

Dordrecht



Gebroken Schakels

Onderzoek effectiviteit van het welzijnsbeleid

Sector: Rekenkamer

Beleidsproces: Rapport

Status: Definitief.
Datum: 18 november 2005.
Ambtelijk opdrachtgever: Dhr Hindriks, Directeur Rekenkamer.

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 0646 425 084
E-mail	dv.hindriks@dordrecht.nl

Rapport onder verantwoordelijkheid en eindredactie van:

drs. D.V. Hindriks (directeur rekenkamer).

Onderzoekers:

drs. R.D. van Kooten (rekenkamer Dordrecht)
drs. P.J. Stander (rekenkamer Dordrecht)
drs O. Ramadan (Radar, adviesbureau voor sociale vraagstukken)

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	4
1 Inleiding	10
▪ 1.1 Achtergrond	10
▪ 1.2 Keuze beleidsterrein	10
▪ 1.3 Doelstelling en probleemstelling	11
▪ 1.4 Afbakening	11
▪ 1.5 Methode van onderzoek	13
▪ 1.6 Leeswijzer	13
2. Normenkader	14
▪ 2.1 Planning & controlcyclus	14
▪ 2.2 Normen over doelen van het welzijnsbeleid	15
▪ 2.3 Normen over sturing van het welzijnsbeleid	16
▪ 2.4 Normen over verantwoording over het welzijnsbeleid	16
3. Doelen	19
▪ 3.1 GSB-doelen	19
▪ 3.2 Doelen in beleidsnota's en wijkjaarprogramma's	20
▪ 3.3 Offerteaanvraag	22
▪ 3.4 Offerte	25
▪ 3.5 Algemene normen	27
▪ 3.6 Algemene normen	28
4. Sturing	29
▪ 4.1 Relatie tussen gemeente en de DWO	29
▪ 4.2 Kaderstelling	36
5 Verantwoording	39
▪ 5.1 Inleiding	39
▪ 5.2 Bevindingen	39
6. Verbetertraject DWO	44
▪ 6.1 Inleiding	44
▪ 6.2 Bevindingen	45
7 Conclusies, adviezen en aanbevelingen	49
▪ 7.1 Doelen	49
▪ 7.2 Sturing	51
▪ 7.3 Verantwoording	53
▪ 7.4 Verbetertraject	54
▪ 7.5 Probleemstelling en aanbevelingen	55
8 Bestuurlijke reactie	57
▪ 8.1 Bestuurlijke reactie van het college	57
▪ 8.2 Bestuurlijke reactie van de DWO	61
▪ 8.3 Nawoord van de rekenkamer	62

Bestuurlijke samenvatting

De gemeente Dordrecht besteedde in 2004 ruim 30 miljoen euro aan welzijnsbeleid. Ruim 8 miljoen euro of 26% daarvan wordt via de Dordtse Welzijns Organisatie (DWO) ingezet. De vraag die de rekenkamer Dordrecht zich heeft gesteld is of de gemeenteraad en de burgers van Dordrecht waar krijgen voor hun geld. Dat blijkt onvoldoende het geval te zijn, althans we hebben er te weinig bewijslast voor aangetroffen. Terwijl raad en college wel goed definiëren wat ze willen bereiken is de vertaalslag daarvan naar concrete prestaties en uitgevoerde activiteiten onder de maat. Het betekent niet dat de activiteiten op zich onvoldoende zijn. Het betekent ook niet dat er geld over de balk wordt gesmeten. We kunnen onvoldoende vaststellen of er is uitgevoerd wat was afgesproken en of dat heeft geleid tot de beoogde resultaten en effecten. De raad kan daardoor zijn controlerol niet of onvoldoende invullen.

De rekenkamer heeft zich, voorafgaande aan het onderzoek, uitvoerig georiënteerd. Tijdens die oriëntatiefase kwam veelvuldig het woord "markt" bovendrijven. Het leek erop dat gestreefd werd naar aanbesteding van de uitvoering aan zelfstandige en concurrerende aanbieders. Het gebruik van woorden als offerteaanvraag, offerte, contract en aanbieder duidt daarop. We hebben vastgesteld dat er van marktwerking geen sprake is. Aan de voorwaarden daarvoor is niet voldaan en kan ook niet worden voldaan bij gebrek aan eenduidige en homogene producten, meerdere aanbieders en meerdere klanten. Er is sprake van een gestructureerde subsidierelatie waarbij subsidiegever en subsidienemer een contract aangaan (aanbesteding). Die vorm van aansturen van een zelfstandige organisatie hebben we daarom onderzocht.

In een relatie zoals die tussen de gemeente Dordrecht en de DWO is het voor de kwaliteit van de uitvoering van groot belang dat de communicatie goed verloopt. Dat is niet gemakkelijk wanneer er vele partijen bij betrokken zijn. Een hypothese was dan ook dat er sprake zou zijn van "ruis op de lijn", het vervormen van signalen en afspraken tijdens de verschillende stappen van het proces. Die hypothese blijkt niet juist te zijn. Wanneer informatie wordt overgedragen gebeurt dat over het algemeen correct en volledig. Er is veel meer sprake van dat op enkele essentiële punten géén vertaalslag plaatsvindt. Gewenste maatschappelijke effecten en bijbehorende doelen worden onvoldoende omgezet in te behalen resultaten. De te behalen resultaten worden onvoldoende vertaald in uit te voeren activiteiten. Vervolgens kan er, mede door die gebroken schakels niet of onvolledig worden gerapporteerd.

Het leidt ertoe dat de gemeenteraad haar controlerende functie niet op hoofdlijnen kan uitvoeren en, mede daardoor, overgaat op controleren en bijsturen op basis van incidenten.

Er is in de afgelopen jaren sprake geweest van een zeer turbulente omgeving rondom de DWO. Aan de ene kant vraagt de samenleving en ook de gemeenteraad een bijdrage aan het oplossen van toenemende en complexe maatschappelijke problemen. Aan de andere kant krijgt de DWO onvoldoende duidelijke vragen vanuit de gemeente over de daartoe te leveren prestaties. Tegelijk is er sprake van een benarde financiële positie die ertoe leidt dat elke afwijking van geleverde resultaten of uitgevoerde activiteiten direct crisisverschijnselen oproept. De financiële positie van

DWO was geen onderwerp van onderzoek, maar wordt wel sterk beïnvloed door de consistentie van de aansturing en de afrekening. Het roept het beeld op van een organisatie die “zeilt in het oog van de orkaan”. In het oog staat geen wind waarop je koers kunt bepalen, maar razen wel de kruisgolven. Wanneer de gemeenteraad zich beraadt op een nieuw sturingsmodel, naar aanleiding van het advies van de rekenkamer, is het van belang dat zij rekening houdt met de haalbaarheid en de effecten daarvan, ook in financiële zin.

Een bezinning op het sturingsmodel is ook aangekondigd, door de sector Onderwijs & Welzijn (O&W) en dat biedt de ruimte om van de bevindingen in dit rapport gebruik te maken bij de besluitvorming daarover. De deelnemers blijken te leren van ervaringen en evaluaties. Dat geldt zowel voor de DWO als voor de sector O&W. De rekenkamer hoopt dat dit rapport ook bijdraagt aan verbetering en leren. Daarbij zijn de normen die we gehanteerd hebben maatgevend voor het beoordelen van de feiten. Maar wanneer zou blijken dat normen (of gemeentelijke regels) niet uitvoerbaar of niet handhaafbaar zijn dan is het wellicht verstandig om ook de norm zelf nader te beschouwen. Dat geldt in het bijzonder voor de afspraak dat de raad het beleid vaststelt in termen van effecten en doelen en daar ook op controleert. Dat is volgens de rekenkamer niet onmogelijk, maar stelt wel erg zware eisen aan het verdere proces.

Dit onderzoek is aangekondigd als een onderzoek naar de effectiviteit van het welzijnsbeleid. Er kan echter niet op basis van de aanwezige verantwoordingsdocumenten worden vastgesteld welk percentage van de beleidsdoelen goed of voldoende is gerealiseerd. Dit is een onderzoek naar de manier waarop doelen van het Dordtse welzijnsbeleid worden vastgesteld en vertaald, vervolgens naar de sturing van de DWO, die een groot deel van de welzijnsactiviteiten uitvoert, en tenslotte naar de verantwoording daarover. Pas als de doelformulering, sturing en verantwoording op orde zijn, kan worden vastgesteld welk percentage van de beleidsdoelen goed of voldoende is gerealiseerd (de effectiviteit). Het onderzoek betreft de jaren 2003 en 2004. Voor een groot deel zijn bevindingen voornamelijk van toepassing op het jaar 2004. Slechts in het kader van het verbetertraject is gekeken naar beide jaren om deze te kunnen vergelijken. Tevens is met name gekeken naar het jongeren- en peuterwerk in de wijken Reeland en Oud-Krispijn. In dit hoofdstuk wordt zeer beknopt een bestuurlijke samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gegeven.

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van dit onderzoek luidt dat de sturing van het welzijnsbeleid onder de maat is, omdat de vertaling van door de gemeenteraad beoogde maatschappelijke effecten in meetbare resultaten en vervolgens in welzijnsactiviteiten bij lange na niet zo goed is als gewenst¹. Daardoor laat logischerwijs ook de verantwoording te wensen over; de mate waarin welzijnsactiviteiten van de DWO bijdragen aan het bereiken van de door de raad beoogde effecten is voor een fors deel

¹ De probleemstelling luidt: ‘Hoe worden de door de gemeenteraad gewenste maatschappelijke effecten vertaald in activiteiten en in welke mate dragen deze, door de DWO uitgevoerde, activiteiten bij aan het realiseren van de effecten?’

onzeker. Deze conclusie is gebaseerd op diverse bevindingen, waarvan de belangrijkste hieronder worden genoemd.

Doelen van het welzijnsbeleid

De vertaling van de welzijnsdoelen, zodat de DWO weet wat zij moet doen, vertoont ernstige tekortkomingen, vooral bij beleidsnota's en offerteaanvragen. Terwijl de raad op een juiste wijze beoogde maatschappelijke effecten vaststelt, vertaalt het college deze niet volledig in beoogde resultaten in beleidsnota's. De rekenkamer acht dit een cruciale omissie, die de sturing van het welzijnsbeleid ernstig hindert. Verder sluiten offerteaanvragen van de sector O&W onvoldoende aan bij de beleidsnota's van diezelfde sector O&W². Gegeven deze tekortkomingen is het een prestatie van formaat dat de offertes van de DWO te leveren resultaten weergeven, en dat deze documenten voldoende SMART en consistent zijn.

Sturing van het welzijnsbeleid

De sturing van het welzijnsbeleid en de uitvoering daarvan vertoont tekortkomingen, voornamelijk bij het sturingsmodel en bij de offerteaanvragen. Het sturingsmodel ziet er op papier anders uit dan in de praktijk. Zo wordt voorgeschreven om de DWO af te rekenen op resultaten, maar gebeurt dat op activiteiten. Ook worden wijk management teams (wijkmt's), die een grote rol hebben bij onder andere het opstellen van de offerteaanvraag, niet genoemd in het sturingsmodel. Naast het sturingsmodel, laten ook de offerteaanvragen van de sector O&W te wensen over. Ze houden onvoldoende rekening met de door de raad beoogde effecten. Doordat de vaststelling van de wijkjaarprogramma's plaatsvindt acht maanden nadat de offerteaanvraag aan de DWO is verstuurd, kan input van de raad niet of pas te laat worden verwerkt in offerteaanvragen voor het lopende jaar.

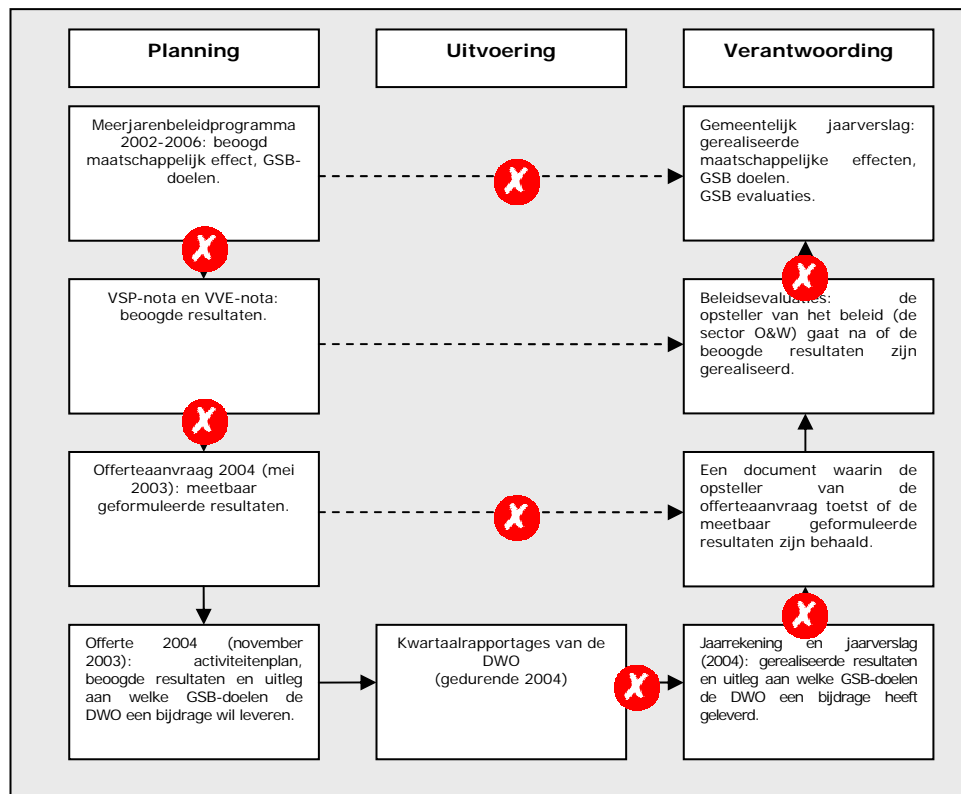
Verantwoording over het welzijnsbeleid

De verantwoording over het welzijnsbeleid moet aantonen welke bijdrage de bereikte resultaten van welzijnsactiviteiten van de DWO hebben gehad aan door de raad beoogde maatschappelijke effecten. De verantwoordingen van de DWO, de sector O&W en het college vertonen tekortkomingen. De verantwoording van de DWO geeft niet van alle uitgevoerde activiteiten aan welke resultaten zijn behaald, en geeft van sommige geoffreerde activiteiten niet aan of ze al dan niet zijn uitgevoerd. Vervolgens let de sector O&W onvoldoende op de betrouwbaarheid van deze verantwoording van de DWO. Het college tenslotte verantwoordt niet voor alle door de raad beoogde maatschappelijke effecten hoe daaraan is bijgedragen door het uitgevoerde welzijnsbeleid.

Verbetertraject DWO

In 2003 begon de DWO onder begeleiding van bureau Hordijk&Hordijk met een verbetertraject. De behaalde verbeteringen zijn grotendeels zoals werd beoogd.

² Offerteaanvragen en beleidsnota's worden opgesteld door de sector O&W maar vastgesteld door respectievelijk college en raad.



Figuur 1: schematische weergave van de planning & controlcyclus met 'gebroken schakels'

Aanbevelingen

De aanbevelingen waar de rekenkamer het meest aan hecht om te komen tot een effectief welzijnsbeleid zijn de volgende:

1. Het college wordt aanbevolen om elke beleidsnota, en de beoogde resultaten die daarin worden genoemd, te actualiseren nadat de raad nieuwe beoogde effecten op het beleidsterrein van die nota heeft vastgesteld. En wel op zo'n wijze dat de door de raad beoogde effecten geheel worden vertaald in meetbare resultaten.
2. De sector O&W wordt aanbevolen om offerteaanvragen op te stellen die aansluiten bij haar beleidsnota's, die beoogde resultaten noemen en die indicatoren opsommen aan de hand waarvan de resultaten gemeten kunnen worden.
3. De raadsbehandeling van wijkjaarprogramma's uit het voorgaande jaar is cruciale input voor de sector O&W bij het opstellen van offerteaanvragen voor het komende jaar. De wethouder wordt daarom aanbevolen tijdige behandeling van de wijkjaarprogramma's in de raad mogelijk te maken.
4. De DWO wordt aanbevolen om in haar verantwoording van alle uitgevoerde activiteiten aan te geven welke resultaten daarmee zijn bereikt, en van alle geoffreerde activiteiten of ze zijn uitgevoerd.
5. Het college wordt aanbevolen om de verantwoording die aan de raad wordt overlegd over de bijdrage van de bereikte resultaten van het welzijnsbeleid aan de door de raad beoogde effecten op dat terrein sterk te verbeteren.

-
6. De sector O&W wordt aanbevolen om een nieuw sturingsmodel, dat toepasbaar is, voor te leggen aan college en raad. Indien de huidige rol van wijkmt's wordt voortgezet, moet die in het sturingsmodel worden opgenomen.
 7. De rekenkamer is van mening dat het huidige sturingsniveau te hybride is. Een duidelijke keuze, die in de praktijk haalbaar is, ontbreekt. De rekenkamer beveelt de sector O&W aan om in een nieuw sturingsmodel een duidelijke keuze te formuleren ten aanzien van het sturingsniveau. Het is vervolgens aan het college om dat sturingsniveau ter goedkeuring te overleggen aan de raad.

Normen nader bezien

De hoofdconclusie luidt dat de vertaling van beoogde maatschappelijke effecten in meetbare resultaten en vervolgens in welzijnsactiviteiten bij lange na niet zo goed is als gewenst. Deze conclusie is deels gebaseerd op de norm, uit het sturingsmodel in het beleidskader 'Buurtwerk in 2001', dat het Dordtse welzijnsbeleid bepaalde maatschappelijke *effecten* wil bereiken. Momenteel wordt het sturingsmodel herzien. Daarbij past ook de vraag of de sturing van het welzijnsbeleid moet plaatsvinden tot en met het niveau van maatschappelijke effecten. Zonder afbreuk te doen aan het feit dat in de onderzoeksperiode (2003-2004) gestuurd moest worden op effecten, schetst de rekenkamer hier drie mogelijke varianten:

- *Er wordt gestuurd op het niveau van effecten.* De raad stelt dan welzijnsdoelen vast in de vorm van beoogde maatschappelijke effecten. Voordeel is dat die effecten gaan over hoe de samenleving in Dordrecht moet veranderen, en dus herkenbaar zijn voor de burger. Nadeel is dat wethouder en sector O&W een fikse vertaalslag moeten maken om de DWO en andere instellingen een opdracht mee te geven die herleidbaar is tot de beoogde effecten. De gemeenteraad staat op tamelijk grote afstand en zal steeds opnieuw de praktische gebeurtenissen in relatie moeten brengen met de beschreven effecten en doelen. De kans dat de vertaling niet optimaal is, is aanzienlijk. Er worden dan welzijnsactiviteiten uitgevoerd die niet geheel aansluiten bij de effecten die de raad beoogt, met alle financiële risico's bij de afrekening van onder andere de DWO van dien. De besturing van het welzijnsbeleid laat dan te wensen over. Het sturen op effecten is naar de mening van de rekenkamer voor de onderhavige casus erg ambitieus.

