vindt dat ze voldoende deelnemen aan de maatschappij, 24 % weet dit niet en 7% vindt dat ze onvoldoende maatschappelijk participeren. Uit de begroting blijkt dat het college ernaar streeft om het percentage mensen, dat vindt dat ze niet voldoende participeren, terug te brengen van 7% nu, naar 5% in 2010.

Of met deze indicatoren wel de maatschappelijke participatie van alle kwetsbare groepen kan worden gemeten, betwijfelt de rekenkamer. Betekent een toename van het aantal avondcursisten bij stichting ToBe, dat meer dak- en thuislozen en gehandicapten zijn gaan meedoen in de samenleving?

In hoofdstuk twee van dit rapport is het belang van een betrouwbare nulmeting benadrukt. De rekenkamer is nagegaan of de bovengenoemde nulmetingen genoemd in het MJP betrouwbaar zijn en of de genoemde getallen aansluiten op onderliggende beleidsdocumenten.

Als gekeken wordt naar de structurele werkloosheid, dan valt op dat er een verouderd getal wordt gehanteerd. Namelijk het werkloosheidscijfer van 1 januari 2005. Uit de Digitale Almanak van het SGB<sup>56</sup> blijkt voor 1 januari 2006 dat het aantal niet werkende werkzoekenden met bijna 20% is afgenomen van 6.557 naar 5.314. Het college heeft als streefcijfer 6.230 niet werkende werkzoekenden in 2010. Dit doel heeft ze dus al bereikt.

Voor de jeugdwerkloosheid geldt een zelfde soort redenering. In de begroting<sup>57</sup> staat dat de jeugdwerkloosheid (het aantal niet werkende werkzoekenden onder de 23 jaar) 672 personen betreft. Volgens de Digitale Almanak van het SGB is dit het aantal van 1 januari 2005. Het college wil bereiken dat dit aantal in 2009 is teruggelopen naar 640

<sup>55</sup> SGB, Factsheet Sociale Staat Dordrecht 2005, maart 2006, pag. 8

<sup>56</sup> SGB, [www.digitalealmanakken.nl/dozd](http://www.digitalealmanakken.nl/dozd)

<sup>57</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 60







personen. Uit gegevens die de rekenkamer eind november 2006 van het CWI heeft gekregen, blijkt echter het volgende.

Niet-Werkende Werkzoekenden < 23 jaar per eind november 2006 gemeente Dordrecht						
	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	N.t.b.	Totaal
Onbekend	8	5	30	25	2	70
basis	4		7	4	5	20
vmbo	17	8	45	43	5	118
mbo/havo/vwo	12	5	16	18	2	53
Totaal	41	18	98	90	14	261
CWI ZWN Afdeling Arbeidsmarktkennis & Advies Bron: CWI OLAP-MAIC						

Het totaal aantal niet-werkende werkzoekenden onder de 23 jaar bedroeg eind november 2006 261 personen. Dit absoluut aantal wijkt sterk af van het cijfer zoals dat in de begroting is genoemd.

Het percentage niet-werkende werkzoekenden onder de 23 jaar is volgens het CWI dan ook geen 5,7% zoals in het MJP wordt gesteld, maar 2,2% eind november 2006. Het college heeft als beoogd effect het terugbrengen van de jeugdwerkloosheid naar 5%. Volgens de gegevens van het CWI heeft het college dit effect dus al behaald.

	NWW	Bevolking < 23 jaar (2006)	NWW in % bevolking <23 jaar
15 t/m 22 jaar	261	11.653	2,2%

Op 5 december 2006 is een erratum vastgesteld in de vergadering van het college. Hierin wordt een nieuw doel gesteld, namelijk dat: “..het percentage niet werkende werkzoekenden in 2010 tenminste gelijk is aan het gemiddelde percentage niet werkende werkzoekenden in de G27. Per 1 januari 2006 bedraagt dit percentage in Dordrecht 3.6%.” Het gemiddelde percentage in de G27 bedraagt 3.1%.” Het jeugdwerkloosheidspercentage in Dordrecht is dus in de periode van januari 2006 t/m november 2006 met 1,4% afgenomen.

De rekenkamer heeft een fout in het MJP geconstateerd met betrekking tot de indicator sociaal geïsoleerden. In het MJP wordt namelijk gesteld dat de nulmeting 6 procent is terwijl in de begroting staat dat de nulmeting 5 procent is. Het SGB<sup>58</sup> geeft uitsluiting over wat het correcte percentage is. Het blijkt dat 5 procent van de Dordtenaren zich in 2005 sociaal geïsoleerd voelde. Uit het SGB rapport blijkt verder dat 8 procent zich enigszins sociaal geïsoleerd voelt. Het overgrote gedeelte (87%) van de Dordtenaren valt in de categorie neutraal of voelt zich niet sociaal geïsoleerd. Het college streeft naar 4 procent sociaal geïsoleerden in 2010.

<sup>58</sup> SGB, Factsheet Sociale Staat Dordrecht 2005, maart 2006, pag. 9

Als laatste heeft de rekenkamer gekeken naar de nulmeting voor het aantal bijstandsgerechtigden. In het MJP staat dat dit aantal begin 2006 3.900 is en dat dit neerkomt op 7,4 procent van het aantal Dordtse huishoudens. Opvallend is dat in de begroting<sup>59</sup> een ander getal, namelijk 4.175, wordt genoemd voor het aantal werkzoekenden dat bijstand ontvangt op basis van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Hierover wordt gesteld dat dit 8% van het totaal aantal huishoudens in Dordrecht is. Uit de Digitale Almanak van het SGB<sup>60</sup> blijkt dat het totale aantal huishoudens per 1 januari 2006 50.482 is. De rekenkamer heeft het aantal bijstandsgerechtigden gedeeld door het aantal huishoudens en komt vervolgens op 7,7% uit. Dit is dus een hoger percentage dan in het MJP wordt genoemd.

De informatie van het college blijkt dus niet altijd actueel en betrouwbaar te zijn. Ook blijkt er relevantere informatie voorhanden. Zo is het aantal niet werkende werkzoekenden en het aantal bijstandsgerechtigden veel lager. Het gewenste effect is daarmee al behaald.

### Kwetsbare groep jeugd

“De gemeente wil bereiken dat de jeugd in Dordrecht opgroeit tot volwassenen die zelfstandig kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven.” Dit effect is consistent met het algemene effect van meer maatschappelijke participatie. In het coalitieakkoord wordt specifiek aandacht aan jeugd geschonken. Hieruit blijkt dat het met de meeste kinderen goed gaat, maar dat er een kleine groep is die problemen heeft: “Er zijn nog steeds jongeren die buiten beeld blijven. Ze werken niet, gaan niet naar school en zijn niet bekend bij uitkeringsinstanties.”

Een belangrijke effectindicator om te controleren of de jeugd opgroeit tot volwassen die zelfstandig kunnen participeren in de maatschappij is de jeugdwerkloosheid. Deels uit het MJP<sup>61</sup> en deels uit de begroting<sup>62</sup> blijkt dat het gaat om:

- Een daling van het aantal niet-werkende werkzoekenden onder 23 jaar
- Een daling van het aantal bijstandsgerechtigden onder 23 jaar

Het aantal niet-werkende werkzoekenden onder de 23 jaar is al behandeld. Uit actuele cijfers bleek dat dit aantal is afgenomen. De rekenkamer vraagt zich af of het aantal bijstandsgerechtigden onder de 23 jaar ook niet is afgenomen. Het college hanteert als beoogd effect een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden onder de 23 jaar. In de begroting staat dat dit aantal hoog is: “In de kaartenbakken van de Sociale Dienst komen relatief veel jongeren voor (16-25 jaar).” De rekenkamer vermoedt dat als er meer jongeren de laatste jaren een baan hebben gevonden, het aantal jongeren met een bijstandsuitkering ook is afgenomen. In ‘Tussenstand Route 23’ wordt hier een indicatie voor gegeven: “Daarnaast is het aantal jongeren met een bijstandsuitkering

<sup>59</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 57

<sup>60</sup> SGB, [www.digitalealmanakken.nl/dozd](http://www.digitalealmanakken.nl/dozd)

<sup>61</sup> Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 26

<sup>62</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 60





het laatste half jaar van 2004 sterk gedaald. Tussen 1 april 2004 en 1 januari 2005 gaat het om een afname van ruim een kwart." Navraag bij de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) onderschrijft deze stelling. Het aantal jongeren onder de 23 met een bijstandsuitkering in Dordrecht op 1 januari 2005 is 333. Dit getal wordt als nulmeting in de begroting gehanteerd. Op 1 januari 2006 is dit met 36% afgenomen naar 212 en op 1 januari 2007 is dit cijfer verder gedaald tot 157 jongeren. De streefwaarde van 310 jongeren onder de 23 jaar met een bijstandsuitkering in 2009 is daarmee al ruimschoots behaald.