Maatschappelijk effect:
Bewoners van Oud-Krispijn hebben volgend jaar minder last van hangjongeren.

- *Er wordt gestuurd op het niveau van resultaten.* De raad stelt dan vast wat de meetbare resultaten moeten zijn van welzijnsactiviteiten. Voordeel is dat wethouder en sector O&W nog maar een eenvoudige vertaling hoeven te maken, zowel bij opdrachtverlening als bij verantwoording. Het niveau van resultaten is voor de burger iets minder herkenbaar dan dat van effecten, maar nog steeds te herleiden tot het eigen welzijn. Het sturen op resultaten is naar de mening van de rekenkamer voor de onderhavige casus haalbaar. Het is wel van belang om na te gaan welke eisen een dergelijk model stelt aan de financiële weerbaarheid en de financiële beheersing van de DWO.

Resultaat:
In Oud-Krispijn zijn volgend jaar een kwart minder hangjongeren dan afgelopen jaar.

-
- *Er wordt gestuurd op het niveau van input.* De raad stelt dan vast wat voor budget wordt besteed aan het welzijnsbeleid. Dat kan ook door een personele inzet of een vertaling daarvan, zoals de 'eenheden product' van Hordijk&Hordijk, vast te stellen. Voordeel is dat een vertaling door wethouder en sector O&W overbodig wordt. In de verantwoording wordt aan de raad en anderen klip en klaar duidelijk in welke mate de beoogde input is gerealiseerd. Groot nadeel is dat het aantal welzijnseuro's of welzijnswerkers burgers niets vertelt over hun eigen welzijn. Het sturen op input is naar de mening van de rekenkamer in de onderhavige casus grotendeels de huidige praktijk.

Input:
In Oud-Krispijn wordt volgend jaar een kwart meer fte jongerenwerkers ingezet dan afgelopen jaar.'

De rekenkamer is van mening dat het huidige sturingsniveau te hybride is. Een duidelijke keuze, die in de praktijk haalbaar is, ontbreekt. De rekenkamer beveelt de sector O&W aan om in een nieuw sturingsmodel een duidelijke keuze te formuleren ten aanzien van het sturingsniveau. Het is vervolgens aan het college om dat sturingsniveau ter goedkeuring te overleggen aan de raad.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op basis van de Verordening rekenkamer 2004, zoals op 9 december 2003 door de gemeenteraad vastgesteld, heeft de rekenkamer op 16 februari 2005 de raad en de gemeentelijke organisatie op de hoogte gesteld van haar intentie om in dit jaar onderzoek te doen naar de effectiviteit van het welzijnsbeleid. Aanleiding daarvoor was de vergadering van de commissie Bestuur en Middelen op 18 januari 2005, waarin zich een ruim draagvlak aftekende voor een onderzoek naar dit onderwerp. Op 29 april 2005 heeft de rekenkamer de oriëntatie op een onderzoek naar de effectiviteit van het welzijnsbeleid afgerond en de raad en de gemeentelijke organisatie op de hoogte gesteld van de beoogde opzet, doelstelling en probleemstelling van dit onderzoek. Op 21 juli 2005 berichtte de rekenkamer dat:

- zij voornemens is om in de laatste week van september de nota van bevindingen toe te zenden aan de sector onderwijs en welzijn (O&W), met het verzoek te reageren op feitelijke onjuistheden;
- zij voornemens is om het rapport te publiceren op 11 november 2005;
- het voor de hand ligt om het onderzoeksrapport te behandelen in de commissie Onderwijs en Welzijn van 23 november 2005.

In dit onderzoek naar het welzijnsbeleid in Dordrecht wil de rekenkamer zich richten op de gemeentelijke welzijnsketen en hoe iedere betrokkene in deze keten bijdraagt aan de effectiviteit van het welzijnsbeleid. Met de gemeentelijke welzijnsketen worden niet alle betrokken instellingen bedoeld, maar de vaststelling van doelen door de gemeenteraad en de daarop volgende vertaling en verantwoording, met alle tussenstappen. De rekenkamer beperkt zich tot de rol van de gemeenteraad, het college van B&W (Burgemeester & Wethouders), de sector O&W (Onderwijs & Welzijn), de wijkmt's (wijkmanagementteams) en de gesubsidieerde welzijnsinstelling DWO (de Dordtse Welzijnsorganisatie). De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen hoe effectief het welzijnsbeleid is geweest, door bijvoorbeeld te concluderen dat een bepaald percentage van de beleidsdoelen goed of voldoende is gerealiseerd, zie hoofdstuk 5. Dit is een onderzoek naar de manier waarop doelen van het Dordtse welzijnsbeleid worden vastgesteld en uitgewerkt, de sturing van de gesubsidieerde instellingen die welzijnswerk verrichten en de verantwoording daarover. Ook is het een onderzoek naar het verbetertraject voor één van die instellingen, de DWO. Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan een effectiever welzijnsbeleid in Dordrecht.

1.2 Keuze beleidsterrein

Dit onderzoek richt zich op de sturing van het welzijnsbeleid door het gemeentebestuur en de uitvoering van het welzijnsbeleid door de DWO. Het onderzoek richt zich voorts op alle betrokkenen die actief zijn in het bepalen, sturen en verantwoorden van het welzijnsbeleid. Naast het gegeven dat de rekenkamer niet eerder een beleidsonderzoek heeft uitgevoerd, zijn er nog een aantal andere overwegingen die bij hebben gedragen aan deze onderzoekskeuze. De belangrijkste overweging bij het bepalen van dit onderwerp van onderzoek is dat de gemeente

Dordrecht aan de vooravond staat van een nieuw beleidskader buurtwerk. Daarnaast is het welzijnsterrein in Dordrecht veelbesproken. Het is beleid waarmee veel burgers in Dordrecht in aanraking komen.

1.3 Doelstelling en probleemstelling

Met dit onderzoek streeft de rekenkamer de volgende doelstelling na:

- Het in kaart brengen van de effectiviteit van het welzijnsbeleid.

De rekenkamer heeft geprobeerd de effectiviteit van het welzijnsbeleid te meten, maar is daar op basis van de verantwoording niet toe in staat geweest (zie hoofdstuk 5). Om die reden heeft de rekenkamer gekeken naar de sturing van het welzijnsbeleid (zie hoofdstuk 4).

De probleemstelling luidt als volgt:

- Hoe worden de door de gemeenteraad beoogde maatschappelijke effecten vertaald in activiteiten en in welke mate dragen deze, door de DWO uitgevoerde, activiteiten bij aan het realiseren van de effecten?

Het onderzoek van de rekenkamer concentreert zich op de operationalisering van het beleid naar uitvoerbare activiteiten en de bijdrage die deze activiteiten hebben aan het bereiken van de beleidsdoelen. Aangezien de gemeenteraad gewenste maatschappelijke effecten formuleert, zal de rekenkamer zich concentreren op de geformuleerde maatschappelijke effecten en de operationalisering daarvan in activiteiten op het welzijnsgebied.

Vier deelvragen zijn hierbij relevant:

- Welke doelen formuleert het bestuur van de gemeente voor het welzijnsbeleid en op welk tijdstip worden deze doelen aan de DWO meegegeven?
- Hoe worden de doelen van het bestuur voor de DWO geconcretiseerd zodat de DWO weet wat ze moet doen en waarop ze beoordeeld wordt?
- Hoe worden de bereikte effecten bepaald en gemeten? Hoe wordt duidelijk gemaakt wat de bijdrage van de DWO aan het bereikte effect is?
- Wat zijn de resultaten van het verbetertraject dat de DWO in 2003 heeft ingezet?

Deze deelvragen worden per hoofdstuk beantwoord in de hoofdstukken 3 tot en met 6.

1.4 Afbakening

Bij het welzijnsbeleid in Dordrecht zijn veel partijen betrokken die allen een eigen, specifieke taak uitvoeren. Hierbij wordt vaak gewerkt met overheidsgeld dat door de gemeente Dordrecht beschikbaar is gesteld in de vorm van een subsidie. Het doel van een subsidie is het beïnvloeden van bestuurlijke en maatschappelijke processen, zo meldt de Algemene Subsidieverordening (ASV) 1998.

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om haar onderzoek toe te spitsen op de DWO. De reden hiervoor is dat de DWO een substantieel deel van het welzijnswerk in Dordrecht uitvoert. Zo blijft

uit de jaarrekening 2004 van de DWO en van de gemeente Dordrecht dat de DWO 30% van het budget voor peuterwerk ontvangt, 40% van het totale budget voor vrijetijdsvoorzieningen voor jongeren en 70% van het budget bestemd voor ouderen.

Daarnaast is er de laatste jaren vaak publicitaire, publieke en politiek-bestuurlijke aandacht geweest voor de DWO. De (financiële) moeilijkheden van de DWO in de jaren 2001 en 2002 en de nasleep van de fusie van de SWD en SWOD brachten de organisatie in de belangstelling van onder andere de gemeenteraad.

In Dordrecht is het wijkgericht werken ver doorgevoerd, ook binnen het welzijnsbeleid. Dit houdt in dat stedelijk geformuleerde doelen voor het welzijnsbeleid uiteindelijk uitgevoerd worden op wijkniveau, waar per wijk verschillende accenten gelegd kunnen worden. De rekenkamer heeft ervoor gekozen om twee wijken in het bijzonder onder de loep te nemen. Dit zijn de wijken Reeland en Oud-Krispijn, wat nadrukkelijk twee zeer verschillende wijken zijn. Uit de onderstaande tabel blijkt dat Oud-Krispijn en Reeland in bevolkingsomvang vergelijkbare wijken zijn. De rapportcijfers voor leefbaarheid die de inwoners van de wijken geven, verschillen echter zeer van elkaar. Waar Reeland op of boven het Dordtse gemiddelde zit, is Oud-Krispijn een wijk die daar ver onder zit. Voor de rekenkamer zijn deze cijfers mede aanleiding geweest om zich in haar onderzoek toe te spitsen op deze twee wijken.

	Dordrecht	Oud-Krispijn	Reeland
Demografie			
Inwoner aantal (2004)	119.690	11.867	11.083
Waarvan jongeren (0-24)	37.306	4.455	3.774
Werklozen	8.322	1.426	708
Rapportcijfers			
Voorzieningen in de buurt (2003)	6,6	6,7	5,6
Leefbaarheid in de buurt (2003)	6,9	5,6	7,0
Sociale samenhang (2003)	6,1	5,3	6,4
Oordeel over de buurt (2003)	7,7	5,8	7,8

Bron: SGB, De staat van de wijken, Reeland en Oud-Krispijn, juli 2004

Binnen de wijken kijkt de rekenkamer specifiek naar de clusters 'peuterwerk' en 'jongerenwerk'. De rekenkamer heeft voor deze clusters gekozen omdat ze eenvoudig te herleiden zijn naar beleidsprioriteiten van de raad en college en omdat in de oriëntatiegesprekken die aan dit onderzoek vooraf zijn gegaan het peuterwerk als een mogelijk 'goed voorbeeld' werd genoemd, terwijl rondom het jongerenwerk gesproken werd over veel meer turbulentie. Daarnaast is het peuterwerk stedelijk georganiseerd en het jongerenwerk per wijk. Het jongerenwerk en het peuterwerk zijn beiden onderdeel van het buurtwerk.

Naast de hierboven genoemde omlijning richt het onderzoek zich ook nadrukkelijk op de gang van zaken in de jaren 2003 en 2004. Alle bevindingen hebben betrekking op het jaar 2004. In hoofdstuk 6, dat dieper ingaat op het verbetertraject Hordijk&Hordijk, wordt gekeken naar 2003 en 2004 om de eventuele verbetering te kunnen illustreren. Hierop is één uitzondering gemaakt

voor het accountantsrapport bij de jaarrekening van de DWO over 2002. Met een dergelijke afbakening is het een hanteerbaar onderzoek.

1.5 Methode van onderzoek

De rekenkamer wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de verbetering van de effectiviteit van het welzijnsbeleid in Dordrecht. Hiervoor heeft zij met zo veel mogelijk betrokkenen gesprekken gevoerd. Het onderzoek kenmerkt zich door een aantal fases:

- De oriëntatiefase. Hierin zijn oriënterende gesprekken gevoerd met betrokkenen over het welzijnsbeleid in het algemeen en de rol van de DWO daarin in het bijzonder. De resultaten van deze gesprekken zijn gebruikt om het onderzoek te focussen en naar aanleiding daarvan de startnotitie te schrijven, die is verzonden aan de raad en de gemeentelijke organisatie;
- De onderzoeksfase. Hierin is de rekenkamer begonnen met het beantwoorden van de onderzoeksvragen uit de startnotitie. Tijdens deze fase zijn documenten verzameld en geanalyseerd. Ook zijn er interviews gehouden met betrokkenen bij het welzijnsbeleid op alle niveaus binnen de gemeente en de DWO. De verslagen van deze interviews zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de betrokkenen. In bijlage één worden de belangrijkste documenten en gesprekspartners genoemd voor dit onderzoek;
- De toetsingsfase. In deze fase zijn de bevindingen uit de onderzoeksfase voorgelegd aan de wethouder, de directeur van de sector Onderwijs en Welzijn (O&W) en de directeur DWO. Zij zijn gevraagd om eventuele feitelijke onjuistheden aan te geven;
- De publicatiefase. In deze fase is het conceptrapport voor commentaar voorgelegd aan de wethouder en de directeur DWO. Zij zijn gevraagd te reageren op oordelende conclusies en aanbevelingen. Deze reacties zijn verwerkt in het gepubliceerde definitieve rapport.

1.6 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk betreft het normenkader dat is gehanteerd voor dit onderzoek. Hier worden de normen uiteengezet die gehanteerd worden bij het beoordelen van de effectiviteit van het welzijnsbeleid. De toelichting op die normen treft de lezer aan in de hoofdstukken waar ze worden gehanteerd, opdat de samenhang duidelijk wordt. In het derde hoofdstuk worden vervolgens de doelen van het beleid onder de loep genomen. In het vierde hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de manier waarop het welzijnsbeleid wordt gestuurd. Opzet en werking van het sturingsmodel worden beschreven. De opdrachtverlening aan gesubsidieerde instellingen is daar een belangrijk onderdeel van. In het vijfde hoofdstuk komt de verantwoording over het gevoerde beleid aan bod. Het zesde hoofdstuk staat in het teken van het verbetertraject van de DWO, zoals die instelling dat in 2003 en 2004 heeft doorgemaakt onder begeleiding van het bureau Hordijk&Hordijk.

Aan de hand van de bevindingen uit bovengenoemde hoofdstukken zal de rekenkamer de vier deelvragen in hoofdstuk 7, conclusies en aanbevelingen, beantwoorden.

2. Normenkader

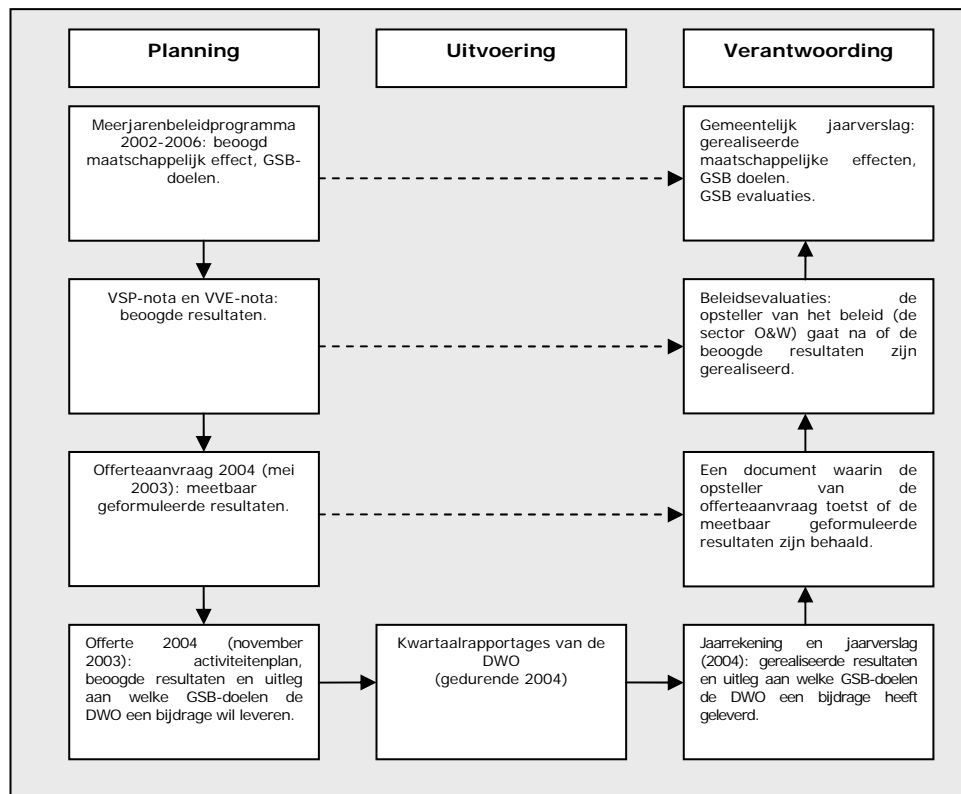
In dit hoofdstuk treft de lezer een opsomming aan van de normen die de rekenkamer heeft gehanteerd tijdens haar onderzoek. Een toelichting op deze normen treft u aan in de hoofdstukken drie tot en met zes waar iedere norm nader wordt onderbouwd.

Met normen wordt bedoeld op de standaarden waar doelen, sturing en verantwoording van het Dordtse welzijnsbeleid aan *moeten* voldoen. In de volgende hoofdstukken zullen alle aangetroffen bevindingen worden vergeleken met deze normen. De conclusies, oordelen en aanbevelingen zullen gebaseerd zijn op een vergelijking tussen de normen en bevindingen. De belangrijkste documenten waar normen aan ontleend zijn, zijn de 'Algemene Subsidie Verordening' (ASV), het beleidskader 'Buurtwerk in 2001', de uitvoeringsovereenkomsten tussen de gemeente en de DWO, de 'Gemeentewet' en de memorie van toelichting op de gemeentewet. Naast de normen die ontleend zijn aan bovenstaande documenten hanteert de rekenkamer normen met een algemeen geldende werking. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij de norm dat de doelen van het welzijnsbeleid SMART moeten zijn. Tenslotte zijn enkele normen gebaseerd op de gesprekken met betrokkenen, waarbij deze hebben kenbaar gemaakt welke norm ze voor het eigen handelen hanteren.

2.1 Planning & controlcyclus

De normen die de rekenkamer hanteert zijn geordend op basis van de planning & controlcyclus. Deze beleidscyclus wordt in figuur 2 schematisch weergegeven. Deze figuur geeft weer hoe de offerte van een gesubsidieerde instelling tot stand *hoort* te komen. In haar offerte *moet* de gesubsidieerde instelling aangeven welke activiteiten zij het komende jaar wil gaan verrichten, wat hiervan de beoogde resultaten zijn en op welke wijze de instelling een bijdrage wil leveren aan de GSB-doelen. Met behulp van kwartaalrapportages legt de gesubsidieerde instelling gedurende het jaar verantwoording af aan de sector O&W. De gesubsidieerde instelling *moet* na afloop van dit jaar verantwoording afleggen, zo stelt de uitvoeringsovereenkomst.

De rekenkamer heeft de normen geordend op basis van de hieronder weergegeven beleidscyclus. Zij onderkent normen die betrekking hebben op de diverse plannen en doelen (hoofdstuk 3), normen die betrekking hebben op de sturing (hoofdstuk 4) en normen die betrekking hebben op de verantwoording (hoofdstuk 5).



Figuur 2: schematische weergave van de planning & controlcyclus

2.2 Normen over doelen van het welzijnsbeleid

In hoofdstuk 3 worden de bevindingen over de doelen van het welzijnsbeleid opgesomd. Door die te vergelijken met normen, is de rekenkamer in staat om de volgende deelvraag uit de startnotitie te beantwoorden:

Welke doelen formuleert het bestuur van de gemeente voor het welzijnsbeleid en op welk tijdstip worden deze doelen aan de DWO meegegeven?

De rekenkamer hanteert de volgende specifieke normen ten aanzien van de doelen van het welzijnsbeleid in Dordrecht:

1. De raad stelt beoogde maatschappelijke effecten vast, veelal in de vorm van GSB-doelen. Kaderstellende documenten (zoals beleidskaders) *moeten* expliciet ter vaststelling aan de gemeenteraad worden voorgelegd.
2. Het college van B&W vertaalt de door de raad beoogde maatschappelijke effecten naar beoogde resultaten. In beleidsnota's *dienen* de meerjarige GSB-doelen verwerkt te zijn.
3. De offerteaanvraag sluit aan op beleidsnota's van de sector O&W. In de offerteaanvraag staan meetbare doelen in de vorm van beoogde resultaten. In de offerteaanvraag worden indicatoren opgesomd aan de hand waarvan de resultaten gemeten kunnen worden.
4. De offerte van de welzijnsinstelling noemt te leveren resultaten, en geeft aan hoe die een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Naast deze specifieke normen hanteert de rekenkamer de volgende normen van algemeen geldende werking ten aanzien van de doelen van het welzijnsbeleid in Dordrecht:

-
5. Doelen *moeten* SMART zijn, en tevens consistent met andere doelen. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel/Afgesproken, Realistisch en Tijdgebonden. Doelen zijn dus SMART als er een duidelijke afbakening van het onderwerp aan de orde is, er heldere indicatoren zijn, er wederzijds inspanning is bij afspraken, streefcijfers haalbaar zijn en er een tijdslimiet geldt.
 6. Doelen *moeten* de beoogde verbetering ten aanzien van de huidige (of eventueel een andere) situatie aangeven. Subdoelen *moeten* aangeven hoe deze bijdragen aan hoofddoelen.

2.3 Normen over sturing van het welzijnsbeleid

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen over de sturing van het welzijnsbeleid opgesomd. Door die te vergelijken met normen, is de rekenkamer in staat om de volgende deelvraag uit de startnotitie te beantwoorden:

Hoe worden de doelen van het bestuur voor de DWO geconcretiseerd zodat de DWO weet wat ze moet doen en waarop ze beoordeeld wordt?

De rekenkamer hanteert de volgende specifieke normen ten aanzien van de sturing van het welzijnsbeleid in Dordrecht:

7. De relatie tussen gemeente en welzijnsinstellingen *moet* gebaseerd zijn op een eenduidig sturingsmodel, waarin alle betrokkenen worden genoemd.
8. Het college intervenueert niet direct in de uitvoering van beleid. Het college van B&W heeft geen bemoeienis met de bedrijfsvoering van de gesubsidieerde instelling. Kortom, het college stuurt op afstand. De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen.
9. Opzet en werking van het sturingsmodel komen overeen.
10. De sector O&W stelt een offerteaanvraag op. De sector O&W maakt afspraken met de gesubsidieerde instellingen over de voortgang, de wijze van verantwoording en de te realiseren resultaten, en legt deze vast.
11. De gesubsidieerde instellingen *dienen* hun subsidieaanvraag te vergezellen van een activiteitenplan (offerte) en sluitende begroting.

De rekenkamer hanteert de volgende normen van algemeen geldende werking ten aanzien van de sturing van het welzijnsbeleid in Dordrecht:

12. Voor sturing gebruikte termen (zoals effecten, prestaties, resultaten en inspanningen) *dienen* helder te worden gedefinieerd.
13. Bij de offerteaanvraag voor het komende jaar *dient* opdrachtgever te beschikken over zoveel mogelijk relevante informatie over de uitvoering van het welzijnsbeleid in het voorgaande jaar.

2.4 Normen over verantwoording over het welzijnsbeleid

In hoofdstuk 5 zullen de bevindingen over de verantwoording over het welzijnsbeleid worden opgesomd. Door die te vergelijken met bovenstaande normen, is de rekenkamer in staat om de volgende deelvraag uit de startnotitie te beantwoorden:

Hoe worden de bereikte effecten bepaald en gemeten? Hoe wordt duidelijk gemaakt wat de bijdrage van de DWO aan het bereikte effect is?

De rekenkamer hanteert hierbij de volgende normen:

14. Jaarlijks stelt de gesubsidieerde instelling de volgende rapportages op: kwartaalrapportages, financiële viermaanden rapportages, jaarrekening en jaarverslag.
15. De gesubsidieerde instelling rapporteert in haar verantwoording over de gerealiseerde resultaten en geeft aan in welke mate deze een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten. In de verantwoording *moeten* activiteiten en resultaten worden toegelicht.
16. De sector O&W (als opdrachtgever) beoordeelt de verantwoording van de gesubsidieerde instelling (als opdrachtnemer). De sector O&W let op de betrouwbaarheid (juistheid en volledigheid) van de verantwoording.
17. Het college stelt de subsidie vast op basis van behaalde resultaten.
18. De sector O&W gaat na of de beoogde resultaten, zoals verwoord in haar beleidsnota's, zijn gerealiseerd.
19. Ten behoeve van de raad stelt het college van B&W een aparte verantwoording op, waarin de bijdrage van de bereikte resultaten aan de beoogde maatschappelijke effecten staan verwoord. Deze verantwoording sluit aan op de GSB-doelen.

2.5 Normen over verbetertraject DWO

In hoofdstuk 6 zullen de bevindingen over het verbetertraject van het welzijnsbeleid in Dordrecht worden opgesomd. De rekenkamer zal de volgende deelvraag uit de startnotitie beantwoorden:

Wat zijn de resultaten van het verbetertraject dat de DWO in 2003 heeft ingezet?

In 2003 en 2004 heeft bureau Hordijk&Hordijk in opdracht van de gemeente een verbetertraject voor de DWO opgezet en uitgevoerd. De rekenkamer hanteert de volgende specifieke normen ten aanzien van het verbetertraject:

20. De opzet en werking van financiële basisafspraken binnen de DWO *dienen* zodanig te verbeteren dat de volgende zaken op orde zijn: het (mogen) aangaan van verplichtingen, het kasverkeer en het genereren en verantwoorden van opbrengsten uit (bijvoorbeeld) deelnemersbijdragen.
21. De opzet en werking van procedures in de sfeer van de uitvoering van het directe werk van de DWO *dienen* zodanig te verbeteren dat de volgende zaken op orde zijn: het maken van plannings, het vastleggen van bestede uren, het registreren van geleverde output, het maken en bespreken van rapportages met analyses van verschillen tussen planning en realisatie.
22. De inrichting en handhaving van richtlijnen betreffende het maken van externe, outputgeoriënteerde afspraken (over aantallen eenheden van soorten producten, integrale prijzen) *dienen* zodanig te verbeteren dat de volgende zaken op orde zijn: het eenduidig

toerekenen van kosten, evenals het voorbereiden van offertes en het verzorgen van rapportages voor de opdrachtgever³.

³ Aanvankelijk maakte een evaluatie van de gemeentelijke sturingsfilosofie ook onderdeel uit van de beoogde verbeteringen. Dat is gewijzigd. Zie verder hoofdstuk 6.

3. Doelen

Met behulp van de in hoofdstuk 2 benoemde normen heeft de rekenkamer onderzocht welke doelen het bestuur van de gemeente voor het welzijnsbeleid heeft geformuleerd.

3.1 GSB-doelen

activiteit	norm	oordeel
doelen	1 <i>De raad stelt beoogde maatschappelijke effecten vast, veelal in de vorm van GSB-doelen. Kaderstellende documenten (zoals beleidskaders) moeten expliciet ter vaststelling aan de gemeenteraad worden voorgelegd.</i>	voldaan

In het meerjarenbeleidprogramma 2002-2006 (MJP) staan maatschappelijke effecten verwoord. Dit zijn de zogenaamde GSB-doelen. Het MJP is ter vaststelling voorgelegd aan de raad in de vergadering van 12 november 2002. Daarnaast is met de vaststelling van het MJP ook de nota 'visie op het sociaal beleid in Dordrecht' vastgesteld. In deze nota zijn de GSB-doelen die betrekking hebben op de 'sociale pijler' verwerkt in de situatie in Dordrecht. Daarmee zijn de GSB-doelen de doelen die de gemeenteraad wil bereiken. Als er in het vervolg van dit stuk gesproken wordt over 'beoogde maatschappelijke effecten' kan dus ook 'GSB-doelen' gelezen worden.

Het college van B&W beschrijft in paragraaf 3.2.4 van het MJP wat de meerjaren doelen voor 'jongeren' zijn in Dordrecht. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen doelstellingen voor 2004 en doelstellingen voor 2010. Hiervoor worden doelen voor het peuterwerk en het jongerenwerk geformuleerd, zo heeft de rekenkamer geconstateerd. Deze doelstellingen worden hieronder weergegeven.

Bevindingen Peuterwerk

Voor 2004 stelt de raad voor peuterwerk ten doel:

- bereik peuterwerk naar 70% (GSB 7).

De rekenkamer constateert dat in het MJP geen verdere toelichting wordt gegeven op dit doel. Dit doel is meetbaar geformuleerd. De organisaties die in Dordrecht bezig zijn met de uitvoering van het peuterwerk moeten een bijdrage leveren aan dit GSB-doel.

Bevindingen Jongerenwerk – Oud-Krispijn en Reeland

Voor 2004 stelt de raad voor jongerenwerk ten doel:

- 75% van de jeugd tevreden over ruimte in de buurt (GSB 7);
- sluitende aanpak & signalering 0-16 jaar (GSB 7).

In paragraaf 3.2.4 van het MJP licht het college toe "de jeugd moet meer betrokken raken bij de eigen leefomgeving". De rekenkamer stelt vast dat ook deze doelen meetbaar zijn geformuleerd.

3.2 Doelen in beleidsnota's en wijkjaarprogramma's

activiteit	norm	oordeel
doelen	<i>2 Het college van B&W vertaalt de door de raad beoogde maatschappelijke effecten naar beoogde resultaten. In beleidsnota's dienen de meerjarige GSB-doelen verwerkt te zijn.</i>	deels voldaan

Aangezien de raad de GSB-doelen uit het MJP als uitgangspunt voor het welzijnsbeleid heeft vastgesteld, moeten de doelen die door de sector O&W in beleidsnota's en wijkjaarprogramma's geformuleerd worden, afgeleid zijn van deze doelen. Hiervoor geldt ook de algemene norm dat doelen SMART en consistent moeten zijn.

Bevindingen Peuterwerk

Voor het peuterwerk gelden momenteel twee beleidsnota's:

- de nota 'De voorschoolse periode' (de VSP-nota) en;
- de nota 'Vroeg beginnen...' (de nota Voor- en Vroegschoolse Educatie, VVE-nota).

Ad. a. De rekenkamer stelt vast dat de VSP-nota vooral gericht is op een kwaliteitsverbetering van het peuterwerk in Dordrecht. De GSB-doelen zijn hierin niet verwerkt omdat deze nota van mei 1998 is, terwijl het MJP in november 2002 is vastgesteld. De rekenkamer constateert dat de nota na vaststelling van het MJP niet geactualiseerd is.

In deze nota worden beoogde resultaten weergegeven. Deze resultaten gaan echter over de kwaliteitsverbetering die het college wil bereiken en niet over de beoogde maatschappelijke effecten van het welzijnsbeleid.

Deze nota is door de sector O&W opgesteld en op 20 mei 1998 aangeboden aan het college. Het college heeft deze nota vervolgens aan de raad aangeboden en zij heeft deze vastgesteld op 30 september 1998.

Ad. b. In de VVE-nota zijn de GSB-doelen wel verwerkt. De VVE-nota gaat slechts over een deel van het peuterwerk, namelijk de VVE-groepen die binnen het peuterwerk opereren.

Deze nota is door de sector O&W op 29 mei 2001 aan het college aangeboden en op 19 juni 2001 door de raad vastgesteld.

In VVE nota worden de volgende doelen gesteld:

- in het schooljaar 2002-2003 zijn zoveel doorlopende VVE-trajecten, bestaande uit voorschoolse voorziening en onderbouw basisschool gerealiseerd, dat het, in november 2003 aan de financiering van de rijksoverheid gerelateerde aantal kinderen (724) minimaal wordt gehaald;
- aan de hand van een observatie- of toetsstelsel zijn vorderingen op kindniveau aan het eind van het individuele VVE-traject aanwijsbaar;
- aan de hand van een nulmeting in groep 3 wordt vóór de start van VVE op een school gemeten hoeveel kinderen er met een achterstand in groep 3 instromen. Deze meting wordt gedurende het VVE traject elk jaar herhaald en vergeleken met de nulmeting;
- aan de hand van vergelijking met Cito-scores van basisscholen in het land met een vergelijkbare leerlingenpopulatie wordt een vergelijkbaar c.q. beter resultaat gescoord.

De rekenkamer stelt vast dat niet wordt aangegeven wat de bijdrage van het VVE-peuterwerk is aan het GSB-doel uit het MJP. De rekenkamer constateert dat dit een gemiste kans is. Het VVE peuterwerk zou een grotere bijdrage leveren aan het bereiken van het maatschappelijke effect dan regulier peuterwerk. Nu wordt dat niet duidelijk gemaakt.

De doelen in de nota zijn meetbaar geformuleerd en in de omschrijving van de doelen van het VVE-peuterwerk wordt beschreven hoe een nulmeting uitgevoerd zal worden en hoe aan de hand van deze nulmeting de beoogde resultaten gecontroleerd kunnen worden.

Bevindingen Jongerenwerk – Oud-Krispijn en Reeland

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de nota 'beleidsimpuls jeugd' een belangrijke nota is voor het jongerenwerk. Deze nota is opgesteld door de sector O&W en op 11 mei 2004 in de raad vastgesteld. De rekenkamer stelt vast dat in de 'beleidsimpuls jeugd' de koppeling tussen de GSB-doelen uit het MJP en het jeugdbeleid gemaakt wordt. Met de komst van het Grote Steden Beleid zijn de activiteiten en projecten uit het jeugdbeleid integraal opgenomen in het meerjaren beleidsprogramma. Ook in de 'visie op het sociaal beleid in Dordrecht' (ook wel de DSV-nota genoemd) is het jeugdbeleid opgenomen. Deze nota is overigens door de sector O&W uitgegeven.

In de bovengenoemde nota's staan de belangrijkste doelen van het jeugdbeleid genoemd: *"Kinderen en jongeren moeten zich kunnen ontwikkelen, ontplooien, elkaar ontmoeten en zich kunnen ontspannen in de stad. Een goede basisinfrastructuur is hiervoor belangrijk. Ook is er aandacht voor de kinderen en jongeren die in moeilijker situaties opgroeien en het soms niet op eigen kracht redden. Voor deze kinderen en jongeren is er een preventieve aanpak (springplank) en als het jeugdigen niet lukt hun hoofd boven water te houden is er (tijdelijk) extra hulp (het vangnet)."*

In de 'beleidsimpuls Jeugd' worden de doelen uit het MJP en uit de 'visie op sociaal beleid in Dordrecht' uitgewerkt. De rekenkamer constateert dat dit niet SMART gebeurt. Bijvoorbeeld het doel *"signaleren van beginnende problemen (preventie) en vroegtijdig aanpakken van problemen om risico's te beperken en te voorkomen dat jeugdigen uitvallen"*. Dit doel wordt uitgewerkt in drie soorten preventie: Primaire preventie, secundaire preventie en tertiaire preventie. De rekenkamer stelt vast dat daarbij niet aangegeven wordt wat er met deze vorm van preventie bedoeld wordt. Dit leidt niet tot meetbare doelen, zo constateert de rekenkamer. In de bijlage bij deze nota is een uitvoeringsplan gevoegd. In dit uitvoeringsplan worden acties genoemd die deel uitmaken van het beleid voor jongeren in Dordrecht. De rekenkamer constateert dat deze acties meetbaar zijn geformuleerd en dat de link met de GSB-doelstelling zichtbaar is gemaakt.