### 5.2.1 Resultaat 'stijging jongeren met een goede kwalificatie'

Het college heeft als beoogd resultaat een stijging van het aantal jongeren dat hun schoolloopbaan afsluit met een goede kwalificatie voor de arbeidsmarkt. In de begroting staat hierover vermeld<sup>63</sup>: "Wij willen ervoor zorgen dat jongeren via opleiding en activiteiten al vroeg in hun leven klaargestoomd worden voor volwaardige deelname in en aan de Dordtse samenleving." Dit resultaat draagt bij aan het effect dat meer jongeren zelfstandig kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven. Een goede kwalificatie leidt tot een grotere kans om een plek op de arbeidsmarkt te bemachtigen.

Als indicator hanteert het college een daling<sup>64</sup> van het aantal voortijdige schoolverlaters (VSV): "De scholen zijn verplicht om alle voortijdige schoolverlaters (degenen tot 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten) te melden bij het Regionaal Bureau Leerplicht. We willen de hoeveelheid vroegtijdige schoolverlaters halveren." In de begroting<sup>65</sup> wordt hierover gezegd: "Ongediplomeerd schoolverlaten geeft een grote kans op werkloosheid. Wij streven er in regionaal verband naar in 2009 het aantal voortijdig schoolverlaters met (gemiddeld) 50% te laten dalen."

Het Regionaal Bureau Leerplicht voert de wettelijke Regionale Meld- en coördinatiefunctie (RMC) uit. Iedere jongere in de leeftijd van 17 tot 23 jaar, zonder startkwalificatie moet geregistreerd staan bij het Regionaal Bureau Leerplicht. Met een startkwalificatie wordt bedoeld op een havo of vwo diploma of een mbo diploma van niveau 2 bol of bbl.<sup>66</sup>

In de begroting worden de percentages gepresenteerd van het aantal VSV-ers op MBO niveau. Deze cijfers komen uit het Beleidskader Voortijdig Schoolverlaten.<sup>67</sup> De rekenkamer heeft uit dit document onderstaande tabel overgenomen.

<sup>63</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 24

<sup>64</sup> Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 26

<sup>65</sup> Dordrecht werkt door!, Programmabegroting 2007 en Meerjarenbegroting 2008-2010, pag. 59

<sup>66</sup> Website Bureau Leerplicht en voortijdig schoolverlaten: [www.rbplus.nl](http://www.rbplus.nl)

<sup>67</sup> Gemeente Dordrecht, Beleidskader Voortijdig Schoolverlaten 2005-2009, mei 2005, pag. 4

	2000 absoluut	2000 percentage	Doel 2010 percentage
Leerplichtigen	124	2,2%	1,1%
VMBO-ers die na diploma gaan werken	49	8,3%	4,2%
MBO-deelnemers schoolgaand in Dordrecht			
-Beroepsopleidend (BOL)	379	32,7%	16,4%
-Beroepsbegeleidend (BBL)	268	28,3%	14,2%
<i>Totaal</i>	<i>820</i>	<i>9,8%</i>	

Tabel 5. Voortijdige schoolverlaters Dordrecht in 2000

Het college presenteert cijfers en percentages van zes jaar geleden. Het aantal VSV kan in deze lange periode drastisch gewijzigd zijn. Wellicht heeft het ontbreken van actuele cijfers te maken met het voorbehoud dat de wethouder tijdens de behandeling van het MJP heeft gemaakt: "Of de RMC-cijfers die als indicator voor voortijdig schoolverlaten wordt gebruikt, deze daling laten zien is de vraag. We weten dat de melding van de scholen nog niet sluitend is. Scholen worden hierop aangesproken door het Regionaal Bureau Leerplicht." Er zijn dus blijkbaar nog geen betrouwbare gegevens voorradig over het werkelijke aantal voortijdige schoolverlaters.

De rekenkamer heeft gegevens opgevraagd over het aantal VSV-ers in Dordrecht. Uit de zogenaamde RMC-effectrapportage van het Regionaal Bureau Leerplicht voor de schoolperiode 2005-2006 blijkt dat er in Dordrecht 455 nieuwe VSV zijn bijgekomen. Dit aantal zou gebruikt kunnen worden als nulmeting. Echter, ook aan dit cijfer kleven haken en ogen. Zo kan het voorkomen dat een jongere als VSV geregistreerd staat, terwijl hij of zij alweer een opleiding volgt. Dit leidt ertoe dat het daadwerkelijke aantal VSV lager is. Daarnaast kan het werkelijke aantal juist hoger zijn, als niet elke school de uitval (juist) meldt.

De rekenkamer oordeelt dat het aantal VSV op dit moment geen geschikte indicator is, omdat ze geen eenduidig en actueel beeld schetst. Het geeft geen betrouwbare indicatie of de activiteiten van het college inderdaad bijdragen aan het beoogde resultaat, namelijk of jongeren een goede kwalificatie halen. Wanneer de scholen beter gaan melden kan dit de daling van het cijfer voortijdig schoolverlaters als gevolg van de inspanningen gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, teniet doen. Als de betrouwbaarheid van het cijfer VSV toeneemt, dan is het een goede indicator. Het college onderneemt in ieder geval stappen om dit te bewerkstelligen. Zo worden in Dordrecht de gegevens van uitkeringsinstanties, Belastingdienst en de



Informatiebeheergroep met elkaar vergeleken, om te achterhalen welke 17 tot 23 jarigen niet op school zitten, niet aan het werk zijn en geen uitkering ontvangen.<sup>68</sup>

### Activiteit 'Route 23'

Een activiteit die het college blijft uitvoeren om de jeugdwerkloosheid terug te dringen is Route 23: "De bestrijding van de jeugdwerkloosheid heeft prioriteit. Daarom zetten we het project Route 23 door. Daarmee zorgen we ervoor dat jongeren onder de 23 jaar werk hebben in plaats van een uitkering. Route 23 functioneert als een voorportaal waar jongeren terecht kunnen voor vragen, advies en ondersteuning over werk en scholing." In april 2004 is Route 23 opgestart met als doel het voorkomen en bestrijden van de jeugdwerkloosheid. De primaire doelgroep zijn kansarme jongeren. In het plan van aanpak blijkt dat dit jongeren zijn tussen de 16 en 23 jaar, zonder startkwalificatie, zonder inkomen en niet werkend of schoolgaand. Een belangrijk onderdeel van Route 23 is de ketensamenwerking tussen het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Bureau Leerplicht/Regionale Meld- en Coördinatiefunctie risicojongeren (RMC), de Sociale Dienst, Bureau Jeugdzorg en het Da Vinci College. Deze activiteit sluit goed aan bij aan het resultaat om meer jongeren aan een goede kwalificatie voor de arbeidsmarkt te helpen. Uit werkloosheidscijfers over de afgelopen jaren blijkt immers een drastische daling van de jeugdwerkloosheid.

---

<sup>68</sup> AD-De Dordtenaar, 1 maart 2007

## 5.3 Effect 'leefbare en veilige omgeving'

Het college wil een leefbare en veilige omgeving. Hierover schrijft ze in het MJP: "Wij werken aan een stad die schoon, heel en veilig is en waarin de tevredenheid van de inwoners over de directe leefomgeving op hetzelfde niveau blijft." Deze ambitie past binnen het coalitieakkoord. Hierin wordt namelijk gesteld dat de coalitiepartijen zich inspannen voor de directe leefomgeving van de inwoners en daarmee het huidige beheer- en onderhoudsniveau van de stad handhaven. De coalitie<sup>69</sup> wil een schone, hele en veilige stad: "De coalitie staat ervoor dat het huidige gewaardeerde beheer- en onderhoudsniveau van de stad gehandhaafd blijft. Of dit gehaald wordt, meten we af aan de waardering die Dordtenaren hebben voor hun directe leefomgeving. Deze waardering, die blijkt uit de monitor leefbaarheid en veiligheid, mag niet afnemen." In het MJP wordt over deze waardering gesteld dat<sup>70</sup>: "We willen in 2010 een gemiddelde leefbaarheidscore van 7,0. Per wijk gaan we deze leefbaarheidscore differentiëren op basis van omstandigheden van die wijk, maar het streven is in 2010 in alle wijken ten minste een 6,4 te behalen."

De ambitie 'een leefbare en veilige omgeving' is een effect. Het is een op zichzelf staand doel waar het college beperkte invloed op heeft. Om te controleren of dit effect de komende vier jaar wordt bereikt, presenteert het college de leefbaarheidscore als effectindicator. In het MJP geeft het college niet aan wat de huidige leefbaarheidscore is. In de begroting wordt deze nulmeting wel gegeven, namelijk 6,8. Het college streeft ernaar deze in 2007 te laten stijgen naar 6,9 tot 7,0 in 2009.

De leefbaarheidscore is in 2005 opgesteld door het SGB in de eerder genoemde monitor leefbaarheid en veiligheid<sup>71</sup>. Het is het (ongewogen) gemiddelde van de scores op het rapportcijfer woning, woonomgeving, veiligheid in de buurt, voorzieningen in de buurt en de indicatorscore voor sociale samenhang. In onderstaande tabel worden de scores per wijk weergegeven.

Wijk	Leefbaarheidscore 2005
Binnenstad	6,9
Noordflank	6,3
Oud-Krispijn	6,3
Nieuw-Krispijn	6,5
Reeland	6,9
Staart	6,3
Wielwijk	6,3
Crabbehof/Zuidhoven	6,6
Sterrenburg	7,0
Dubbeldam	7,1
Stadspolders	7,5
<b>Dordrecht</b>	<b>6,8</b>

Tabel 6. Leefbaarheidscores Dordrecht per wijk in 2005

<sup>69</sup> Coalitieakkoord Gemeente Dordrecht 2006-2010, 2006, pag. 3

<sup>70</sup> Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 31

<sup>71</sup> SGB, Monitor Leefbaarheid en Veiligheid in 2005, september 2005, pag. 13





Uit de tabel valt op dat er vier wijken zijn die het laagst scoren (6,3). Het college wil de komende vier jaar de scores voor deze wijken met een tiende verhogen, want ze wil uiteindelijk bereiken dat er in elke wijk een leefbaarheidscore is van ten minste een 6,4.

Een hogere leefbaarheidscore wil ze voornamelijk bereiken door de rapportcijfers over het voorzieningenniveau en de veiligheid te verhogen (beiden van 6,7 naar 7,0). Het cijfer over de woonomgeving wil ze namelijk constant houden (7,0) net als de indicatorscore voor sociale samenhang (6,1). Over het rapportcijfer voor de woning formuleert ze geen streefwaarde.

### 5.3.1 Resultaat 'schoon & heel'

Het college kiest in het MJP voor een stad die schoon en heel is<sup>72</sup>: "Een prettige leefomgeving is schoon, heel en veilig. Dat zijn basisvoorwaarden. Dit betekent dat het onderhoud van groen, straten en stoepen et cetera op een *goed* niveau moet zijn."

Het college geeft in het MJP niet aan op welke wijze 'schoon en heel' bijdraagt aan het effect van een leefbare en veilige stad. Dat 'schoon en heel' een voorwaarde is voor een *leefbare* stad ligt voor de hand. Echter, de relatie tussen schoon & heel en een *veilige* stad wordt niet duidelijk gemaakt.

Het college presenteert wel een indicator waarmee de raad kan controleren of het beoogde resultaat wordt gehaald. "Het waarborgen van het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de openbare ruimte is één van onze speerpunten. De beleving van de burgers is daarbij voor ons de belangrijkste graadmeter. Daarom meten we ons succes af aan het gelijk blijven van de tevredenheid van burgers over verlichting, groenvoorzieningen, het onderhoud van de fietspaden en wegen en de speelvoorzieningen." Deze indicator is in het MJP onderverdeeld in straatverlichting, groenvoorzieningen, onderhoud fietspaden/wegen en speelmogelijkheden voor kinderen. In de begroting is hier ook parkeergelegenheid aan toegevoegd. In onderstaand schema worden de scores uiteengezet. Deze getallen zijn wederom gebaseerd op de monitor leefbaarheid en veiligheid van het SGB uit 2005.

Tevreden over	Nulwaarde	Streefwaarde 2010
Straatverlichting	79%	Gelijk
Groenvoorzieningen	65%	Gelijk
Onderhoud fietspaden/wegen	59%	Gelijk
Parkeergelegenheid	45%	Gelijk
Speelmogelijkheden kinderen	41%	45%

Tabel 7. Percentage Dordtenaren dat tevreden is over de openbare ruimte

Het college wil de tevredenheid over de kwaliteit van de openbare ruimte minimaal op hetzelfde nu goed gewaardeerde niveau houden. De rekenkamer heeft geen onderbouwing gevonden waaruit blijkt dat het niveau nu *goed* is. Uit de tabel blijkt dat op het gebied van straatverlichting de gemeente inderdaad goed scoort, maar 55%

<sup>72</sup> Dordrecht, Dordrecht werkt door!, Meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010, pag. 31

van de inwoners is niet tevreden over de parkeermogelijkheden en 59% is niet tevreden over de speelmogelijkheden voor de kinderen. Op basis hiervan kan de rekenkamer niet oordelen dat Dordtenaren de openbare ruimte als *goed* waarderen.

In de begroting presenteert het college een andere, indirecte indicator om de waardering over de openbare ruimte te meten: "De staat van het onderhoud van de openbare ruimte in de wijken is vaak onderwerp van gesprek. We spelen zoveel mogelijk in op klachten en veranderende behoeften van bewoners." Het college wil dus zoveel mogelijk tegemoet komen aan klachten van Dordtse burgers. De rekenkamer redeneert dat als het college dit wil doen, ze het aantal klachten over de openbare ruimte moet bijhouden. De rekenkamer heeft navraag gedaan naar het aantal klachten over de openbare ruimte. Betrouwbare cijfers konden niet worden aangeleverd. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste komen niet alle klachten op één plek binnen<sup>73</sup>. Naast de wijklijn komen klachten ook binnen via de gebiedsmanager en het wijkbeheeroverleg. Ten tweede wordt er bij de wijklijn geen onderscheid gemaakt tussen klachten en verzoeken (bijvoorbeeld het ophalen van grofvuil). Het aantal meldingen (telefoontjes) is wel bekend. Niet bekend is welk deel klachten betreffen. Kortom wanneer het college wil inspelen op het aantal klachten, zal zij een betere klachtenregistratie moeten gaan voeren.



#### Activiteit 'speelvelden'

Een activiteit die het college gaat uitvoeren is gericht op het aanleggen van twee speelvelden: "We gaan in de komende vier jaar twee speelvelden aanleggen die intensief gebruikt kunnen worden (Cruijff-Courts). Dit doen we omdat er steeds meer vraag is naar dergelijke speelvoorzieningen. Dit blijkt uit de waardering daarvan, vooral door de oudere jeugd (12-16 jaar)." Ook in de begroting wordt dit onderkend: "In de waardering van speelvoorzieningen is sprake van een trendwijziging. Er is een toenemende vraag naar verharde speelvelden."