<i>Doel</i>	De jeugd informeren over het voorzieningen- en activiteiten aanbod in Dordrecht. De jeugd kennis laten maken met de gemeente en de diverse voorzieningen in de stad op een voor de jeugd aansprekende manier, waarbij zij de gelegenheid krijgen om vragen te stellen aan de gemeenten en de instellingen.
<i>Activiteit</i>	Ontwikkelen jongerenwebsite.
<i>Met wie wordt samengewerkt</i>	Nader te bepalen.

<i>Wie is initiatiefnemer</i>	O&W.
<i>Tijdsplanning</i>	Start in 2003.
<i>Beoogd resultaat in 2004</i>	Er is een jongerenwebsite die minimaal 100 bezoekers per dag heeft.
<i>Uitvoerder</i>	CommuniquéGroep.
<i>Hoe wordt resultaat gemeten</i>	Op basis van aantallen bezoekers en bezochte sites.
<i>Levert bijdrage aan GSB doelstelling</i>	In 2004 is ten minste 75% van de jeugd positief over de 'ruimte in de buurt'. In 2004 is ten minste 75% van de jeugd positief over 'uitgaan in de Binnenstad'. Vergroting deelname jeugdactiviteiten door verrijking en versterking aanbod op wijkniveau.
<i>Kosten</i>	PM
<i>Dekking</i>	GSB middelen Campagne middelen

Deze doelen in de nota's 'beleidsimpuls jeugd' en de 'visie op sociaal beleid in Dordrecht' zijn gebaseerd op een beoogd maatschappelijke effect (vooral het GSB-doel 'sluitende signalering'). Het GSB-doel 'tevredenheid jeugd naar 75%' wordt in de nota's doorvertaald naar beoogde resultaten. De beoogde resultaten zijn echter niet meetbaar geformuleerd.

Er wordt niet gesproken over een beoogde verbetering die door het voorgestelde beleid bereikt zou moeten worden. De rekenkamer constateert dat er in de 'visie op sociaal beleid in Dordrecht' geen nulmeting wordt gegeven. Wel wordt er over 'voortgaande doelen' gesproken. In de nota 'Beleidsimpuls Jeugd' die in mei 2004 in de raad is besproken, wordt de jeugdmonitor 2001 als 'nulmeting' gebruikt. De rekenkamer constateert dat dit géén nulmeting is daar deze meting bij het verschijnen van de nota reeds drie jaar oud is.

De directeur O&W heeft de rekenkamer meegedeeld (reactie 19 oktober 2005) dat er naast de eerdergenoemde nota's nog een andere belangrijke nota is, genaamd 'Ruimte voor de Jeugd'. Bij bestudering van deze nota heeft de rekenkamer geconstateerd dat ze gaat over het inzetten van budget voor openbare ruimten en speelplaatsen en niet over jongerenwerk. Daarom heeft de rekenkamer deze nota in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

3.3 Offerteaanvraag

activiteit	norm	oordeel
doelen	<i>3 De offerteaanvraag sluit aan op beleidsnota's van de sector O&W. In de offerteaanvraag staan meetbare doelen in de vorm van beoogde resultaten. In de offerteaanvraag worden indicatoren opgesomd aan de hand waarvan de resultaten gemeten kunnen worden.</i>	niet voldaan

De offerteaanvraag aan de gesubsidieerde instelling moet aansluiten op beoogde resultaten in de beleidsnota's van de sector O&W. Voor het peuterwerk en het jongerenwerk zijn dat de nota's die

in de vorige paragraaf zijn behandeld. Daarnaast moet de offerteaanvraag aansluiten op de beoogde resultaten in de wijkjaarprogramma's van de wijkmanagementteams⁴ (de wijkmt's). In de offerteaanvraag moeten bij de doelen uit de nota's en wijkjaarprogramma's indicatoren staan die aangeven hoe de resultaten gemeten zullen worden, zo blijkt uit het beleidskader 'Buurtwerk in 2001'. Dit stelt de gesubsidieerde instelling in staat haar activiteiten meetbaar te formuleren waardoor controle door de sector O&W eenvoudiger wordt.

Bevindingen Peuterwerk

De rekenkamer stelt vast dat de offerteaanvraag door het wijkmt en de sector O&W wordt opgesteld. De sector O&W stelt het stedelijke deel van de offerteaanvraag op, waaronder het peuterwerk. Dit zou een voordeel kunnen zijn omdat er direct vanuit de beleidsnota's van O&W aan de offerteaanvraag gewerkt kan worden. De offerteaanvraag voor het peuterwerk in 2004 geeft de rekenkamer hieronder volledig weer:

Peuterwerk

Lever een aanbod op kwalitatief verantwoord peuterwerk met expliciete aandacht voor de deelname van allochtone peuters, zoals beschreven in het werkplan 2003. Werk hierbij samen met relevante partners in SIS-verband.

Prioriteiten

- Afstemming met de SPD, de CSPD en de COKD.
- Afstemming met School in de Samenleving (inzet activiteiten kinderwerk in het kader van SIS,
- Samenwerken met scholen m.b.t. de doorgaande ontwikkelingslijn (VVE beleidskader).

Het definitieve aantal te offereen peuterwerkgroepen zal na overleg met u worden bepaald, na behandeling van de kadernota 2004 in de gemeenteraad.

De rekenkamer stelt vast dat er in de offerteaanvraag van het peuterwerk geen meetbaar beoogde resultaten en geen indicatoren worden genoemd. Daarnaast is de offerteaanvraag onvolledig omdat er over het definitieve aantal peuterwerkgroepen letterlijk wordt gezegd dat dit *"na overleg met u zal worden bepaald."* In een reactie (19-10-2005) geeft de directeur van de sector O&W aan dat het definitieve aantal peutergroepen pas na de deadline van de offerteaanvraag vastgesteld werd in de raad. Om deze reden kon dit aantal nog niet in de offerteaanvraag worden opgenomen. Op basis van deze offerteaanvraag is de DWO niet in staat een goede offerte op te stellen.

De rekenkamer constateert dat op basis van deze offerteaanvraag niet vastgesteld kan worden of de DWO zich in zal zetten om de beoogde resultaten te realiseren, laat staan of ze een bijdrage zal leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten.

⁴ Elke wijk in Dordrecht heeft een wijkmanagementteam (wijkmt). Het wijkmt is verantwoordelijk voor de integraliteit van het programma, de afstemming tussen diensten en tussen gemeente en externen, de monitoring, de signalering van knelpunten bij de uitvoering en draagt daar zonedig oplossingen voor aan. In dit wijkmt hebben de wijkmanager en de accountmanagers van de sector O&W, stadswerken en stadsontwikkeling zitting.

Bevindingen Jongerenwerk Oud-Krispijn

De offerteaanvraag 2004 voor het jongerenwerk wordt opgesteld door de wijkmt's in de verschillende wijken. In de offerteaanvraag voor Oud-Krispijn worden de 'voor Oud-Krispijn geformuleerde' meerjaren doelen (uit het wijkjaarprogramma) opgesomd:

- Vergroten van betrokkenheid en activering van bewoners;
- Vergroten van de fysieke en sociale veiligheid;
- Verbeteren van de sociale infrastructuur.

Het is voor de rekenkamer niet duidelijk waar de doelen uit de offerteaanvraag vandaan komen. De rekenkamer constateert dat deze doelen niet uit de beleidsnota's voor het jongerenwerk afkomstig zijn en dat het niet de GSB-doelen uit het MJP zijn. Daarnaast zijn deze doelen niet meetbaar geformuleerd, zo constateert de rekenkamer.

Bij de eerder genoemde doelen wordt in de offerteaanvraag onder het kopje 'gevraagde inzet' volstaan met één zin: *"Speciale aandacht dient uit te gaan naar de jongeren [...]"* of *"Lever een bijdrage aan het signaleringsnetwerk jongeren."*



Bevindingen Jongerenwerk Reeland

In de offerteaanvraag 2004 van de wijk Reeland worden drie doelen opgesomd:

- Behoud en versterk de identiteit en de kwaliteit van de buurten;
- Verbeter de (fysieke) leefomgeving en leefbaarheid;
- Versterk de sociale infrastructuur.

Dit resulteert in de volgende (op jongerenwerk gerichte) offertevraag: *"Gedurende het jaar diverse activiteiten organiseren voor jeugd- en jongeren (jongens én meisjes) verspreid over de verschillende buurten, accent Transvaalbuurt en Vogelbuurt, i.s.m. sportstimulering, de speeltuinen e.a. zonodig signaleren van overlastsituaties en afspraken maken daarover met andere partners in de wijk (waaronder de politie)."*

De rekenkamer stelt vast de offerteaanvraag niet duidelijk maakt wat de link tussen deze vraag en de te bereiken doelen is. Daarnaast zijn de doelen in de offerteaanvraag niet SMART geformuleerd.

In de offerteaanvraag 2004 staan andere doelen dan de GSB-doelen en de doelen uit de beleidsnota's voor peuterwerk en jongerenwerk van de sector O&W. Daarnaast zijn de doelen die er wel in staan niet SMART geformuleerd. Dit heeft, volgens de rekenkamer, twee gevolgen. Ten

eerste kan de DWO niet weten aan welke beleidsprioriteiten zij in de offerte aandacht moet besteden. Ten tweede kan de offerteaanvraag niet gebruikt worden door de sector O&W om de offerte, die zij van de DWO ontvangt, te beoordelen. De DWO onderkent dit en stelt in haar beleidsbrief van november 2004 het volgende: *"Van opdrachtgevers verwachten we dat zij hun verwachtingen expliciet en SMART formuleren en dat zij een zekere afstand bewaren ten opzichte van de professionele inspanningen die nodig zijn om de resultaten te behalen"*.

3.4 Offerte

activiteit	Norm	oordeel
doelen	4 <i>De offerte van de welzijnsinstelling noemt te leveren resultaten, en geeft aan hoe die een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten.</i>	deels voldaan

In de offerteaanvraag moeten beoogde resultaten staan verwoord. Het is dan aan de gesubsidieerde instelling een aanbod te leveren dat aan deze beoogde resultaten bijdraagt. Dit aanbod verwoordt ze in een offerte, die ook als activiteitenplan gebruikt wordt bij de subsidieaanvraag. Als ze dit niet doet is het voor de sector O&W niet duidelijk wat de bijdrage van de gesubsidieerde instelling zal zijn aan de door de raad beoogde maatschappelijke effecten.

De offertevraag wordt op 1 mei aan de DWO aangeboden. De DWO dient deze offerte in voor 1 oktober.

Bevindingen offerte 2004 Peuterwerk

Op basis van de offerte moet de sector O&W kunnen beslissen of zij de subsidie toekent. De offerte voor het peuterwerk, dat in Dordrecht stedelijk georganiseerd is, is hieronder in zijn geheel overgenomen.

Peuterwerk regulier

Wielwijk (Troetelberen, Dobbertjes), Oud-Krispijn (Sincap, Hobbelpaard) Nieuw-Krispijn (Dukkie), Reeland (Humpie Dumpie), Binnenstad (Peut) en Staart (Wantijgertjes).

Opvang en begeleiding van peuters in 16 groepen (na 1 augustus 2004 15) van maximaal 17 peuters (2-4 jaar) verspreid over 8 locaties. Begeleiding en opvang vindt plaats 2 maal per week in bijeenkomsten van (2 uur + 0,5 uur) gedurende 40 weken per jaar.

De groepen worden begeleid door 1 gekwalificeerde peuterleidster en 1 groepshulp of vrijwilliger per groep. Conform kwaliteitsnormen van de gemeente en het pedagogisch beleids- en werkplan.

Via geregelde individuele contacten met ouders is waar nodig contact en met andere organisaties wordt gewerkt aan bestrijding en voorkoming van gedragsontwikkelingsproblemen.

De offerte voor het peuterwerk is meetbaar geformuleerd, aldus de rekenkamer. In dit onderdeel van de offerte worden beoogde resultaten beschreven. De offerte van de DWO geeft echter niet aan hoe deze resultaten een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke effecten die de

raad nastreeft. De rekenkamer constateert dat dit mede veroorzaakt wordt door de offerteaanvraag van de sector O&W, waarin dit ook verzuimd wordt.

Bevindingen offerte 2004 jongerenwerk Oud-Krispijn

Het onderdeel van de offerte dat het jongerenwerk in de wijk Oud-Krispijn beschrijft is groot. Daarom wordt deze hier niet volledig overgenomen maar volstaat de rekenkamer met een illustratief voorbeeld. De omschrijving van de activiteit 'inloop':

Activiteit	Vergroten van de fysieke en sociale veiligheid	Meerjarig:
2.1	Inloop 3 avonden per week huiskameractiviteiten in de buurtwoning (muziek luisteren, film kijken) en sport en spel buiten op het pleintje. Van 18:00 tot 20:00 uur voor jongeren van 10 t/m 15 jaar en doorloop tot 22:00 uur jongeren t/m 20 jaar. Op ma-, do- en vrijdagavond. Per avond ca. 30 jongeren aanwezig (binnen/buiten) onder begeleiding van jongerenwerker en begeleider.	ja

De offerte 2004 voor het jongerenwerk in de wijk Oud-Krispijn is meetbaar geformuleerd. De producten die in deze offerte worden aangeboden zijn gedetailleerd beschreven in SMART-termen. Er wordt echter niet duidelijk gemaakt wat de bijdrage van deze producten is aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Bevindingen offerte 2004 jongerenwerk Reeland

Het onderdeel van de offerte voor de wijk Reeland is hieronder, voor zover deze betrekking heeft op het jongerenwerk, overgenomen.

Reeland Aangeboden activiteiten:	
2.3	DWO jongerenwerk biedt gedurende 40 weken een instuif van 2 uur voor jongeren van 12 – 17 jaar. Bereik circa 25 jongeren per keer met verschillende culturele achtergrond, met name uit Vogelbuurt, Indische buurt. Locatie wijkcentrum de Driesprong. Programmering wordt samen met de doelgroep ontwikkeld. Er wordt aandacht besteed aan het overdragen van verantwoordelijkheid voor onderdelen van de activiteit aan leden van de doelgroep. (meerjarig).
2.4	DWO jongerenwerk werft meiden van 12 – 16 jaar in de Vogelbuurt, Indische- en Transvaalbuurt voor een meidengroep, 20 weken, bijeenkomsten van 2 uur. In het eerste jaar wordt een kerngroep van 15 meiden bereikt, met verschillende culturele achtergrond. Eigen programmering met als resultaat: beter inzicht in wat meiden nodig hebben om prettig op te groeien in de wijk. (meerjarig).
2.5	Met ToBe wordt een vakantieprogrammering uitgewerkt voor 2, maximaal 3 weken in de zomervakantie. Motto cultuurtrip. Bereik 30 kinderen. Gezien de doelgroep is een lage entreprijs gewenst, dat betekent dat sponsoring een voorwaarde is. Werving in heel de wijk. Samenwerking met scholen en speeltuinen. (meerjarig).
3.7	DWO jongerenwerk zet een project huiswerkbegeleiding op met gebruikmaking van de faciliteiten van het internetcafé. Doelgroep jongeren in leeftijd van 10-16 jaar, Vogelbuurt, Indische buurt, Transvaalbuurt. Gedurende 20 weken, 2 uur per week. Bereik tenminste 12 jongeren.

De rekenkamer stelt vast dat de DWO in dit deel van de offerte beoogde resultaten noemt. Daarnaast zijn deze resultaten SMART geformuleerd. Vervolgens probeert de DWO hier aan te

geven hoe dit resultaat bijdraagt aan het beoogde maatschappelijke effect. Bijvoorbeeld bij product 2.4, de meidengroep: "Eigen programmering met als resultaat: beter inzicht in wat meiden nodig hebben om prettig op te groeien in de wijk".

3.5 Algemene normen

activiteit	norm	oordeel
doelen	5 <i>Doelen moeten SMART zijn, en tevens consistent met andere doelen. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel/Afgesproken, Realistisch en Tijdgebonden. Doelen zijn dus SMART als er een duidelijke afbakening van het onderwerp aan de orde is, er heldere indicatoren zijn, er wederzijds commitment is bij afspraken, streefcijfers haalbaar zijn en er een tijdslimiet geldt.</i>	deels voldaan

Bevindingen

De rekenkamer heeft de volgende stukken doorgenomen: het MJP, de VVE- nota, de VSP-nota, de offerteaanvraag en de offerte. Doelen genoemd in deze stukken moet SMART zijn. Daarnaast moet er een samenhang zijn tussen de geformuleerde doelen. Dit wordt ook wel consistentie genoemd.

Doelen zijn SMART				
	GSB-doelen	beleidsnota's	offerteaanvraag	offerte
Jongerenwerk	<i>voldaan</i>	<i>niet voldaan</i>	<i>niet voldaan</i>	<i>voldaan</i>
Krispijn				
Jongerenwerk	<i>voldaan</i>	<i>niet voldaan</i>	<i>niet voldaan</i>	<i>voldaan</i>
Reeland				
Peuterwerk	<i>voldaan</i>	<i>niet voldaan</i>	<i>niet voldaan</i>	<i>voldaan</i>

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de maatschappelijke effecten (GSB-doelen) in SMART termen zijn opgesteld. In de beleidsnota's voor jongerenwerk en peuterwerk van de sector O&W wordt dit een aantal maal nagelaten. Ook de offerteaanvraag is vaak niet meetbaar opgesteld. De offerte is daarentegen wel opgesteld in meetbare termen. De rekenkamer constateert verder dat de consistentie tussen de doelen vaak ontbreekt. Zo worden in de beleidsnota's de GSB-doelen als uitgangspunt genomen. In de offerteaanvraag worden echter andere doelen aangehaald. In de offerte is de consistentie met de doelen uit de beleidsnota's en met de GSB-doelen vervolgens nog lastiger te constateren.

3.6 Algemene normen

activiteit	norm	oordeel
doelen	6 Doelen moeten de beoogde verbetering ten aanzien van de huidige (of eventueel een andere) situatie aangeven. Subdoelen moeten aangeven hoe deze bijdragen aan hoofdoelen.	deels voldaan

Deze norm loopt vooruit op het afleggen van verantwoording: als niet bekend is wat de uitgangssituatie geweest is, valt ook niet vast te stellen hoe groot de verbetering geweest is ten opzichte van die uitgangssituatie.