Een onderbouwing voor de stelling dat er toenemende vraag is naar zogenaamde Cruijff Courts heeft de rekenkamer niet gevonden. Dit kan inhouden dat er geld wordt geïnvesteerd in een activiteit die geen (gewenst) resultaat boekt. Als er wel degelijk vraag is naar Cruijff Courts, dan zal deze activiteit bijdragen aan een hogere waardering voor de speelmogelijkheden voor kinderen. Deze waardering is nu maar 41% en moet stijgen naar 45%.

Echter, het wordt niet duidelijk gemaakt op welke wijze het aanleggen van speelvelden bijdraagt aan het beoogde resultaat. Het zou wel consistent zijn geweest als het resultaat een schoon, heel en *nieuwe* stad was.

#### Activiteit 'groenonderhoud'

In het meerjarenbeleidsprogramma staat vermeld dat er extra geld beschikbaar wordt gesteld om oude en zieke bomen te vervangen: "Het groen en het onderhoud daarvan wordt door de inwoners van Dordrecht als een belangrijk element van de leefbaarheid in de stad ervaren." Deze activiteit draagt bij aan schoon & heel. Het percentage Dordtenaren dat tevreden is over groenvoorzieningen zal toenemen als het college

<sup>73</sup> Sector Stadswerken, Wijklijn rapportage 2005, 25 april 2006, pag. 3





kale plekken in parken voorkomt en oude en zieke bomen vervangt. De noodzaak voor het vervangen van zieke bomen blijkt bijvoorbeeld uit een schrijven van Stichting Park Merwestein<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Stichting Park Merwestein, Nieuwsbrief 11, december 2006, pag. 12-14

## 6. Conclusies

Met de conclusies probeert de rekenkamer een antwoord te formuleren op de probleemstelling die in hoofdstuk twee van dit rapport is gesteld. De probleemstelling luidde:

*Voldoet het meerjarenbeleidsprogramma Dordrecht 2006-2010 aan de kwaliteitseisen die logischerwijs aan een dergelijk plan mogen worden gesteld?*

De achtergrond van deze probleemstelling is dat de rekenkamer mogelijk aan het einde van de periode wil nagaan of de beoogde activiteiten, resultaten en effecten werkelijk zijn gerealiseerd.

Een belangrijke conclusie van de rekenkamer is dat het huidige MJP duidelijk beter is dan het voorgaande MJP 2002-2006. Het is leesbaarder, kent een duidelijke opbouw, maakt een beter onderscheid tussen output en outcome en samen met de begroting is het veel beter meetbaar geworden. Ook de keuze voor drie ambities en 16 beleidsvelden maakt het MJP overzichtelijk.

Echter, als het MJP wordt afgezet tegen de kwaliteitseisen (normen) die de rekenkamer in hoofdstuk 2 heeft geformuleerd, dan blijkt de opzet van het MJP niet altijd te voldoen.

Om in 2010 te kunnen vaststellen of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd zal nog een aantal verbeteringen moeten worden doorgevoerd.

In onderstaande tabel volgt een uitwerking van de bevindingen per norm.

	Norm	Bevinding	Oordeel
1	De raad stelt de beoogde activiteiten, resultaten en effecten van het meerjarenbeleidsprogramma vast.	Op 15 november 2006 heeft de gemeenteraad het MJP vastgesteld.	+
2	De beoogde resultaten en effecten in het meerjarenbeleidsprogramma moeten passen binnen een hoger gelegen visie of strategie, zoals een coalitieakkoord.	Vrijwel alle activiteiten en effecten zijn gebaseerd op het coalitieakkoord. De score op deze norm is daarom bijna 100%.	+
3	Het college verwoordt beoogde resultaten en effecten. Bijbehorende prestatie-indicatoren zijn SMART.	Het onderscheid tussen activiteiten, resultaten en effecten wordt door het college niet gemaakt. Hierdoor gaan activiteiten en resultaten en resultaten en effecten door elkaar lopen. Soms wordt een activiteit als resultaat gezien en soms wordt een resultaat als effect gebracht.  Er wordt niet altijd een indicator bij het gewenste effect opgesteld en als er een	+/-





		indicator is opgesteld, dan is deze niet altijd SMART geformuleerd. Hiervoor moet een beroep op de begroting worden gedaan. Daarin staan wel alle effectindicatoren en deze zijn vrijwel allemaal SMART geformuleerd.	
4	Het college dient bij de beoogde resultaten en effecten een relevante nulmeting te geven. Door de uitgangssituatie te beschrijven kan de raad vaststellen hoe ambitieus het college is.	De rekenkamer oordeelt dat in het MJP regelmatig nulmetingen ontbreken. Dit zijn voornamelijk nulmetingen van effectindicatoren, omdat resultaten niet expliciet worden benoemd. In de begroting wordt wel vrijwel altijd een nulmeting bij de effectindicator gepresenteerd.	+/-
5	Het college dient aannemelijk te maken dat activiteiten bijdragen aan beoogde resultaten en effecten.	De rekenkamer oordeelt dat er regelmatig een beschrijving ontbreekt waarom specifiek voor een bepaalde activiteit is gekozen en hoe de activiteit bijdraagt aan het gewenste resultaat en het beoogde effect.	+/-
6	De informatievoorziening van het college aan de raad moet betrouwbaar zijn (juist en volledig). Hierbij doelt de rekenkamer niet alleen op de verantwoording maar ook op de in het meerjarenbeleidprogramma gepresenteerde nulmetingen.	De rekenkamer oordeelt dat de informatie van het college (nulmetingen) soms verouderd en niet altijd betrouwbaar is. Ook blijkt er soms relevantere informatie voorhanden.	-
7	De gemeenteraad dient op vastgestelde tijdstippen en indien daar aanleiding toe is, direct door het college geïnformeerd te worden over de uitvoering, door middel van 'early warnings' en 'latest estimates'.	Ondanks het feit dat de rekenkamer nog niet kan controleren of het college 'early warnings' en 'latest estimates' zal gaan afgeven aan de raad, concludeert ze wel dat er geen heldere verantwoordingsmomenten in het MJP zijn vastgelegd. Het college geeft niet aan op welke momenten ze verantwoording zal afleggen voor de behaalde resultaten en hoe deze verantwoording eruit zal zien.	-
8	Het aantal indicatoren op resultaat en effectniveau dient beperkt te zijn.	De rekenkamer oordeelt dat het aantal indicatoren onevenwichtig verdeeld is. Bij sommige beleidsvelden worden veel indicatoren opgesomd terwijl bij anderen indicatoren ontbreken (zie onderstaande tabel).	+/-
9	Zelfstandig leesbaar	De rekenkamer oordeelt dat het MJP niet zelfstandig leesbaar is. Regelmatig moet er in de begroting worden gezocht naar indicatoren en nulmetingen.	-

Tabel 8. Overzicht van bevinding en oordeel per norm

De belangrijkste conclusies volgen uit de bevindingen:

### Nulmetingen

De raad heeft informatie over het beleid nodig om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren. Hiervoor is het van wezenlijk belang dat de informatievoorziening van het college aan de raad betrouwbaar (juist en volledig) is. Zoals in het normenkader is vastgelegd, betreft dit niet alleen de verantwoording maar ook de nulmetingen. De belangrijkste tekortkoming in het MJP heeft te maken met deze nulmetingen. Bij sommige van de onderzochte beleidsvelden zijn de nulmetingen niet actueel en in een enkel geval betrouwbaar. Dit komt het duidelijkst naar voren bij de ambitie van het college om kwetsbare groepen te ondersteunen. De cijfers voor werkloosheid, jeugdwerkloosheid en bijstandsgerechtigden zijn veel lager dan de door het college gepresenteerde cijfers. Doelen zijn daarmee al gehaald en de plannen zijn daardoor minder ambitieus.



### Meetbare doelen (resultaten en effecten)

In het MJP worden doelen niet altijd meetbaar gemaakt. In de begroting staat de outcome van het beleid en dat is meestal wel SMART geformuleerd.

Zoals gezegd ontbreekt in het MJP een onderscheid tussen activiteiten, resultaten en effecten. Er wordt slechts een onderscheid gemaakt tussen output en outcome. Het onderscheid tussen activiteiten, resultaten en effecten wordt door het college niet gemaakt.

Ze maakt alleen een onderscheid tussen output en outcome. Hierdoor gaan activiteiten en resultaten en resultaten en effecten door elkaar lopen. Soms wordt een activiteit als resultaat gezien en soms wordt een resultaat als effect gebracht.

Voorbeelden zijn het starten van een overleg over de problematiek op de N3/A16 of het nemen van een besluit over een theater met regionale uitstraling. Dit zijn activiteiten die als een resultaat worden gebracht.

	Mate van invloed	Doel	Indicator zegt wat je doet of behaalt
Activiteit	Direct	Instrumenteel	Doen
Resultaat	Veel	Instrumenteel	Behaald
Effect	Beperkt	Intrinsiek	Behaald

Tabel 9. Onderscheid tussen activiteiten, resultaten en effecten

Overigens merken we op dat het college er terecht voor kiest om niet altijd op effectniveau "afrekenbaar" te willen zijn. In een flink aantal gevallen hebben de gemeentelijke inspanningen geen direct meetbare invloed op de ontwikkeling. Er zijn dan externe actoren en omstandigheden die in sterke mate mede bepalen in welke richting de ontwikkeling gaat. In die situatie kan een positieve ontwikkeling zijn ontstaan ondanks de activiteiten van de gemeente of kan er sprake zijn van een negatieve ontwikkeling waar de gemeente een matigende invloed op heeft gehad. Het is wel van belang dat er voor elk beleidsveld tenminste één doel is waar het college verantwoording voor neemt. Dat kan het uitvoeren van een activiteit, het behalen van een resultaat of het behalen van een effect zijn. Mits dat expliciet is gemaakt en de



keuze door de raad is geaccordeerd kan de rekenkamer vervolgens nagaan of het doel is gehaald.

### Verantwoording

Er zijn in het MJP geen duidelijke verantwoordingsmomenten vastgelegd. Legt het college alleen aan het eind van de collegeperiode, dus over 4 jaar verantwoording af, of evalueert ze ook jaarlijks? Daarnaast is het onduidelijk waarover verantwoording zal worden afgelegd. Wordt er slechts verantwoording afgelegd over de activiteiten, over de resultaten of ook over de behaalde effecten?

### Indicatoren

Om inzicht te krijgen in het totale aantal indicatoren heeft de rekenkamer onderstaand overzicht opgesteld. Uit het overzicht blijkt dat het aantal indicatoren per ambitie en beleidsveld niet evenwichtig verdeeld is.

	Effect- indicator	Resultaat- indicator	Activiteit- indicator
<b>Aantrekkelijke stad</b>			
Binnenstad	1		
Cultuur		2	
Marketing en toerisme	1	1	
Economie	3	3	
Kennis		1	
Wonen		3	
Bereikbaarheid		1	
<b>Kwetsbare groep</b>			
Jeugd	1	8	
Uitkeringsgerechtigden	1	1	
Sociaal geïsoleerden	1		
Mensen met beperking			
Mensen zonder dak		1	
Allochtonen			3
<b>Leefbaar en veilig</b>	<b>1</b>		
Schoon & heel		1	
Veiligheid in de buurt		1	2
Samen leven in de buurt			2

Tabel 10. Overzicht indicatoren op effect-, resultaat- en activiteitsniveau

Het overzicht heeft geen absolute waarde. Het is bedoeld om zichtbaar te maken dat er onvoldoende balans in de informatie aanwezig is. Het aantal indicatoren van activiteiten naar resultaat en effectniveau dient af te nemen. Hierbij is het belangrijk dat er op effectniveau een keuze wordt gemaakt voor één of hooguit twee indicatoren.

Dit dient de beste indicator te zijn. De rekenkamer doet hiervoor een voorstel bij het beleidsveld cultuur. In de ogen van de rekenkamer zijn de bezoekersaantallen van de verschillende cultuurinstellingen doorslaggevend om te bepalen of het beleid heeft geleid tot meer cultuurparticipatie.

### Zelfstandig leesbaar

De rekenkamer is van mening dat het MJP zelfstandig leesbaar moet zijn en dat er niet moet worden gezocht naar indicatoren en nulmetingen. Dit houdt in dat het MJP een overzicht geeft van de belangrijkste speerpunten van beleid en dat deze punten ook compleet worden uitwerkt. Ondanks het feit dat er in het MJP een beperking is aangebracht van 3 ambities en 16 beleidsvelden, worden deze niet volledig in het MJP beschreven. Voor een aantal beleidsvelden moet een beroep op de begroting worden gedaan. Hierin staan wel alle indicatoren en nulmetingen met streefwaarden vermeld. Complicerende factor is dat deze per ambitie en beleidsveld op verschillende plaatsen in de begroting worden genoemd, waardoor ze niet eenvoudig te achterhalen zijn.

In het licht hiervan is het verstandig om de verschillen tussen coalitieakkoord, MJP en begroting aan te halen. Het coalitieakkoord verwoordt de hoofddoelen, het MJP de strategische doelen en in de begroting worden de tactische doelen uitgelegd. Het is daarom een logische keuze om binnen het MJP te kiezen voor een selectie van meer abstracte doelen dan in de begroting.

Het is een keus van de ambtelijke organisatie geweest om het MJP in samenhang met de begroting op te zetten. Zonder veel moeite kan dit verbeterd worden. Echter, de keuze hiervoor ligt bij de raad. Zij moet bepalen of ze het eens is met de huidige opzet, of dat deze moet worden veranderd.

### Behandeling MJP door de raad

De raad heeft in de periode tussen het in ontvangst nemen van het MJP en de algemene beschouwingen op verschillende momenten de gelegenheid gehad om zich te informeren en vragen te stellen aan het college en de maatschappelijke partners (zie kader). Het bij het MJP gevoegde verslag van de "stadsgesprekken" geeft de raad al enig inzicht in wat er leeft bij burgers in de stad. Daarnaast heeft uiteraard elke fractie zelf contacten met burgers en instellingen.

1. 3 oktober 2006: Aanbieding van het MJP en de begroting aan de raad met een toelichting van het college.
2. 10 oktober 2006: Mogelijkheid tot het stellen van vragen over het MJP aan het college.
3. 17 oktober 2006: Technische vragenronde over de begroting.
4. 31 oktober 2006: Consultatieavond, waarbij de raad de mogelijkheid had om betrokken maatschappelijke organisaties vragen te stellen over de haalbaarheid van de gestelde doelen, de geformuleerde outcome en de eigen inzet om die te realiseren.
5. 7 november 2006: Behandeling over de begrotingsprogramma's en de per thema gestelde doelen, outcome en output ter voorbereiding op de algemene beschouwingen.
6. 14 & 15 november 2006: Algemene Beschouwingen.

Uit notulen en verslagen blijkt dat de raad als geheel goed gebruik maakt van de geboden mogelijkheden. Op basis van de stukken worden vragen gesteld en de





beantwoording leidt waar nodig tot verdere vragen. Vervolgens worden gesprekken gevoerd met maatschappelijke partners. Die gesprekken leiden tot inbreng door vrijwel alle fracties. De uitgenodigde instellingen zien hun inbreng daarmee terug in het politieke debat. Er is kortom sprake van een gedegen voorbereiding. In enkele gevallen leidt die inbreng tot bijstelling door het college. Helaas heeft de raad in andere gevallen de kans laten liggen om met een richtinggevende uitspraak haar wensen om te zetten in concrete afspraken.