Bevindingen

De rekenkamer constateert dat er voor de beleidsnota's van het welzijnsbeleid weinig nulmetingen worden uitgevoerd. Alleen in de VVE-nota wordt dit gedaan en wordt er gedetailleerd beschreven hoe op basis van deze meting de voortgang van het beleid gemeten zal worden. In andere nota's wordt volstaan met een schets. Deze schets is echter zo algemeen geformuleerd dat op basis hiervan achteraf niet geconstateerd kan worden of er sprake is van een verbetering. Ter illustratie geeft de rekenkamer hier 'de uitgangssituatie' weer zoals die geschetst wordt in de nota 'Beleidsimpuls Jeugd':

"In de basisinfrastructuur voor de jeugd is een 'gat' ontstaan. Dit is geconcludeerd door Prof. Micha de Winter. Volgens hem zijn de vertrouwde kaders waar volwassenen en kinderen elkaar ontmoeten en waar werd opgevoed er niet meer of hebben aan betekenis ingeboet. Zo zijn in de buurt te weinig voorzieningen voor kinderen en is deze niet veilig genoeg. Volwassenen bekommeren zich te weinig om de jeugd. De school is anoniem geworden."

Het is volgens de rekenkamer niet mogelijk op basis van deze schets te constateren welke verbetering het welzijnsbeleid uit de Beleidsimpuls Jeugd teweeg moet brengen.

Bij de nota 'visie op het sociale beleid in Dordrecht' is in de bijlagen een 'voortgangsrapportage' opgenomen. In de nota zelf wordt naar deze bijlage verwezen als een tussenstand: "In deze tussenstand wordt aangegeven in hoeverre doelen en subdoelen worden benaderd en worden conclusies getrokken over de effectiviteit van de inzet en over de haalbaarheid van de doelstellingen."

De rekenkamer heeft de bijlage bekeken en constateert dat er in de bijlage zelf geen cijfers genoemd worden die als nulmeting of als tussenstand gebruikt worden. Wel wordt in deze bijlage verwezen naar een 'I-meting'. Deze I-meting is gebaseerd op de jeugdmonitor, zo staat in de bijlage, waarbij niet vermeld wordt uit welk jaar deze dateert en ook niet aangegeven wordt welke gegevens er uit de jeugdmonitor worden overgenomen. De rekenkamer gaat er dan ook van uit dat er in deze nota geen O-meting is opgenomen en dat de I-meting waarover gesproken wordt niet is uitgewerkt en daardoor geen dienst kan doen als alternatieve O-meting.

4. Sturing

Met behulp van de in hoofdstuk 2 benoemde normen heeft de rekenkamer onderzocht hoe de doelen van het bestuur van de gemeente worden geconcretiseerd, zodat de gesubsidieerde instellingen weten wat ze moeten doen en waarop ze worden beoordeeld.

Binnen het welzijn zijn diverse zelfstandige organisaties actief. Deze organisaties werken samen met de sector O&W voor de uitvoering van het welzijnsbeleid. Zelfstandige gesubsidieerde instellingen, zoals de DWO, zijn hierbij belangrijke partners van de sector O&W. Voor de relatie tussen de sector O&W en gesubsidieerde instellingen gelden bepaalde normen en regels. Leidende documenten hierbij zijn in dit geval de ´Algemene Subsidie Verordening´ (ASV), Beleidskader ´Buurtwerk in 2001´, de nota ´visie op sociaal beleid in Dordrecht´ en de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst. De respectievelijk tweede en derde documenten vormen het beleidskader voor de sturing van gesubsidieerde instellingen. De sector O&W geeft aan dat hierbij het beleidskader ´Buurtwerk in 2001,´ de basis vormt en ´visie op sociaal beleid in Dordrecht´ hier een aanvulling op is. Het formele sturingsmodel⁵ voor de sturing van een gesubsidieerde instelling wordt ontleend aan het beleidskader ´Buurtwerk in 2001´. In dit sturingsmodel worden de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken organisaties beschreven.

4.1 Relatie tussen gemeente en de DWO

De rekenkamer hanteert, zoals eerder gemeld, specifieke normen ten aanzien van de sturing van gesubsidieerde instellingen. Per norm zullen de bevindingen van de rekenkamer worden behandeld.

activiteit	Norm	oordeel
sturing	<i>7 De relatie tussen gemeente en welzijnsinstellingen moet gebaseerd zijn op een eenduidig sturingsmodel, waarin alle betrokkenen worden genoemd.</i>	deels voldaan

Het sturingsmodel van de gemeente Dordrecht is gebaseerd op het principe van sturen op afstand, zo blijkt uit het beleidskader ´Buurtwerk in 2001´. Hierbij geldt een strikte scheiding van rollen. Het college en de raad stellen de kaders en de gesubsidieerde instelling voert het beleid uit. Uit een beschrijving van het sturingsmodel moet blijken of het college stuurt op middelen, activiteiten, resultaten of maatschappelijke effecten.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de rol van gemeentebestuur en sector O&W in het beleidskader ´Buurtwerk in 2001´, afwijkt van de nota ´visie op sociaal beleid in Dordrecht´. In de

⁵ Het sturingsmodel is formeel nog steeds van kracht.

eerste nota is er sprake van een strikte scheiding van rollen. Hierbij is de gemeenteraad kaderstellend en de gesubsidieerde instelling uitvoerend. In de nota staat:

"De gemeente heeft geen bemoeienis met de bedrijfsvoering – de organisatie en het productieproces – bij de uitvoerende instellingen."

De tweede, aanvullende nota gaat uit van een minder strikte scheiding. De nota deelt de gemeente een regierol toe:

"De regierol van de gemeente in dit proces wordt nader omschreven: het bijeen brengen van partners, het werken aan gedeelde visies en doelstellingen, het (doen) organiseren van sluitende ketens, het committeren van partijen en het komen tot resultaatgerichte afspraken, waarin ruimte is voor de deskundigheid en creativiteit van professionals en vrijwilligers."

Er bestaat tevens een afwijking tussen de uitvoeringsovereenkomsten en de andere documenten. In de andere documenten wordt uitgegaan van sturen op resultaat. De uitvoeringsovereenkomst wijkt van dit principe af. In 'artikel 4: Resultaatverbintenis' van de uitvoeringsovereenkomsten 2003 en 2004 staat een verplichting aan de DWO om de gesubsidieerde activiteiten ook daadwerkelijk uit te voeren in het jaar waarvoor de subsidie is verleend. Er wordt echter geen melding gemaakt van sturen op resultaat.

De rekenkamer heeft onderzocht of alle betrokkenen in het sturingsmodel worden genoemd. De nota 'visie op sociaal beleid in Dordrecht', maakt melding van *"de wijkgerichte benadering die Dordrecht heeft ingezet [...]"*. In de uitvoeringsovereenkomst 2003 wordt daarnaast gesteld dat de DWO inzake de verantwoording aan de wijkmt's vier maal per jaar kort zal rapporteren over de in de wijkjaarprogramma's gestelde prioriteiten, voor zover deze niet volgens de vastgestelde planning verlopen." De rol, taken en verantwoordelijkheid van de wijkmt's wordt echter nergens in het sturingsmodel uitgelegd.

In een reactie aan de rekenkamer bevestigt de sector O&W dat het huidige beleidskader niet eenduidig is. Dit is volgens sector O&W de reden waarom subsidie niet is vastgesteld op basis van behaalde resultaten, maar op exploitatiebasis.

activiteit	norm	oordeel
sturing	8 <i>Het college intervenueert niet direct in de uitvoering van beleid. Het college van B&W heeft geen bemoeienis met de bedrijfsvoering van de gesubsidieerde instelling. Kortom, het college stuurt op afstand. De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen.</i>	deels voldaan

De sturing van het welzijnsbeleid vanuit het college gebeurt via het collegeprogramma dat eens in de vier jaar wordt vastgesteld. Tussentijds kan het college sturen door middel van beleidsnota's. Dit is met betrekking tot jongeren- en peuterwerk onder andere gebeurd middels de nota's 'Beleidsimpuls Jeugd', 'De Voorschoolse Periode' en 'Vroeg Beginnen...'

Het sturingsmodel dat het college hierbij hanteert is gebaseerd op het principe van sturen op afstand, zo blijkt uit het beleidskader. Gemeenteraad en college dienen volgens dit beleidskader de rol aan te nemen van kaderstellende opdrachtgever. Binnen deze relatie maakt de sector O&W afspraken met de gesubsidieerde instellingen over de voortgang, de wijze van verantwoording en de te realiseren resultaten. De kaderstellende rol van raad en college houdt in dat raad en college doelen formuleren en sector O&W prestaties in de vorm van meetbare resultaten afspreekt. Raad, college en sector O&W hebben nadrukkelijk geen bemoeienis met de bedrijfsvoering van de gesubsidieerde instelling, zo staat in het beleidskader.

De nota 'visie op sociaal beleid in Dordrecht' stelt dat: *"Resultaatgerichtheid in de kaderstelling dient samen te gaan met ruimte voor de uitvoering, om daardoor initiatief en creativiteit in de praktijk van alledag mogelijk te maken."*



Uit interviews met zowel de sector O&W als met de DWO blijkt dat de wethouder niet intervenueert bij de bedrijfsvoering van de DWO en de uitvoering van het activiteitenplan. Ook een clusterleider van de DWO meldde met betrekking tot dit onderwerp dat directe sturing vanuit het college niet plaats vindt. De wethouders komen geregeld langs in de wijken en tonen hierbij veel interesse. Ze gebruiken de bezoeken

echter niet voor sturing op de uitvoering door de DWO.

Er is circa vier maal per jaar contact tussen de wethouder en de directeur van de DWO. Soms is daar de voorzitter van de raad van toezicht van de DWO bij. Doel van deze gesprekken met de directeur van de DWO is het op koers leggen en houden van de DWO, het bespreken van belangrijke punten uit het ambtelijk overleg en de positionering van het welzijnswerk in Dordrecht. Dit heeft de rekenkamer geconstateerd middels verslagen van deze gesprekken. Naast deze gesprekken met de directeur van de DWO is er regelmatig overleg tussen de sector O&W en de wethouder.

De rekenkamer stelt vast dat de wethouder tijdens deze gesprekken zowel op eigen initiatief als op verzoek van de raad informeert naar onder andere de voortgang van beleid, de financiële situatie bij de DWO, de realisering van activiteiten, de opdrachtformulering aan de DWO, het plan van aanpak administratieve organisatie DWO en de uitvoeringsovereenkomst met de DWO.

In de verslagen staan tevens voorbeelden van sturing door de wethouder. Zo staat er bijvoorbeeld: "*[De wethouder] wil dat er in de uitvoeringsovereenkomst wordt vermeld dat wij [de sector O&W] terugvorderen bij niet geleverde prestaties.*" (01-09-2003). De rekenkamer constateert dat de wethouder in dit voorbeeld stuurt op de uitvoering van het welzijnsbeleid. In een ander verslag staat: "*[De wethouder] vraagt naar een overzicht van niet uitgevoerde activiteiten in 2003. [De directeur van de DWO] geeft aan dat dit overzicht er is, en levert deze aan.*" (14-10-2003). De wethouder verlangt verantwoording van de DWO, zo stelt de rekenkamer vast. Daarmee benadrukt hij tevens het niveau van sturing op de DWO: op het niveau van uitgevoerde activiteiten.

"[De wethouder] heeft met de DWO een gesprek gehad over veiligheid in Oud-Krispijn. Er zijn hierover afspraken gemaakt met [de wijkmanager van de wijk Oud-Krispijn]." (07-07-2003). Dit interpreteert de rekenkamer als sturing waarbij het optreden van de wethouder heeft geleid tot concrete afspraken.

De gemeenteraad dient te sturen op hoofdlijnen. Uit notulen is gebleken dat de gemeenteraad in 2003 en 2004 voornamelijk heeft gestuurd op basis van incidenten. Woordvoerders van de commissie O&W erkenden dit tijdens een gesprek met de rekenkamer⁶ en gaven aan liever op hoofdlijnen te sturen. Ze zien drie belangrijke sturingsmomenten voor wat betreft het welzijnsbeleid. Dit zijn de begroting, de kadernota en het gemeentelijke jaarverslag. De betrokken raadsleden vinden deze documenten met betrekking tot het welzijnsbeleid echter niet inzichtelijk genoeg om op hoofdlijnen te kunnen sturen. Dit is volgens hen dan ook de reden dat er wordt gestuurd op incidenten. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de raad voornamelijk stuurt op incidenten.

Samenvattend stelt de rekenkamer dat de gemeenteraad niet op hoofdlijnen stuurt maar zich in haar sturing laat leiden door incidenten. De wethouder stuurt wel op hoofdlijnen en heeft geen directe bemoeienis met de bedrijfsvoering van de DWO. Toch worden er enkele kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop sturing plaatsvindt.

De directeur van de DWO geeft in een interview aan dat er meer contact zou moeten zijn met de wethouder om de 'strategische scope' te behouden. Zeker gezien het feit dat er ieder jaar een order van acht á negen miljoen euro wordt uitgeschreven.

Momenteel worden alleen bij het aantreden van het college nieuwe accenten gelegd binnen het welzijnsbeleid, aldus de sector O&W in een gesprek met de rekenkamer (08-06-2005). Het welzijnsbeleid ligt volgens de sector O&W in een politiek spanningsveld. Eens in de vier jaar, om en nabij de verkiezingen, is er een echte discussie over dit beleid. Tussendoor zijn er slechts kleine aanpassingen.

De rekenkamer constateert dat er in de besluitenlijsten 2004 van de B&W-vergaderingen nauwelijks besluiten worden genomen ten aanzien van de DWO. Alleen ten tijde van financiële

⁶ Gesprek met woordvoerders commissie Onderwijs en Welzijn, 20 juni 2005.

problemen bij de DWO zijn er besluiten genomen die direct op de DWO betrekking hadden (notulen mei 2004).

activiteit	norm	oordeel
sturing	9 <i>Opzet en werking van het sturingsmodel komen overeen.</i>	niet voldaan

Met de nota beleidskader 'Buurtwerk in 2001' heeft de sector O&W twee doelen. Deze doelen zijn:

- Het vaststellen van de rollen en verantwoordelijkheden van gemeente en instellingen;
- Het sturen op resultaat.

Het beleidskader gaat uit van een strikte verdeling van de rollen. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen de kaderstellende rol van de gemeente en de uitvoerende rol van de gesubsidieerde instelling. In het sturingsmodel, bestaande uit vier documenten, wordt de kaderstellende rol van het gemeentebestuur genoemd. Daarnaast worden de taken en verantwoordelijkheden van de sector O&W genoemd. Ook wordt aandacht besteed aan de uitvoerende rol van de gesubsidieerde instelling.

Uit interviews is gebleken dat naast het gemeentebestuur, de sector O&W en de DWO, de Wijk Management Teams (wijkmt's) een grote rol vervullen in het subsidieverleningsproces. De wijkmt's stellen het grootste deel van de offerteaanvraag aan de DWO op, beoordelen de offerte van de DWO voor hun wijk, hebben de taak in te spelen op de actualiteit in de wijk en onderhouden contact met de DWO. De rol van de Wijk Management Teams wordt niet genoemd in het beleidskader. De rekenkamer stelt zodoende vast dat het sturingsmodel op dit punt niet overeenkomt met de praktijk.

Tijdens de interviews is tevens gebleken dat zowel formeel als informeel overleg tussen de verschillende partijen in de wijk een grote rol speelt. Zo wordt de offerteaanvraag tijdens het opstellen in de wijken besproken door de wijkmanagers van de gemeente en clusterleiders van de DWO. In dat opzicht komt de DWO dus niet alleen met een aanbod als reactie op de offertevraag. Zij denkt regelmatig actief mee over de vraag van de gemeente en welke doelen prioriteit dienen te hebben. Ook tijdens de uitvoering van het beleid vindt er regelmatig overleg plaats tussen het Wijkmt en de DWO. Hierbij wordt de voortgang van de activiteiten besproken, komt de dynamiek van de wijk ter sprake en wordt er ingegrepen als een activiteit niet blijkt te lopen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de activiteit in samenspraak te vervangen door een alternatief. In de wijken is er soms sprake van nauwe samenwerking. Tekenend hiervoor is dat de wijkmanager en de clusterleider van de wijk Reeland/Staart beiden hun kantoor hebben in het buurthuis aan de Maasstraat. In een interview zegt de wijkmanager van de wijk Reeland/Staart dat er in de dagelijkse praktijk regelmatig bilateraal overleg is tussen de wijkmanager en de clusterleider van het DWO, die letterlijk bij elkaar om de hoek werken. Tevens wordt er gezegd dat er gezamenlijk

wordt er ingespeeld op ontwikkelingen in de wijk, zelfs als dit strikt genomen de taak van de DWO zou zijn. Dit staat in contrast met de strikte rollenverdeling die wordt gehanteerd in het sturingsmodel. De rekenkamer constateert dat het sturingsmodel ook op dit punt niet overeenkomt met de praktijk.

De directeur van de sector O&W bevestigt in een reactie op de bevindingen van de rekenkamer (19 oktober 2005) dat er geen sprake is van "*louter één op één sturing*", maar dat er sprake is van een ketenaanpak. De visie zoals in die zin verwoord in het beleidskader past dan ook niet meer, vandaar de huidige herijking buurtwerk, aldus de directeur van de sector O&W.

Zoals aangegeven in beleidskader 'Buurtwerk in 2001' dient de sector O&W te sturen op resultaat. De sector O&W bevestigt middels een brief aan de rekenkamer dat ze stuurt op resultaten. Echter, uit een brief aan de DWO (kenmerk ow/05/239) blijkt dat de sector O&W niet voornemens was de subsidie 2004 vast te stellen op basis van de behaalde resultaten, maar op basis van werkelijk gemaakte kosten. De sector O&W stelde hierbij wel de voorwaarde dat activiteiten daadwerkelijk waren uitgevoerd. De sector O&W spreekt in deze brief over een exploitatiesubsidie. De rekenkamer stelt vast dat er niet wordt gestuurd op resultaat, maar op activiteiten.

In een latere reactie (19 oktober 2005) stelt de directeur van de sector O&W dat "*het 'sturen op resultaten', nog niet volledig mogelijk was*". In de praktijk is er "*in de financiële sturing formeel nog steeds sprake van een exploitatiesubsidie, waarbij, zoals de rekenkamer terecht stelt, beoordeeld wordt of activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd.*" De directeur van de sector O&W geeft hierbij tevens aan dat er naar inhoudelijke sturing op resultaten wordt toegewerkt.

activiteit	norm	oordeel
sturing	10 <i>De sector O&W stelt een offerteaanvraag op. De sector O&W maakt afspraken met de gesubsidieerde instellingen over de voortgang, de wijze van verantwoording en de te realiseren resultaten, en legt deze vast.</i>	deels voldaan

Volgens het sturingsmodel dient de gemeente de offerteaanvraag aan de DWO op te stellen. De rekenkamer heeft van de sector O&W een tweetal aanbiedingsbrieven van de offerteaanvraag ontvangen. Eén uit 2003 en één uit 2005, waaruit blijkt dat de directeur O&W de offerteaanvraag aan de DWO aanbiedt namens de wethouder O&W. De sector O&W heeft de rekenkamer verzekerd dat dit ook in 2004 het geval was. Via de offerteaanvraag nodigt de sector O&W, namens het college, de DWO uit om een offerte aan te bieden. Deze vormt de basis voor de uitvoering van het welzijnswerk door de DWO.

De sector O&W dient afspraken met de DWO te maken die dienen als kaders voor de voortgang, de wijze van verantwoording en de te realiseren resultaten. Dit doet de sector O&W middels een uitvoeringsovereenkomst. De afspraken in dit document vullen de randvoorwaarden uit de ASV aan. De ASV blijft hierbij wel leidend als het gaat om het verstrekken van de subsidie aan de DWO. Naast deze documenten bevatten ook de nota's beleidskader 'Buurtwerk in 2001' en 'visie op sociaal beleid in Dordrecht' kaders voor de sturing van de DWO.

De rekenkamer stelt vast dat de sector O&W de ambtelijke regie en verantwoordelijkheid draagt voor de offerteaanvraag. In de praktijk zijn het echter de wijkmt's die het grootste deel van de vraag aan de DWO formuleren. De sector O&W formuleert de vraag voor de stedelijke componenten van het door de DWO uitgevoerde welzijnsbeleid, maar dit is slechts een relatief klein deel vergeleken met de vraag uit de wijken. Ter illustratie: In de 'offerteaanvraag 2004' zijn elf pagina's gewijd aan de vraag uit de wijken en drie aan de vraag met betrekking tot stedelijk welzijnswerk.

De sector O&W heeft in een interview met de rekenkamer aangegeven dat ze de vraag uit de wijken vrijwel nooit meer aanpast. De rekenkamer ziet dit als een goedkeuring van de vraag uit de wijken door de sector O&W. De sector O&W kijkt naar de consistentie tussen de diverse offerteaanvragen uit de wijken en voegt tenslotte de bijdrage uit de wijken samen met de vraag voor de



stedelijke componenten van het door de DWO uitgevoerde welzijnsbeleid. Hierna stuurt ze het geheel als offerteaanvraag naar de DWO. De sector O&W is ambtelijk verantwoordelijk voor de gehele offerteaanvraag.

De sector O&W levert via de accountmanagers, die zitting hebben in de wijkmt's, informatie aan voor de vraag uit de wijk. Accountmanagers dragen er op die manier zorg voor dat gemeentelijk beleid wordt gecommuniceerd naar de wijkmt's.

De rekenkamer constateert dat de praktijk weliswaar formeel overeenkomt met het sturingsmodel, maar dat de inhoudelijke offerteaanvraag voor het grootste deel in de wijken wordt opgesteld.

Volgens het sturingsmodel dient de sector O&W daarnaast afspraken te maken met de DWO over voortgang, de wijze van verantwoording en de te realiseren resultaten. De rekenkamer heeft de uitvoeringsovereenkomsten 2003 en 2004 doorgenomen. Hierin staan afspraken over de te verrichten activiteiten, rapportage en verantwoording, en de resultaatverbintenis. De resultaatverbintenis stelt echter niet welke resultaten er dienen te worden behaald, maar dat alle activiteiten in het jaar waarin de subsidie is verleend dienen te worden uitgevoerd. De rekenkamer

constateert zodoende dat de sector O&W afspraken maakt met de DWO. Deze afspraken gaan over onder andere de voortgang, wijze van verantwoording, en de te verrichten activiteiten, maar niet over de te realiseren resultaten.

activiteit	norm	oordeel
sturing	11 <i>De gesubsidieerde instellingen dienen hun subsidieaanvraag te vergezellen van een activiteitenplan (offerte) en sluitende begroting.</i>	voldaan

De sector O&W benadrukt de subsidierelatie met de DWO en ziet de offerte van de DWO dan ook als een gespecificeerde subsidieaanvraag. De subsidie wordt immers berekend op basis van het activiteitenplan dat de DWO dient te leveren, zoals vereist in artikel 10.2 van de ASV. Daarnaast vormt de offerte een afrekensystematiek. De sector O&W kan de offerte gebruiken als een checklist om na te gaan of de DWO daadwerkelijk heeft geleverd wat is toegezegd. Op basis van de verantwoording hiervan wordt de uiteindelijke subsidie vastgesteld. Daarnaast wordt, uit de sluitende begroting die bij de offerte ingediend dient te worden, duidelijk hoe de DWO de verleende subsidie zal inzetten.

Onlangs is bijvoorbeeld de begroting voor het jaar 2005 in eerste instantie afgekeurd omdat deze weliswaar sluitend was, maar niet uitging van het subsidiebedrag dat de DWO in 2004 had ontvangen. Dit was niet conform de begrotingsrichtlijnen die de gemeente had neergelegd. Hierdoor ontstond er een tekort van circa 2 miljoen euro op de begroting van de DWO.

4.2 Kaderstelling

De rekenkamer hanteert de volgende normen van algemeen geldende werking ten aanzien van de sturing van het Dordtse welzijnsbeleid:

activiteit	norm	oordeel
sturing	12 <i>Voor sturing gebruikte termen (zoals effecten, prestaties, resultaten en inspanningen) dienen helder te worden gedefinieerd.</i>	niet voldaan

In het beleidskader 'Buurtwerk in 2001' wordt er gesteld dat er over prestaties en resultaten wordt gesproken mits er voorwaarden worden gesteld aan de door de gesubsidieerde instelling geleverde producten. Als er geen voorwaarden kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld doordat de resultaten van ondersteunende activiteiten niet meetbaar zijn, geldt er een inspanningsverplichting.

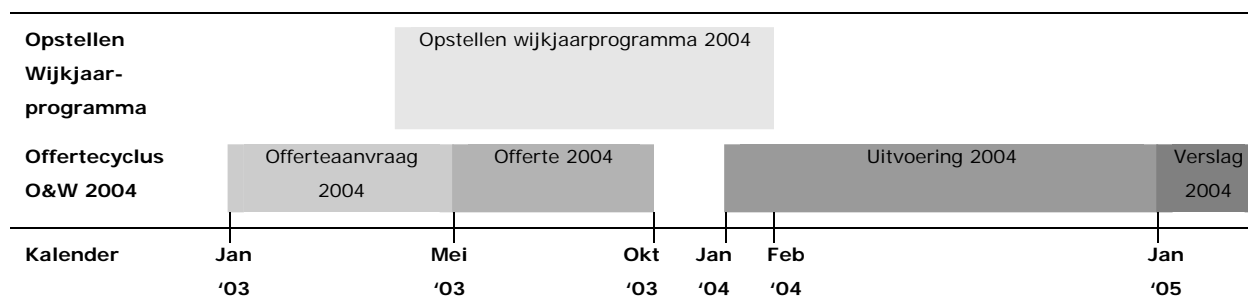
Artikel 4 van de 'uitvoeringsovereenkomst 2003' is een voorbeeld van tekst waarin de termen door elkaar worden gebruikt. In het artikel staat dat *"De DWO is verplicht de gesubsidieerde*

activiteiten, zoals omschreven in de verleningsbeschikking die voor 2003 is afgegeven, daadwerkelijk in het subsidiejaar 2003 uit te voeren." In de uitvoeringsovereenkomst wordt dit een resultaatverbintenis genoemd. De termen resultaat en activiteiten worden hier door elkaar gebruikt, in tegenstelling tot het onderscheid dat is gemaakt in het beleidskader. Het aangaan van een resultaatverbintenis is niet gelijk aan de inspanningsverplichting die gevraagd wordt in bovenstaand artikel. Het artikel verbindt voor de vaststelling van de subsidie immers geen voorwaarden aan de producten, zoals gesteld in het beleidskader, maar vraagt om de uitvoering van activiteiten. Dat resultaat niet gelijk staat aan verrichte activiteiten blijkt ook uit artikel 17.3 van de ASV, waarin staat: "[...]een overzicht van de verrichte activiteiten met een beschrijving van het verkregen resultaat[...]". Het artikel maakt hier duidelijk een onderscheid.

Daarnaast heeft de rekenkamer nergens een heldere definitie kunnen vinden van de termen effecten, prestaties, resultaten en inspanningen. In het beleidskader worden de termen, zoals hierboven gemeld, wel aangehaald maar niet gedefinieerd. De rekenkamer constateert uit bovenstaande dat de gebruikte termen niet helder zijn gedefinieerd.

activiteit	norm	oordeel
sturing	13 <i>Bij de offerteaanvraag voor het komende jaar dient opdrachtgever te beschikken over zoveel mogelijk relevante informatie over de uitvoering van het welzijnsbeleid in het voorgaande jaar.</i>	niet voldaan

De rekenkamer constateert op basis van interviews met de sector O&W, wijkmanagers en de DWO dat de wijkjaarprogramma's de belangrijkste bron zijn voor de offerteaanvraag. In het onderstaande schema wordt de offertecyclus weergegeven en vergeleken met het opstellen van de wijkjaarprogramma's in Dordrecht.



De wijkjaarprogramma's voor het jaar 2004 zijn opgesteld in 2003 en op 28 januari 2004 behandeld in de commissie Wonen en Leefbaarheid. De wijkjaarprogramma's worden dus vastgesteld nadat de offerteaanvraag aan de DWO is verstuurd. Daarmee wordt de invloed van de raad op de offerteaanvraag verkleind en mist de sector O&W de belangrijke input uit de wijkjaarprogramma's in de offerteaanvraag die ze bij de DWO doet. Daarbij heeft de rekenkamer

geconstateerd dat tijdens het opstellen van de offerteaanvraag al wel informatie uit de concept wijkjaarprogramma's wordt overgenomen. Daardoor wordt de offerteaanvraag actueler, maar verliest zij aan legitimiteit omdat de raad de wijkjaarprogramma's nog niet heeft vastgesteld.

5 Verantwoording

5.1 Inleiding

Met behulp van de in hoofdstuk 2 benoemde normen heeft de rekenkamer onderzocht hoe bereikte effecten bepaald en gemeten worden. En hoe duidelijk wordt gemaakt wat de bijdrage van de gesubsidieerde instelling aan het bereikte effect is. De raad moet in staat zijn om op basis van deze verantwoording een oordeel uit te spreken over het welzijnsbeleid.

5.2 Bevindingen

activiteit	norm	oordeel
verantwoording	14 <i>Jaarlijks stelt de gesubsidieerde instelling de volgende rapportages op: kwartaalrapportages, financiële viermaanden rapportages, jaarrekening en jaarverslag.</i>	voldaan

De uitvoeringsovereenkomst die de DWO en de sector O&W met elkaar aangaat schrijft voor dat de DWO jaarlijks een financiële viermaanden rapportage en kwartaalrapportage opstelt. De Algemene Subsidie Verordening schrijft een jaarrekening en een jaarverslag voor. De rekenkamer heeft de kwartaalrapportages, financiële viermaanden rapportages, jaarrekening en jaarverslag van de DWO ontvangen.

activiteit	norm	oordeel
verantwoording	15 <i>De gesubsidieerde instelling rapporteert in haar verantwoording over de gerealiseerde resultaten en geeft aan in welke mate deze een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten. In de verantwoording moeten activiteiten en resultaten worden toegelicht.</i>	niet voldaan

Uit het beleidskader 'Buurtwerk in 2001', dat opgesteld is door de sector O&W (1999), blijkt dat van de DWO wordt verwacht dat zij in haar verantwoording niet alleen aangeeft welke resultaten zij het afgelopen jaar heeft gerealiseerd, maar ook in welke mate deze hebben bijgedragen aan de GSB-doelen. De sector O&W verwoordt dit in dit stuk als volgt: "*Van de instellingen mag worden verwacht dat zij op basis van hun ervaring, expertise en kennis aangeven of, en in welke mate, het gevraagde product inderdaad een bijdrage levert aan het realiseren van het maatschappelijke effect*".

De rekenkamer heeft het jaarverslag 2004 van de DWO doorgenomen. In dit stuk geeft de DWO wel aan welke activiteiten zij het afgelopen jaar heeft uitgevoerd, maar niet welke resultaten zijn behaald. Zo schrijft de DWO dat zij in Oud-Krispijn tot november 2004 wekelijks drie inloopavonden voor jongeren heeft georganiseerd. Hoeveel jongeren daadwerkelijk naar deze inloopavonden zijn gegaan en of het aantal jongeren dat overlast geeft is afgenomen, blijkt niet uit de jaarverslag van de DWO. De rekenkamer stelt zodoende vast dat de DWO in haar verantwoording niet rapporteert over behaalde resultaten of in welke mate de uitgevoerde activiteiten een bijdrage hebben geleverd aan de GSB-doelen.

In een schriftelijke reactie aan de rekenkamer stelt de directeur O&W (11 augustus 2005) dat de ervaring heeft geleerd dat maatschappelijke effecten niet direct gekoppeld kunnen worden aan de effectiviteit van het welzijnsbeleid. Maatschappelijke effecten worden immers door veel meer factoren beïnvloed dan alleen het welzijnsbeleid, zo is de argumentatie.

De sector O&W vindt om deze reden dat het beleidskader (de norm) aangepast moet worden.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat offerte en jaarverslag niet goed op elkaar aansluiten. Zo blijkt uit de offerte van de DWO dat de welzijnsorganisatie in 2004 op woensdagmiddag in samenwerking met een jongerenwerker sport- en spelactiviteiten wil organiseren voor de jeugd (vier t/m dertien jaar). Aan deze activiteit zouden 25 tot 30 kinderen uit Oud-Krispijn moeten deelnemen. De DWO heeft hiervoor subsidie ontvangen. In het jaarverslag 2004 heeft de rekenkamer geen verantwoording kunnen terugvinden voor deze activiteit.

Tenslotte stelt de rekenkamer vast dat de DWO haar gerealiseerde activiteiten niet altijd voldoende toelicht. Zo blijkt uit het jaarverslag van de DWO dat deze instelling in 2004 een activiteit gepland had waarbij jongeren een website zouden moeten bouwen. In haar jaarverslag stelt de DWO dat het resultaat is gehaald. Echter uit de toelichting blijkt dat deze activiteit veel later dan gepland, is gestart. Hierover schrijft zij letterlijk: *“Door het stelen van pc’s is deze activiteit pas in september gestart met twee groepen. Het is moeilijk jongeren te motiveren. Eerste interesse gaat toch uit naar het chatten met vrienden en vriendinnen. In december gestopt. Zal in 2005 opnieuw gestart worden.”* Uit de toelichting kan de rekenkamer niet opmaken waarom de DWO stelt dat het resultaat is behaald.

activiteit	norm	oordeel
verantwoording	16 <i>De sector O&W (als opdrachtgever) beoordeelt de verantwoording van de gesubsidieerde instelling (als opdrachtnemer). De sector O&W let op de betrouwbaarheid (juistheid en volledigheid) van de verantwoording.</i>	niet voldaan

In haar jaarverslag geeft de gesubsidieerde instelling antwoord op de vraag welke van haar beoogde resultaten (zoals verwoord in de offerte) zij het afgelopen jaar heeft gerealiseerd. De opdrachtgever, in dit geval de sector O&W, zal moeten beoordelen of de verantwoording van de

gesubsidieerde instelling aan deze eis voldoet. Hierboven heeft de rekenkamer al vastgesteld dat de verantwoording 2004 van de DWO niet volledig is. Zo kan de lezer uit het jaarverslag 2004 niet opmaken of de DWO haar beoogde resultaten heeft gerealiseerd. De rekenkamer is nagegaan of de sector O&W dit ook heeft geconstateerd. De sector O&W hield de rekenkamer voor dat zij de verantwoording van de DWO beoordeelt. Hierbij verwees zij naar de subsidiebeschikkingen (de vaststelling). De rekenkamer heeft deze beschikking doorgenomen en stelt tot haar verbazing vast dat de sector O&W geen oordeel uitspreekt over het jaarverslag van de DWO.

De rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen dat de sector O&W let op de betrouwbaarheid (juistheid en volledigheid) van de verantwoording van de DWO. Daarvoor is de verantwoording van de DWO niet geschikt omdat deze rapporteert over uitgevoerde activiteiten en niet op behaalde resultaten. Bij navraag is gebleken dat de wijkmt's aan O&W rapporteren over de niet uitgevoerde activiteiten van de DWO. Daarmee geven zij een oordeel over de betrouwbaarheid van de verantwoording van de DWO. Maar ook deze rapportage richt zich niet op de behaalde resultaten. Een document waaruit blijkt dat de sector O&W de verantwoording heeft beoordeeld heeft de rekenkamer in de geleverde documenten met betrekking tot de jaarcyclus niet aangetroffen.

activiteit	norm	oordeel
verantwoording	17 <i>Het college stelt de subsidie vast op basis van behaalde resultaten.</i>	niet voldaan

De Algemene Subsidie Verordening (1998) stelt dat wanneer uit de verantwoording van de gesubsidieerde instelling niet blijkt dat de beoogde resultaten zijn gerealiseerd, dit kan leiden tot het vaststellen van een lagere subsidie. Daarnaast stelt de subsidieverordening in de toelichting 'de verantwoording volgt het activiteitenplan' (van de gesubsidieerde instelling). In hoofdstuk 3 is gebleken dat de offerte van de DWO (het activiteitenplan) voor de wijk Reeland de beoogde resultaten verwoord en aangeeft wat de bijdrage van deze resultaten is aan het maatschappelijke effect. De verantwoording van de DWO zal zich ook daarop moeten richten.