De vragen zorgden soms voor een verduidelijking van de ambities in het MJP. Een voorbeeld is de aanpak van het knelpunt N3/A16. Tijdens de consultatieavond wordt gevraagd om de aanpak van dit knelpunt naar voren te halen. Bij de behandeling van het MJP op 7 november vragen verschillende fracties vervolgens om de aanpak van dit knelpunt naar voren te halen en extra prioriteit te geven. De wethouder geeft daarbij aan dat er een nieuwe netwerkanalyse is gemaakt, waarin de N3/A16 als prioriteit staat. Er vindt een lobby plaats om dit in het afsprakenkader van het Rijk te krijgen. Ook kwamen enkele onvolkomenheden in het MJP aan het licht. Zo blijkt tijdens de consultatieavond dat het CWI een veel lager percentage hanteert dan het college voor het aantal niet werkende werkzoekenden onder de 23 jaar. Na vragen van vrijwel alle fracties heeft de wethouder hierop een nieuwe doelstelling geformuleerd.

De raad heeft ook kansen laten liggen om het MJP als sturingsinstrument te verbeteren.

Het college hanteerde een te hoog percentage voor de jeugdwerkloosheid. De raad heeft het college niet gevraagd naar de werkloosheidsaantallen en het aantal bijstandsgerechtigden. Als het cijfer voor de jeugdwerkloosheid te hoog is, dan zou dit logischerwijs ook het geval kunnen zijn voor het aantal bijstandsgerechtigden en werklozen. In dit onderzoek is gebleken dat er voor deze indicatoren ook actuelere getallen beschikbaar waren en dat deze ook veel lager bleken te zijn.

Tijdens de behandeling van het MJP heeft de raad onder andere vragen gesteld over de opzet van het MJP. Op 10 oktober stelt de fractie van de VVD vast dat door de koppeling tussen MJP en begroting een raadslid moet zoeken waar de outcome en betreffende indicatoren uit het MJP in de begroting staan. Hierop is door de VVD fractie geen verdere actie ondernomen om bijvoorbeeld tijdens de algemene beschouwingen een motie in te dienen voor zelfstandig leesbaarheid van het MJP.

Belangrijke verbeterpunten zijn daarmee ook door de raad zelf geconstateerd. Maar ze hebben niet altijd geleid tot een afspraak tussen raad en college over de manier waarop die verbeteringen gerealiseerd zullen worden.

## 7. Aanbevelingen

Om het MJP als sturingsinstrument te verbeteren en om de raad nog beter in staat te stellen haar kaderstellende en controlerende taak te vervullen doet de rekenkamer onderstaande aanbevelingen.

### Raad

- We bevelen de raad aan expliciet vast te leggen hoe het MJP opgebouwd dient te zijn.
  - Bij elk beleidsveld een beschrijving van verwachte effecten, beoogde resultaten en geplande activiteiten
  - Bij elk beleidsveld waar mogelijk een effectindicator die de ontwikkeling weerspiegelt en altijd een resultaat- of activiteitindicator.
  - Een overzicht van de beleidsvelden en indicatoren, met daarbij nulmeting, doelwaarde en realisatie.
- We bevelen de raad aan om per beleidsveld vast te leggen op welk niveau (activiteit, resultaat of effect) zij afrekenbare doelen wil vastleggen.
- We bevelen de raad aan om vast te leggen dat verantwoording over de voortgang van de MJP doelen een verbijzonderd onderdeel van de Planning & Controlcyclus wordt.

### College

- Leg bij de voorjaarsnota een keuze voor aan de raad en discussieer over mogelijke verbeteringen en de vorm van het rapport.
- Bied bij de begroting 2009 een geactualiseerde MJP aan, waarin zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de tekortkomingen die de rekenkamer heeft geconstateerd.
- Maak het MJP zelfstandig leesbaar.
- Kies voor een beperkt aantal effecten, resultaten en formuleer hierbij slechts de belangrijkste indicatoren. Leg duidelijke verantwoordingsmomenten over het MJP in het MJP vast. Dit kan bijvoorbeeld geschieden aan de hand van het voorstel van o.a. de VVD fractie door een A4 op te stellen met daarin de belangrijkste beoogde resultaten en effecten met één indicator(en) per resultaat en effect.
- Maak verantwoording over de realisatie van de meerjarendoelen een verbijzonderd onderdeel binnen de Planning & Controlcyclus.







## 8. Bestuurlijke reactie

Het college dankt de rekenkamer voor het onderzoek naar de kwaliteit van het meerjarenbeleidsprogramma en de mate waarin dit de raad in staat stelt ons te controleren. Wij zullen hieronder enkele opmerkingen van algemene aard maken als reactie op de hoofdpunten in het advies van de rekenkamer. Vervolgens geven we op een aantal detailpunten een reactie. Tot slot zullen we aangeven hoe we de aanbevelingen van de rekenkamer willen verwerken in de beleidscyclus.

### Hoofdpunten

Het college is het met de rekenkamer eens dat dit MJP ons (raad en college) beter in staat stelt integraal en samenhangend aan de ontwikkeling van de stad te werken. Wij delen ook de mening van de rekenkamer dat verdere verbetering mogelijk is. Hieronder zullen we aangeven hoe we tegen de hoofdpunten uit het advies van de rekenkamer aankijken:

#### 1.

Het college maakt geen onderscheid tussen activiteiten, resultaten en effecten. Hierdoor gaan activiteiten en resultaten en resultaten en effecten door elkaar lopen. Soms wordt een activiteit als resultaat gezien en soms wordt een resultaat als effect gebracht. Er wordt niet altijd een indicator bij het gewenste effect opgesteld en als er een indicator is opgesteld, dan is deze in het MJP niet altijd SMART geformuleerd.

De indicatoren zijn onevenwichtig verdeeld. Bij sommige beleidsvelden worden veel indicatoren opgesomd terwijl bij anderen indicatoren ontbreken.

In de rapportage gaat de rekenkamer dieper in op het onderscheid tussen effecten, resultaten en activiteiten. Hoewel dit vanzelfsprekend een relevant onderscheid is, heeft het college ervoor gekozen om aan te sluiten bij de wettelijk verplichte systematiek van het Besluit Begroting en Verantwoording. De wetgever heeft daar gekozen voor een verplichte indeling van de begroting waarin de 3W vragen centraal staan:

- Wat willen we bereiken? (outcome/effecten);
- Wat gaan we daarvoor doen? (output/resultaten, activiteiten);
- Wat mag het kosten?

Dit is een van de redenen dat in het MJP noch in de begroting steeds met een strak onderscheid tussen resultaten en activiteiten is gewerkt. Het college heeft wel degelijk een zo strak mogelijk onderscheid gemaakt tussen outcome en output (ofwel in terminologie van de rekenkamer effecten enerzijds en resultaten, activiteiten anderzijds).

Naast deze reden rondom regelgeving zijn er echter ook redenen vanuit de werkelijkheid van alledag die ervoor zorgen dat een wat starre methodiek niet altijd hanteerbaar is. En waar dat wel het geval is, is deze methodiek niet voor alle beleidsterreinen op dezelfde manier toepasbaar. Het indelen van indicatoren in

effecten, resultaten en activiteiten is in zekere mate altijd arbitrair. Een paar voorbeelden:

- a. Is het cijfer op de leefbaarheidscore nu een effectindicator of een resultaatindicator?
- b. Is de gemiddelde reisduur een effectindicator of een resultaatindicator?
- c. Is het aantal aangiftes een effectindicator of een resultaatindicator?
- d. Is het aantal voortijdig schoolverlaters nu een resultaatindicator of een effectindicator?
- e. Is het aantal bezoekers van instellingen nu een resultaat- of een effectindicator?
- f. Is het aantal niet werkende werkzoekenden een resultaat- of een effectindicator?

De rekenkamer geeft verder aan dat de indicatoren onevenwichtig zijn verdeeld. Dit wordt gebaseerd op de tabel op pagina 6 en 45. Naar het oordeel van het college wreekt zich hier de voorgaande discussie. Effectindicatoren en resultaatindicatoren worden in categorieën ingedeeld terwijl deze keuze zoals we hierboven hebben beargumenteerd altijd in behoorlijke mate arbitrair is. Om die reden kiezen we er in deze reactie ook niet voor om de keuze van de rekenkamer op dat vlak te nuanceren maar houden we het bij deze algemene opmerking.