Op basis van haar offerte 2004 en additionele subsidieaanvragen heeft de sector O&W voor 2004 een subsidie van 7.508.424,- euro aan de DWO verleent. In juli 2005 is 7.193.860,- euro met een beschikking vastgesteld. Daarmee is 314.564,- euro minder vastgesteld dan aanvankelijk verleend. In de vaststellingsbeschikking van juli 2005 staat dat er in totaal 135.800,- euro is ingehouden in verband met niet-geleverde prestaties van de DWO. Het is voor de rekenkamer niet duidelijk waarom de overige 190.000 euro is ingehouden.

Voorts constateert de rekenkamer dat de verantwoording 2004 van de DWO veel tekortkomingen vertoont (de DWO verantwoordt niet welke resultaten zijn gerealiseerd) en dat de verantwoording de offerte (het activiteitenplan) niet 'volgt'.

Hoewel de sector O&W controleert wat de behaalde resultaten van de DWO zijn en de subsidie vervolgens lager vaststelt, zo blijkt uit de subsidie vaststellingsbeschikking, voldoet de verantwoording van de DWO niet aan de vereisten uit de ASV. Naar de mening van de rekenkamer had de subsidie aan de DWO niet vastgesteld mogen worden.

activiteit	norm	oordeel
verantwoording	18 <i>De sector O&W gaat na of de beoogde resultaten, zoals verwoord in haar beleidsnota's, zijn gerealiseerd.</i>	geen oordeel

Voor het beleidsterrein dat de rekenkamer onderzoekt, zijn eerder vier nota's genoemd:

- De VSP-nota;
- De VVE-nota;
- De Beleidsimpuls Jeugd;
- En de 'visie op sociaal beleid in Dordrecht'.

De rekenkamer is nagegaan of er van alle nota's al evaluaties waren, en als deze er niet waren, of er dan evaluaties werden aangekondigd. De onderstaande tabel geeft een overzicht.

Nota	Aankondiging Evaluatie	Evaluatie
De VSP-nota (1998)	Ja	Ja
De VVE-nota (2001)	Ja	In uitvoering
De 'visie op sociaal beleid in Dordrecht' (2002)	Ja	In uitvoering
De beleidsimpuls Jeugd (2004)	Ja	Nee

De rekenkamer stelt vast dat van de onderzochte beleidsnota's alleen de VSP-nota al geëvalueerd is, en wel in 1999 én in 2002.

De directeur O&W heeft de rekenkamer op 26 oktober meegedeeld dat de VVE-nota momenteel wordt geëvalueerd. Deze evaluatie loopt volgens de planning van het najaar 2004 tot en met het najaar van 2007. Tevens heeft de directeur O&W meegedeeld dat de nota 'visie op sociaal beleid in Dordrecht' wordt geëvalueerd. De evaluatie van de beleidsimpuls jeugd wordt aangekondigd in de aanbiedingsbrief bij de nota. Deze zal vier jaar na vaststelling van de nota plaatsvinden (11 mei 2008). In de bewuste aanbiedingsbrief wordt ook gesproken over een voortgangsrapportage die één jaar na het vaststellen van de nota uitgevoerd zou worden, rond 11 mei 2005. De directeur O&W heeft de rekenkamer meegedeeld dat deze voortgangsrapportage niet heeft plaatsgevonden omdat in overleg met de griffie is besloten dat diverse vervolgotities en presentaties kunnen worden aangemerkt als een voortgangsrapportage van het beleid. De rekenkamer constateert dat een beoordeling van de voortgangsrapportage daardoor niet mogelijk is.

De rekenkamer heeft de evaluatie van de VSP-nota uit 2002 geanalyseerd. In deze nota wordt systematisch teruggekomen op de beoogde resultaten die in de VSP-nota genoemd worden. De rekenkamer constateert dat de raad op basis van deze evaluatie na kan gaan of de beoogde resultaten uit de nota zijn gerealiseerd.

Van de overige nota's kan de rekenkamer niet beoordelen of de evaluatie duidelijk maakt of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd. Daarom komt de rekenkamer tot een oordeelonthouding.

activiteit	norm	oordeel
verantwoording	19 <i>Ten behoeve van de raad stelt het college van B&W een aparte verantwoording op, waarin de bijdrage van de bereikte resultaten aan de beoogde maatschappelijke effecten staan verwoord. Deze verantwoording sluit aan op de GSB-doelen.</i>	deels voldaan

De gemeente heeft drie GSB-doelen gesteld, zo is in hoofdstuk 3 vastgesteld. Eén GSB-doel had betrekking op het peuterwerk en twee GSB-doelen op het jongerenwerk.

Peuterwerk

In de evaluatie GSB2 die op 12 juli 2005 aan de raad is gestuurd, wordt geen verantwoording afgelegd over dit GSB-doel (bereik peuterwerk 70%).



Jongerenwerk

In deze zelfde evaluatie legt het college wel verantwoording af over één GSB-doel voor het jongerenwerk (tevredenheid jeugd naar 75%). De tevredenheid van de jeugd over voorzieningen in de buurt en uitgaansvoorzieningen is de afgelopen twee jaar niet gestegen tot 75 %, zo blijkt uit de evaluatie GSB2.

Over het GSB-doel 'sluitende aanpak voor de jongeren' wordt in de evaluatie GSB2 geen verantwoording afgelegd, zo stelt de rekenkamer tot haar spijt vast.

6. Verbetertraject DWO

Dit hoofdstuk betreft het verbetertraject voor de DWO, dat door bureau Hordijk&Hordijk is ingezet en begeleid.

6.1 Inleiding

Op 6 mei 2003 besloot het college van B&W tot de opdrachtverlening aan Hordijk&Hordijk om een plan van aanpak te maken op een drietal samenhangende aspecten:

- De opzet en werking van basisafspraken binnen de DWO, gericht op primair financiële aangelegenheden, zoals het (mogen) aangaan van verplichtingen, het kasverkeer en het genereren en verantwoorden van opbrengsten uit (bijvoorbeeld) deelnemersbijdragen.
- De opzet en werking van procedures in de sfeer van de uitvoering van het directe werk van de DWO: het maken van planningen, het vastleggen van bestede uren, het registreren van geleverde output, het maken en bespreken van rapportages met analyses van verschillen tussen planning en realisatie.
- De inrichting en handhaving van richtlijnen inzake het maken van externe, outputgeoriënteerde afspraken (aantallen eenheden van soorten producten, integrale prijzen), een evaluatie van de gemeentelijke sturingsfilosofie, het eenduidig toerekenen van kosten, alsmede het voorbereiden van offertes en het verzorgen van rapportages voor de opdrachtgever.

Op 17 juni 2003 accordeert het college het *Plan van aanpak administratieve organisatie—in de brede zin van het woord. Richting continuïteit voor de Stichting Dordtse Welzijnsorganisatie (DWO)* van Hordijk&Hordijk⁷. De bovenstaande drie aspecten worden aangehaald. De eerste twee zijn identiek, maar de derde wijkt iets af en luidt als volgt:

- De inrichting en handhaving van richtlijnen inzake het maken van externe, outputgeoriënteerde afspraken (aantallen eenheden van soorten producten, integrale prijzen), het eenduidig toerekenen van kosten (zowel vooraf als achteraf, ook waar het gaat om een eventueel onderscheid tussen basis- en specifieke werkzaamheden), alsmede het voorbereiden van offertes en het verzorgen van rapportages voor de gemeente Dordrecht.

Ten opzichte van de eerste versie wordt niet meer gesproken van 'een evaluatie van de gemeentelijke sturingsfilosofie'. De rekenkamer gaat er dan ook vanuit dat een dergelijke evaluatie geen onderdeel (meer) diende uit te maken van het verbetertraject⁸ en heeft het niet in haar normenkader in hoofdstuk 2 opgenomen.

Het verbetertraject is in de zomer van 2004 beëindigd. Daarmee valt het binnen de periode waarop dit rekenkameronderzoek betrekking heeft (2003-2004). In onderstaand hoofdstuk wordt

⁷ Dit rapport is 20 juni 2003 gedateerd, drie dagen na de besluitvorming van het college. We nemen aan dat dit een omissie is.

⁸ Verder wordt 'het eenduidig toerekenen van kosten' vergezeld van de toelichting dat dit gaat om zowel het vooraf als achteraf toerekenen van kosten, ook waar het gaat om een eventueel onderscheid tussen basis- en specifieke werkzaamheden.

bekeken welke verbeteringen aan het eind van het verbetertraject waren gerealiseerd. De sector O&W is middels een voortgangsrapportage van Hordijk&Hordijk van 5 mei 2004 op de hoogte gesteld van de gerealiseerde verbeteringen.

6.2 Bevindingen

Ten aanzien van de financiën van DWO wordt de volgende norm gehanteerd voor het verbetertraject:

activiteit	norm	oordeel
verbetertraject	20 <i>De opzet en werking van financiële basisafspraken binnen de DWO dienen zodanig te verbeteren dat de volgende zaken op orde zijn: het (mogen) aangaan van verplichtingen, het kasverkeer en het genereren en verantwoorden van opbrengsten uit (bijvoorbeeld) deelnemersbijdragen.</i>	deels voldaan

De accountant spreekt in haar accountantsverklaring een oordeel uit over de opzet en werking van de financiële basisafspraken. De rekenkamer heeft de accountantsverklaringen over de jaarrekeningen 2002, 2003 en 2004 doorgenomen.

Accountantsverklaring over rekening 2002

De accountantsverklaring 2002 bevat geen oordeel omtrent de getrouwheid van de jaarrekening als geheel. De reden dat er in 2002 geen oordeel omtrent de getrouwheid van de jaarrekening gegeven kon worden, verweet de accountant aan de aard van de bedrijfsactiviteiten. De interne organisatie was namelijk zodanig ondermaats ingericht dat geen zekerheid kon worden verkregen over de volledigheid van de in de jaarrekening opgenomen opbrengsten van activiteiten en buffetexploitatie. Ook was er geen zekerheid te geven over de juistheid en volledigheid van de toerekening van kosten en opbrengsten aan (deel)projecten, mede in relatie tot de geleverde prestaties.

Accountantsverklaring over rekening 2003

In 2003 werd een accountantsverklaring van oordeelsonthouding afgegeven. De reden hiervoor was dat er onvoldoende zekerheid bestond over de volledigheid van de opbrengsten, de juistheid van de kosten en de volledigheid van de schulden. De reden van deze onzekerheid was het ontbreken van een adequate administratieve organisatie en interne controle.

Verder was de jaarrekening 2003, anders dan in het voorgaande jaar, op 1 april in definitieve vorm en inclusief accountantsverklaring bij de gemeente beschikbaar.

Accountantsverklaring over rekening 2004

Voor de jaarrekening 2004 komt er een goedkeurende verklaring van de accountant. In 2004 waren de meeste onzekerheden, zoals genoemd in de verklaringen over voorgaande jaren, naar het oordeel van de accountant voldoende weggenomen. De accountant maakt echter wel enkele kanttekeningen in de goedkeurende accountantsverklaring voor 2004. De accountant kon niet voldoende zekerheid krijgen over de volledigheid van eigen opbrengsten en welke verplichtingen de DWO was aangegaan. Deze onzekerheden hebben geleid tot een accountantsverklaring met beperking.

activiteit	norm	oordeel
verbetertraject	21 <i>De opzet en werking van procedures in de sfeer van de uitvoering van het directe werk van de DWO dienen zodanig te verbeteren dat de volgende zaken op orde zijn: het maken van planningen, het vastleggen van bestede uren, het registreren van geleverde output, het maken en bespreken van rapportages met analyses van verschillen tussen planning en realisatie.</i>	deels voldaan

De rekenkamer is nagegaan of de DWO planningen maakt, bestede uren vastlegt, geleverde output registreert en verschillenanalyses maakt.

Planningen

De DWO stelt jaarlijks een offerte op met daarin een planning van te besteden uren. De rekenkamer beschouwt dit als een planning.

Bestede uren vastleggen

De rekenkamer is nagegaan of medewerkers DWO bestede uren vastleggen. Hieruit kwam naar voren dat er in 2004 pilots zijn gestart waarbij bestede uren in enkele wijken werden vastgelegd middels een webapplicatie. Sommige medewerkers van de DWO hebben de administratieve lastendruk hiervan als hoog ervaren. In een reactie aan de rekenkamer (05.AR.213/13-10-2005) heeft de DWO te kennen gegeven dat in 2005 de daadwerkelijke invoering van het vastleggen van bestede uren heeft plaatsgevonden. Dit valt echter buiten de onderzoeksperiode, waardoor de rekenkamer dit niet heeft kunnen vaststellen.

Geleverde output registreert

Geleverde output zoals bedoeld door Hordijk&Hordijk is volgens het 'plan van aanpak, administratieve organisatie – in de brede zin van het woord': "*het aantal eenheden van een specifieke soort product, conform een landelijk ontwikkeld begrippenkader.*" In feite is dit het

aantal uren besteed aan een specifieke activiteit, waarbij de prijs voor deze uren per activiteit is berekend op basis van de kosten die zijn gemoeid met de activiteit (productsoort).

Volgens het plan van aanpak van Hordijk&Hordijk geldt dat de DWO uiterlijk over subsidiejaar 2005 "een zodanige registratie rond de werkelijk geleverde output moet hebben georganiseerd, dat de eigen accountant een daaruit voortkomend staatje met gerealiseerde eenheden kan voorzien van een goedkeurende beoordelingsverklaring." Het subsidiejaar 2005 behoorde niet tot de onderzoeksperiode. De rekenkamer heeft dus niet kunnen vaststellen of registratie van output plaatsvindt.

Verschillenanalyses

De DWO registreert geraamde en gerealiseerde activiteiten, zo constateert de rekenkamer op basis van een interview met de DWO.

activiteit	norm	oordeel
verbetertraject	22 <i>De inrichting en handhaving van richtlijnen inzake het maken van externe, outputgeoriënteerde afspraken (over aantallen eenheden van soorten producten, integrale prijzen) dienen zodanig te verbeteren dat de volgende zaken op orde zijn: het eenduidig toerekenen van kosten, alsmede het voorbereiden van offertes en het verzorgen van rapportages voor de opdrachtgever.</i>	deels voldaan

Van de DWO wordt verwacht dat zij ten behoeven van de opdrachtgever (de sector O&W) een offerte opstelt waarin zij op een eenduidige wijze kosten aan activiteiten toerekent. Daarnaast moet de DWO jaarlijks verantwoording afleggen middels rapportages voor de opdrachtgever.

Offerte

De offerte van de DWO in is opgebouwd uit onderdelen. Per wijk wordt een deelofferte opgemaakt. Hieronder is een deel van de offerte 2003 en 2004 van DWO overgenomen. Uit dit voorbeeld blijkt dat doelstellingen in de offerte 2003 van Oud-Krispijn niet meetbaar zijn geformuleerd. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de deelofferte 2004 van Reeland meetbaar was geformuleerd (SMART). Ditzelfde gold voor de deelofferte van Oud-Krispijn.

In beide deeloffertes worden geen kosten toegerekend aan activiteiten, zo stelt de rekenkamer vast.

Krispijn 2003	Verbeteren van de sociale infrastructuur Aanbod/Activiteiten: <ul style="list-style-type: none"> • Het vakantieprogramma Oud-Krispijn. • Er zal een speel-o-theek worden opgezet. • De opvoedingsondersteuningsuren (11), die gekoppeld zijn aan de opbouwwerkprocessen zullen vanuit Menzil worden ingezet. (Opvoeden zo, cursussen en spreekuren e.d.). Indicatoren (beoogde resultaten): <ul style="list-style-type: none"> • 1 speel-o-theek. • Hogere bezettingsgraad Het Hobbeltje.
Krispijn 2004	Activiteiten: Inloop 3 avonden per week huiskameractiviteiten in de buurtwoning (muziek luisteren, film kijken) en sport en spel buiten op een pleintje. Van 18.00 – 20.00 uur voor jongeren van 10 t/m 15 jaar en doorloop tot 22.00 uur jongeren t/m 20 jaar. Op ma-, do- en vrijdagavond. Per avond ca. 30 jongeren aanwezig (binnen/buiten) onder begeleiding van jongerenwerker en beheerder. (meerjarig)

Verantwoording

Over de verantwoording in 2003 valt op te merken dat er weinig lijn in de verantwoording zit. De offerte is opgedeeld per beleidsdoel van de gemeente⁹, maar in de verantwoording is deze driedeling niet aanwezig en wordt volstaan met een beschrijving van activiteiten. Zo wordt de activiteit 'Veilig spelen en voorzieningenniveau voor kinderen' beschreven. Maar er zit geen zichtbare structuur in de beschrijving van de activiteiten. Daarnaast wordt niet duidelijk welke bijdrage iedere activiteit geleverd heeft aan de oorspronkelijk gestelde doelen.

De DWO dient te verantwoorden op basis van gerealiseerde resultaten (zie hoofdstuk 5). In hoofdstuk 5 constateerde de rekenkamer dat de DWO niet op deze wijze verantwoord. De DWO legt in 2004 wel verantwoording af per activiteit die ze in de offerte aan de gemeente genoemd heeft. Dit deed ze in 2003 niet; er was toen slechts een algemene toelichting op alle activiteiten in totaliteit.

De rekenkamer constateert dat de offertes en verantwoording van de DWO over 2004 verbeterd zijn ten opzichte van 2003. De offerte is meetbaar en de rapportage biedt een redelijk inzicht in de mate waarin afgesproken activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

⁹ Die beleidsdoelen zijn 1. behouden en versterken van kwaliteit in de buurten, 2. verbeteren van de fysieke omgeving en leefbaarheid, 3. versterken van de sociale infrastructuur.

7 Conclusies, adviezen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies, aanbevelingen en adviezen opgesomd. De rekenkamer komt op hoofdlijnen met een beperkt aantal aanbevelingen die met name zijn gericht aan de raad, het college en de ambtelijke en bestuurlijke top van respectievelijk de sector O&W en de DWO. Deze aanbevelingen treft U aan in de bestuurlijke samenvatting. In dit hoofdstuk zal de rekenkamer ook een groter aantal adviezen geven, die niet alleen zijn gericht aan de ambtelijke en bestuurlijke top, maar waar ook bredere lagen binnen de sector O&W en de DWO werk van kunnen maken.