Er is echter wel degelijk een zeer belangrijke les te leren uit de opmerkingen van de rekenkamer op dit vlak en die betreft de keuze voor het niveau van sturing door raad en college. In de taakverdeling tussen college en raad zal volstrekt helder zijn dat de raad de ambitie op effecten vaststelt. Er kan vervolgens in de mate waarin de raad ook op output (of dit nu resultaten of activiteiten zijn) stuurt variatie optreden. Dit dient ook per beleidsterrein te variëren. Naar onze overtuiging wordt dit bepaald door de sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft op een bepaald terrein. Men zou de stelling kunnen hanteren dat naarmate de invloed van de gemeente op een beleidsterrein kleiner is, de raad zich meer op output en minder op effecten zou kunnen richten. Dit zou betekenen dat de raad op een terrein als economie meer op output stuurt, terwijl op een terrein als de openbare ruimte juist enkele effectindicatoren dienen om het college te controleren. In beide gevallen is het echter van essentieel belang dat raad en college vooraf expliciet vaststellen dat men de verwachting deelt dat de gedefinieerde output tot de gewenste outcome zal leiden.

Het voorgaande heeft ook gevolgen voor de hoeveelheid indicatoren op de verschillende niveaus. Daarvoor is echter geen wet van meden en perzen op te stellen. Graag treden we (conform ook de aanbeveling van de rekenkamer) nader met de raad in gesprek om per begrotingsthema het gewenste sturingsniveau vast te stellen ten behoeve van de begroting 2008. Naar onze overtuiging zal dit tot meer helderheid leiden dan een discussie over welke indicator in welke categorie valt.

Wellicht is nog een enkele andere opmerking op zijn plaats rondom indicatoren. De rekenkamer doet een aanbeveling om per effect of resultaat slechts 1 indicator op te nemen. Naar het oordeel van het college zal dit in de praktijk onmogelijk blijken. Het is namelijk vrijwel ondoenlijk om uitsluitend voor één indicator te kiezen en daarmee





te sturen. De werkelijkheid is nu eenmaal complexer. Als voorbeeld kan dienen de combinatie van subjectieve en objectieve indicatoren om de stand van de veiligheid te meten. Juist de combinatie van indicatoren geeft het echte inzicht. Datzelfde geldt voor culturele participatie, is nu de deelname aan muzieklessen of de bezoekersaantallen van culturele instellingen de beste indicator?

Dit laat overigens onverlet dat er in de hoeveelheid indicatoren uit de begroting 2007 nog een nadere schifting te maken is. Die zouden we graag in datzelfde gesprek met de raad in de richting van de begroting 2008 maken.

## 2.

Nulmetingen ontbreken in het MJP regelmatig. In de begroting wordt wel vrijwel altijd een nulmeting bij de effectindicator gepresenteerd.

Het MJP is niet zelfstandig leesbaar. Dat is overigens een bewuste keus die door de raad is goedgekeurd.

De rekenkamer schrijft in haar rapport (p.46) dat het presenteren van begroting en MJP als twee onlosmakelijke documenten een ambtelijke keuze is geweest. Wij hechten eraan te benadrukken dat dit ook een bewuste keuze van het college is geweest die ook is bekrachtigd door de raad bij een van de eerste verkennende besprekingen in een informatie- en opiniekamer. Daar is door de leden van de raad zelfs nadrukkelijk aangegeven dat de twee documenten nauw op elkaar moesten aansluiten. Dit om te voorkomen dat over twee zelfstandige documenten zou moeten worden gesproken met alle verwarring die dat met zich mee zou brengen. Het college heeft dus bewust en in overleg met de raad gekozen voor een MJP en begroting die uitsluitend in samenhang met elkaar leesbaar zijn. Wij zijn dan ook van oordeel dat het MJP wel degelijk zelfstandig leesbaar is. Waar de rekenkamer constateert dat het MJP niet alle sturingsinformatie bevat, deelt het college die mening. Dit is terug te voeren op de hierboven aangegeven keuze.

Om onleesbaarheid van het MJP te voorkomen zijn alle effectindicatoren in de begroting opgenomen. Opname van alle indicatoren zou de zelfstandige leesbaarheid van het MJP niet bevorderen. Dit impliceert dat niet in alle gevallen in het MJP nulwaarden, ambities en uitgebreide beschrijvingen voorkomen (in de begroting is dit voor alle indicatoren wel gebeurd, hoewel de rekenkamer ons daar terecht wijst op een aantal onvolkomenheden, daarover later meer).

## 3.

Regelmatig ontbreekt een beschrijving waarom specifiek voor een bepaalde activiteit gekozen en hoe de activiteit bijdraagt aan het gewenste resultaat en het beoogde effect.

Wij hebben ernaar gestreefd in zoveel mogelijk gevallen aan te geven waarom we een relatie tussen de output en de outcome verwachten. De rekenkamer constateert terecht dat dit niet overal consistent is gebeurd. Indien wij op alle plaatsen deze relatie hadden gelegd zouden het MJP en zeker ook de begroting een respectabele dikte hebben bereikt, daarnaast denken wij dat op sommige vlakken de relaties wel

bijzonder voor de hand liggen (dat het bouwen van woningen in een hoger segment ervoor zorgt dat meer mensen uit de midden en hogere inkomensgroepen naar Dordrecht komen of dat de realisatie van meer parkeergarages leidt tot een lagere parkeerdruk). Daarmee willen we geenszins de suggestie wekken dat er geen plaatsen in het MJP en de begroting zijn waar deze relatie wel degelijk meer aandacht behoeft.

4.

De informatie van het college (nulmetingen) is soms verouderd en in een enkel geval niet betrouwbaar. Ook blijkt er vaak relevantere informatie voorhanden.

De rekenkamer wijst terecht op een aantal verouderde of soms niet betrouwbare cijfers. In het tweede deel van deze reactie zullen we ingaan op de manier waarop we deze willen herstellen.

5.

Er zijn geen heldere verantwoordingsmomenten in het MJP vastgelegd.

Hoewel in het MJP niet expliciet aandacht is besteed aan de verantwoording impliceert de koppeling aan de begroting voor het college dat op de reguliere momenten in de planning en control cyclus (interimnota en jaarverslag) verantwoording zal worden afgelegd over de bereikte resultaten en effecten uit het MJP. Vanzelfsprekend gebruiken we dus de reguliere planning en control-documenten. Dit betekent dat in elk jaarverslag en interimnota aandacht zal worden besteed aan de voortgang van het MJP en dat in elke kadernota en begroting gekeken zal worden of bijsturing noodzakelijk is. We zullen de komende jaren in deze documenten expliciet aandacht besteden aan de drie kernambities en 16 onderliggende beleidsvelden. In het jaarverslag over 2006 starten we daarmee bij wijze van proef (hoewel het MJP pas halverwege 2006 is opgesteld). Overigens impliceert deze manier van werken ook dat eventuele bijsturing zal plaatsvinden bij Kadernota. Halverwege deze zittingsperiode bij het jaarverslag over 2007 zullen we met extra veel aandacht de voortgang beschouwen omdat dan bijsturing binnen deze periode nog effect kan hebben.

## **Artikel I. Enkele specifieke opmerkingen**

### **- N3-A16**

De constatering dat het college geen prioriteit geeft aan het oplossen van het knooppunt N3-A16 beoordelen wij als kort door de bocht. Dit mag blijken uit de volgende zaken. Het college heeft reeds in 2004 een studie opgestart (waarvan de gemeenteraad de startnotitie heeft vastgesteld) om een duurzame oplossing voor het knooppunt N3-A16 te laten ontwikkelen. In 2005 is deze oplossing al globaal in het Mobiliteitsplan Dordrecht opgenomen, hetgeen eveneens door de raad is vastgesteld. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in het recent vastgestelde Verkeersstructuurplan Industriegebied West (met o.a. een fly-over). Ten tijde van de totstandkoming van het MJP was het college al op de hoogte van concepten van de netwerkanalyse Zuidvleugel en was duidelijk dat alleen intensief overleg met Rijkswaterstaat en de provincie het





mogelijk zou maken de intern reeds uitvoerig bestudeerde oplossingen op een juiste manier in de samenwerkingsagenda te krijgen die als vervolg op de netwerkanalyse is opgesteld. Gegeven het feit dat het proces van het verkeersstructuurplan Industriegebied West al liep was overleg dan ook voorlopig een goede activiteit. In de praktijk blijkt dat het juist bij een opgave met een omvang als de A16-N3 gezien de hoeveelheid overleg met andere overheden van belang is goed af te wegen op welk moment volledige duidelijkheid gegeven moet worden over de eigen inzet.

#### - Aantal toeristische bezoeken

De cijfers van het CVO werden bekend na verzending van het MJP en begroting aan de raad. Er is inderdaad sprake van een flinke daling van de bezoekersaantallen. Overigens was dit ook in andere vergelijkbare steden het geval en dan vaak in sterkere mate. Evengoed blijft staan dat de ambitie die wij hebben zeer hoog is. Dit maakt de investeringen die we doen om onze stad aantrekkelijker te maken des te noodzakelijker en dit vraagt ook om het nodige tempo. Door de aantrekkende conjunctuur verwachten we in 2006 een stijging van het bezoek. Als de cijfers over het gehele jaar via het Vakantieonderzoek beschikbaar zijn zullen we de realiteitswaarde van de ambitie voor 2010 nader beoordelen in relatie tot de projecten die nog op stapel staan.

#### - Cultuur

De rekenkamer stelt voor de bezoekersaantallen van culturele instellingen als graadmeter te nemen voor het bereiken van het door ons gewenste effect van participatie. Wij nemen deze suggestie graag over. Wij wijzen er echter wel op dat dit een voorbeeld is waar juist meerdere indicatoren pas een echte betrouwbare meting geven. Het begrip participatie kan namelijk op meerdere manieren worden uitgelegd. In de Kunst -en Cultuursector wordt het doorgaans gelezen als 'actieve deelname' (deelnemers), dit in tegenstelling tot passieve deelname (bezoek). Het meten van participatie aan muzikale en culturele educatie via instellingen als ToBe etc. is dus een even relevante indicator als de bezoekersaantallen.

#### - Werklozen/bijstandsgerechtigden

De rekenkamer constateert terecht dat er inmiddels (dit was niet in alle gevallen al zo op het moment van verschijnen van het MJP) actuelere cijfers zijn die een nieuw licht werpen op de hoeveelheid niet werkende werkzoekenden en bijstandsgerechtigden van alle leeftijden. Dit leidt ertoe dat we onze ambitie eigenlijk al hebben gehaald. Wij zouden daarom willen voorstellen om bij de begroting 2008 nieuwe ambities te formuleren op basis van de dan bekende actuele cijfers. Daarbij tekenen we echter aan dat we methodologisch gezien moeten kiezen voor een vaste peildatum. Dat neutraliseert het effect van bijvoorbeeld seizoenen. De peildatum van 1 januari ligt daarbij het meest voor de hand aangezien die ook aansluit bij de peildata van de G27. In overleg met de rekenkamer stellen we voor bij de begroting te kiezen voor een ambitieniveau "beter dan de G27". Dat betekent soms het inhalen van een achterstand en soms het vasthouden of uitbouwen van een voorsprong. Zo hebben we dat in het erratum ook gedaan bij de werklozen onder 23 jaar. Daarmee worden positieve of

negatieve effecten van de conjunctuur gecompenseerd en is beter (maar nog steeds niet volledig sluitend) vast te stellen of wij het relatief beter doen als gevolg van ons beleid.

#### Actuele gegevens

<b>0-meting (1.1.2006)</b>	<b>absoluut</b>	<b>als % bevolking 15-64 jaar</b>	<b>G27</b>
niet-werkende werkzoekenden (NWW)	5.322	6,6	7,9
bijstandsuitkering (WWB < 65 jaar)	3.880	4,8	4,2

<b>1-meting (1.1.2007)</b>	<b>absoluut</b>	<b>als % bevolking 15-64 jaar</b>	<b>G27</b>
niet-werkende werkzoekenden (NWW)	3.978	5,0	6,6
bijstandsuitkering (WWB < 65 jaar)	3.603	4,5	3,8

Conclusie (bij wijze van voorbeeld van het soort sturing dat op basis van deze cijfers mogelijk is): het aantal niet-werkende werkzoekenden daalt en daalt ook sneller dan de G27. Het aantal bijstandsgerechtigden daalt maar blijft op hetzelfde niveau als de G27, daar halen we vooralsnog onze achterstand niet in.

#### - Voortijdig Schoolverlaten

De rekenkamer constateert dat de cijfers over voortijdig schoolverlaten op dit moment geen goede indicatie geven van de mate waarin de jeugd een goede kwalificatie haalt voor de arbeidsmarkt. De in de begroting gepresenteerde cijfers over de schoolverlaters onder de MBO-ers in Dordrecht zijn cijfers uit 2000. Deze cijfers waren afkomstig van het Da Vinci College. In die tijd leverde het Da Vinci College nog aparte cijfers over de vestigingen in Dordrecht. Dat is nu niet meer het geval. Dus voor latere jaren kunnen we helaas geen vergelijkbare cijfers presenteren.

De cijfers over meldingen van voortijdig schoolverlaters door scholen, die geleverd worden door het Regionaal bureau Leerplicht en Voortijdig schoolverlaten zijn nog niet sluitend.

Aan een sluitende registratie wordt landelijk gewerkt. In dat kader neemt Dordrecht met enkele ander steden deel aan een pilot van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De pilot is erop gericht om via bestandskoppelingen te komen tot een sluitende registratie van voortijdig schoolverlaters.

Totdat de cijfers over voortijdig schoolverlaten volgens de nieuwe methodiek beschikbaar zijn, zullen we toch VSV-cijfers van het Da Vinci college blijven presenteren. Dit zijn dan niet meer de cijfers van de vestigingen van het Da Vinci college in Dordrecht, maar de cijfers van alle vestigingen van het Da Vinci college<sup>75</sup>. In de begroting 2008 zullen we deze cijfers voor een aantal jaren presenteren. We zijn

<sup>75</sup> Bij deze cijfers moet dus de kanttekening gemaakt worden dat het niet om alle Dordtse VSers gaat. We missen in de cijfers de Dordtse VSers van andere scholen dan het Da Vinci, en in de cijfers zitten ook de VSers uit andere gemeenten die het Da Vinci bezochten.





van mening dat deze cijfers op dit moment de best beschikbare indicatie geven van de ontwikkeling van het voortijdig schoolverlaten.

### **Vervolg**

Zoals gezegd stellen we ons het volgende voor bij het vervolg:

- Wij zullen in de reguliere planning en control cyclus op een herkenbare manier in alle documenten aandacht besteden aan de voortgang en bijsturing van de drie kernambities en 16 beleidsvelden uit het MJP. Bij het jaarverslag over 2006 doen we daarvoor een eerste aanzet.
- Wij stellen voor in het kader van de totstandkoming van de begroting 2008 een aantal gesprekken met raadsleden te voeren over het niveau van sturen en het gebruik van indicatoren per begrotingsthema.
- Daarnaast zullen we die opmerkingen waar de rekenkamer terecht fouten of achterhaalde cijfers heeft gevonden herstellen in de begroting 2008. Waar dat aan de orde is formuleren we dan ook een nieuwe ambitie. We zullen in die begroting ook laten zien hoe dat zich verhoudt tot de oorspronkelijke doelstellingen uit MJP en begroting 2007, tevens zullen we waar nuttig de nulmetingen uit de MJP/begroting 2007 blijven presenteren zodat een vergelijking in de tijd mogelijk is.