Aan de hand van de conclusies, aanbevelingen en adviezen worden de deelvragen en de probleemstelling van dit onderzoek beantwoord.

7.1 Doelen

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt: ‘Welke doelen formuleert het bestuur van de gemeente voor het welzijnsbeleid en op welk tijdstip worden deze doelen aan de DWO meegegeven?’

Effecten die de raad beoogt en resultaten die het college wil bereiken

De gemeenteraad stelt op een juiste wijze beoogde maatschappelijke effecten vast. Het is echter ook zo dat het college de door de raad beoogde maatschappelijke effecten niet volledig vertaalt in beoogde resultaten in beleidsnota's. Zo heeft het college de VSP-nota over peuterwerk niet laten actualiseren nadat de raad nieuwe beoogde effecten over peuterwerk had vastgesteld. Daardoor heeft het college sommige resultaten eerder geformuleerd dan de vaststelling door de raad van de beoogde effecten. Van vertaling kan dan geen sprake meer zijn. Na het vaststellen door de raad van nieuwe beoogde effecten, is wel de VVE-nota verschenen, maar die behandelt nadrukkelijk maar een beperkt deel van het peuterwerk.

De door het college geformuleerde resultaten zijn met name op het terrein van het jongerenwerk niet SMART genoeg. De rekenkamer adviseert het college om resultaten te formuleren die de beleidsterreinen van de door de raad beoogde effecten geheel dekken. Voorts wordt geadviseerd om na de vaststelling van nieuwe effecten, de (vertaling naar) resultaten te actualiseren. Tenslotte luidt een advies om de resultaten zo SMART mogelijk op te stellen.

Beleidsnota's en offerteaanvragen van de sector O&W

De rekenkamer is van mening dat de offerteaanvragen van de sector O&W onvoldoende aansluiten bij de beleidsnota's van diezelfde sector O&W¹⁰, en de in die nota's beoogde resultaten. De offerteaanvragen noemen:

- op delen geen beoogde resultaten.
- op delen andere beoogde resultaten dan de beleidsnota's.

¹⁰ Offerteaanvragen en beleidsnota's worden opgesteld door de sector O&W maar vastgesteld door respectievelijk college en raad.

-
- op delen beoogde resultaten die zeer weinig SMART zijn.
 - op delen geen indicatoren om het bereiken van beoogde resultaten mee te meten.

De aansluiting tussen offerteaanvragen en beleidsnota's is wezenlijk voor een effectief welzijnsbeleid. De rekenkamer vindt het dan ook teleurstellend dat dit nu ruimschoots tekort schiet.

Offertes van de DWO

De offertes van de DWO geven de te leveren resultaten goed weer. De beoogde resultaten zijn goed tot zeer goed SMART opgesteld. Dat is een prestatie van formaat, aangezien de offerteaanvragen op dit punt minder scoren. De offertes geven echter niet aan hoe de te bereiken resultaten een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten. Dat is echter een schier onmogelijke opgave voor de DWO, aangezien het college en de sector O&W de beoogde effecten onvoldoende vertalen in te bereiken resultaten.

Indien de gemeente de beoogde effecten voldoende gaat vertalen in te bereiken resultaten, luidt het advies aan de DWO om aan in haar offertes aan te geven hoe de te bereiken resultaten een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten, en wat voor indicatoren daarbij gehanteerd worden.

Algemeen

De door de sector O&W opgestelde beleidsnota's en offerteaanvragen bevatten doelen die niet voldoende SMART en consistent zijn. Het SMART en consistent formuleren van welzijnsdoelen is wel mogelijk. Dit blijkt uit de door de raad vastgestelde, beoogde maatschappelijke effecten (de GSB-doelen) en de offertes van DWO die voldoende SMART en consistent zijn.

De rekenkamer is van mening dat niet alle welzijnsdoelen de beoogde verbetering schetsen ten opzichte van de huidige (of eventueel een andere) situatie. Zo laten de beleidsnota's dit na. De sector O&W wordt geadviseerd om in beleidsnota's de beoogde verbetering ten aanzien van de huidige situatie beter aan te geven, bijvoorbeeld door de monitors van het Sociaal-Geografisch Bureau als nulmeting te hanteren.

Beantwoording eerste deelvraag

De eerste deelvraag betreft de wijze waarop de welzijnsdoelen door de raad worden vastgesteld, door het college worden vertaald en door de sector O&W worden meegegeven aan de DWO. De rekenkamer is van mening dat dit proces enkele ernstige tekortkomingen vertoont, waaronder de volgende:

- Terwijl de raad op een juiste wijze beoogde maatschappelijke effecten vaststelt, vertaalt het college deze niet volledig in beoogde resultaten in beleidsnota's.
- Offerteaanvragen van de sector O&W sluiten onvoldoende aan bij de beleidsnota's van diezelfde sector O&W.
- De door de sector O&W opgestelde beleidsnota's en offerteaanvragen bevatten doelen die niet voldoende SMART en consistent zijn.

Deze tekortkomingen zijn dermate ernstig, dat het juist vertalen van de door de raad beoogde welzijnsdoelen en het meegeven daarvan aan de DWO, onmogelijk is. (Gegeven deze tekortkoming, is het een prestatie van formaat dat de offertes van DWO te leveren resultaten weergeven, en dat deze documenten voldoende SMART en consistent zijn.)

7.2 Sturing

De tweede deelvraag luidt: 'Hoe worden de doelen van het bestuur voor de DWO geconcretiseerd zodat de DWO weet wat ze moet doen en waarop ze beoordeeld wordt?'

Het sturingsmodel en de wijkmt's

De rekenkamer is van oordeel dat de opzet van het sturingsmodel niet eenduidig is. Dat gebrek aan eenduidigheid betreft met name twee aspecten van het sturingsmodel:

- De sturende rol van de gemeente wordt in de DSV-nota beschreven als een actieve regisseur, die zorgt voor resultaatgerichte afspraken, maar in het beleidskader 'Buurtwerk in 2001' als sturen op afstand.
- Het beleidskader 'Buurtwerk in 2001' schrijft voor dat de DWO wordt aangestuurd op resultaat, maar de uitvoeringsovereenkomsten schrijven het afrekenen op activiteiten voor.

Op alle andere onderdelen is de opzet van het sturingsmodel wel eenduidig. De rekenkamer adviseert om het sturingsmodel geheel eenduidig te maken, ook op de twee hierboven genoemde punten.

Verder worden bijna alle betrokkenen in het sturingsmodel genoemd. De grote rol van de wijkmt's wordt echter node gemist. Opzet en werking van het sturingsmodel komen aldus op wezenlijke onderdelen niet overeen:

- De opzet van het sturingsmodel vermeldt wijkmt's niet, terwijl ze in werkelijkheid een grote rol vervullen.
- De opzet van het sturingsmodel schrijft een strikte rollenscheiding voor tussen de sector O&W als opdrachtgever en de DWO als opdrachtnemer. In de praktijk overleggen beiden in de wijkmt's echter frequent over de offerteaanvraag en bijstelling van de uitvoering.
- De opzet van het sturingsmodel schrijft voor dat de gemeente de DWO afrekent op resultaten, terwijl in werkelijkheid wordt afgerekend op activiteiten.

De rekenkamer adviseert nadrukkelijk niet aan om de rol van wijkmt's te verwijderen. Ook wordt de sector O&W niet geadviseerd om elk overleg met DWO dat niet past binnen een strikte scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te beëindigen. Het advies luidt om opzet en werking van het sturingsmodel overeen te laten komen. Dat kan ook door de papieren werkelijkheid aan te passen bij de werkelijkheid uit de praktijk. Het is aan de raad om te bepalen waar de werking van het sturingsmodel terecht afwijkt en waar dat niet zo is. Vervolgens is het aan het college om deze raadswensen te vertalen en aan de sector O&W om ze uit te voeren.

Formeel bezien is de sector O&W de opsteller van de offerteaanvraag, maar in de praktijk stelt de sector de offerteaanvraag maar voor een beperkt deel op, te weten voor het stedelijke deel. Het grootste deel, dat betrekking heeft op de wijken, stellen de facto de wijkmt's op. Indien deze

praktijk wordt gehandhaafd, wordt de sector O&W geadviseerd om zich een zichtbaar oordeel te vormen over de input van de wijkmt's voor de offerteaanvraag. Op die manier neemt ze zelf nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor de gehele offerteaanvraag. Het al dan niet overnemen van de input van wijkmt's zou jegens die wijkmt's beargumenteerd moeten worden.

De voor sturing gebruikte termen (zoals effecten, prestaties, resultaten en inspanningen) zijn niet helder gedefinieerd. Zo worden de termen resultaten en inspanningen bij het aangaan van verplichtingen als synoniemen gebruikt. Verder worden de voor sturing gebruikte termen in het beleidskader wel aangehaald, maar niet gedefinieerd. De rekenkamer adviseert de sector O&W om heldere definities op te stellen voor de voor sturing gebruikte termen, en deze voor te leggen aan college en raad. Dat is cruciaal voor een effectief welzijnsbeleid.

Sturen op hoofdlijnen

De raadscommissie O&W is van oordeel dat de raad te veel op incidenten stuurt, en te weinig op hoofdlijnen. Zij vindt kaderstellende documenten, zoals de begroting, kadernota en jaarverslag te weinig inzichtelijk om op hoofdlijnen te kunnen sturen. Het college intervenueert niet direct in de bedrijfsvoering van de DWO. Dat laatste is terecht.

Opdrachtverlening van de sector O&W aan DWO

De sector O&W moet met de DWO afspraken vastleggen over de voortgang, de wijze van verantwoording en de te realiseren resultaten. Er worden afspraken vastgelegd over de voortgang, wijze van verantwoording, en de te verrichten activiteiten. Dat stemt tevreden, maar voldoet nog niet geheel. De sector O&W wordt geadviseerd om ook afspraken vast te leggen over de te realiseren resultaten. De DWO vergezelt haar subsidieaanvraag op een juiste wijze van een activiteitenplan (offerte) en sluitende begroting.

De sector O&W beschikte bij het opstellen van de offerteaanvragen 2003 en 2004 niet over de definitieve, door de raad vastgestelde, wijkjaarprogramma's over respectievelijk 2002 en 2003. Daardoor mist opdrachtgever wezenlijke informatie over de uitvoering van het welzijnsbeleid in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor ze een nieuwe opdracht wil verstrekken. De rekenkamer adviseert de wethouder om de wijkjaarprogramma's voortaan eerder te behandelen en vast te stellen in de raad, zodat ze meegenomen kunnen worden bij het opstellen van offerteaanvragen. In de huidige praktijk wordt input van raadsleden die van nut kan zijn voor offerteaanvragen gemist.

Beantwoording tweede deelvraag

De tweede deelvraag betreft de sturing van het welzijnsbeleid en de sturing van de uitvoering van dat welzijnsbeleid. De rekenkamer constateert hier een aantal tekortkomingen:

- Het sturingsmodel ziet er op papier anders uit dan in de praktijk. Zo wordt voorgeschreven om DWO af te rekenen op resultaten, maar gebeurt dat op activiteiten. Ook worden wijkmt's niet genoemd, maar hebben ze een grote rol. De offerteaanvraag wordt grotendeels door wijkmt's geschreven, terwijl de sector O&W daar verantwoordelijk voor is.

-
- De vertaling van de door de raad beoogde effecten naar beoogde resultaten, die de sector O&W kan opnemen in haar offerteaanvraag, schiet tekort.
 - Input van de raad, die van nut kan zijn voor offerteaanvragen, bereikt de sector O&W te laat om nog meegenomen te worden bij het vaststellen van die offerteaanvragen.

Deze tekortkomingen zijn dermate ernstig dat het concretiseren van de welzijnsdoelen, zodat de DWO weet wat ze moet doen en waarop ze beoordeeld wordt, er ernstig door belemmerd wordt.

7.3 Verantwoording

De derde deelvraag luidt: 'Hoe worden de bereikte effecten bepaald en gemeten? Hoe wordt duidelijk gemaakt wat de bijdrage van de DWO aan het bereikte effect is?'

De verantwoording van de DWO

De DWO stelt, zoals vereist, kwartaalrapportages, financiële viermaanden rapportages, een jaarrekening en een jaarverslag op. Het stemt positief dat de DWO deze diverse documenten ter verantwoording opstelt. Deze verantwoordingsdocumenten geven echter onvoldoende aan welke resultaten zijn behaald, en hoe die bijdragen aan beoogde maatschappelijke effecten. De verantwoording is op diverse manieren onvoldoende:

- Op delen worden alleen de verrichtte activiteiten genoemd, en niet welke resultaten daarmee zijn behaald en hoe die bijdragen aan beoogde effecten. Zo beschrijft het jaarverslag 2004 inloopavonden voor jongeren, maar meldt bijvoorbeeld niet hoeveel jongeren daarmee zijn bereikt (een resultaat) en in hoeverre overlast daarmee is afgenomen (een effect).
- Op delen worden geoffreerde activiteiten niet verantwoord. Zo worden voor 2004 sport- en spelactiviteiten geoffreerd, maar meldt het jaarverslag 2004 hier niets over. Er is wel subsidie voor verstrekt.
- Deels worden gerealiseerde activiteiten en resultaten onvoldoende toegelicht. Zo meldt het jaarverslag 2004 dat het bouwen van een website door jongeren is gerealiseerd, maar suggereert de toelichting het tegendeel.

De rekenkamer adviseert de DWO om te verantwoorden welke resultaten zijn behaald met de uitgevoerde welzijnsactiviteiten en hoe die bijdragen aan beoogde effecten. Ook wordt geadviseerd om te verantwoorden of alle geoffreerde activiteiten zijn uitgevoerd. Tenslotte wordt geadviseerd om de resultaten van gerealiseerde activiteiten voldoende toe te lichten.

De sector O&W en het college over de verantwoording van de DWO

De rekenkamer is van mening dat de sector O&W geen zichtbaar oordeel vormt over verantwoordingsdocumenten van DWO, zoals de jaarrekening van die instelling. De sector O&W let onvoldoende op de betrouwbaarheid van de verantwoording. De sector O&W wordt geadviseerd om haar rol van opdrachtgever op dit punt juist te vervullen, aangezien anders het spreekwoord 'zwijgen is instemmen' opgaat. Als de sector O&W geen oordeel uitspreekt over de verantwoording van de DWO, lijkt ze in te stemmen met inhoud, wijze en tempo van de uitvoering.

Het college stelt de subsidie van de DWO niet vast op basis van behaalde resultaten. De rekenkamer adviseert het college om bij de subsidievaststelling een verantwoording over de behaalde resultaten te verlangen van de DWO.

Verantwoordingen voor de raad

Het college heeft niet voor alle door de raad beoogde effecten een verantwoording opgesteld van de bijdrage die de bereikte resultaten van het welzijnsbeleid hebben geleverd aan die effecten. Dat is niet gedaan voor het door de raad beoogde effect bij het peuterwerk, en maar bij één van de twee door de raad beoogde effecten bij het jongerenwerk. De rekenkamer beveelt aan dat het college een volledige verantwoording aan de raad overlegt over de bijdrage van de bereikte resultaten van het welzijnsbeleid aan de door de raad beoogde effecten op dat terrein. Het feit dat dit reeds éénmaal is gedaan, toont aan dat het mogelijk is om het ook voor de andere beoogde effecten te doen.

Beantwoording derde deelvraag

De derde deelvraag betreft de bijdrage van de bereikte resultaten van welzijnsactiviteiten van de DWO aan door de raad beoogde maatschappelijke effecten. De rekenkamer is van oordeel dat het bepalen en meten van die bijdrage enkele tekortkomingen vertoont:

- De DWO verantwoordt onvoldoende welke resultaten zijn behaald, en geeft niet of nauwelijks aan hoe de bereikte resultaten bijdragen aan door de raad gewenste effecten. Dat laatste is ook onmogelijk, aangezien de sector O&W (en de wethouder) de door de raad beoogde effecten onvoldoende vertalen in te bereiken resultaten.
- De sector O&W let onvoldoende op de betrouwbaarheid van de verantwoording van de DWO.
- Het college stelt niet voor alle door de raad beoogde maatschappelijke effecten een verantwoording op van de bijdrage die de bereikte resultaten van het welzijnsbeleid hebben geleverd aan die effecten.

De rekenkamer is van mening dat deze tekortkomingen dermate ernstig zijn dat het onmogelijk is om te bepalen wat exact de bijdrage is van de bereikte resultaten van welzijnsactiviteiten van de DWO aan door de raad beoogde maatschappelijke effecten.

7.4 Verbetertraject

De vierde deelvraag luidt: 'Wat zijn de resultaten van het verbetertraject dat de DWO in 2003 heeft ingezet?'

De financiën

De door het verbetertraject ingezette hervorming van de financiële basisafspraken binnen de DWO heeft geleid tot het realiseren van het merendeel van de beoogde verbeteringen. Dat geldt echter niet voor alle in het verbetertraject beoogde verbeteringen. De rekenkamer adviseert dan ook om de inzage van de DWO in de eigen opbrengsten en verplichtingen zodanig te verbeteren dat ze de accountant voldoende zekerheid kan geven op die punten.

Het interne werk

De uitvoering van het directe werk van de DWO is voor het grootste deel conform het verbetertraject vooruit gegaan. Er is een planning, te weten de offerte, en er wordt een registratie gemaakt van geraamde en gerealiseerde activiteiten, waarmee verschillen tussen planning en realisatie geanalyseerd kunnen worden. Het is onduidelijk of de DWO output (het aantal uren besteed aan een specifieke activiteit, waarbij de prijs voor deze uren per activiteit is berekend op basis van de kosten die zijn gemoeid met de activiteit) registreert. Deze registratie is volgens de DWO in 2005 van start gegaan en valt zodoende buiten de onderzoeksperiode 2003-2004.

De externe afspraken

Het maken van outputgeoriënteerde afspraken door de DWO is op belangrijke onderdelen niet gelukt op een wijze zoals werd beoogd in het verbetertraject. Zo worden er in offertes geen kosten toegerekend aan activiteiten en wordt er in verantwoordingen niet aangegeven welke bijdrage elke activiteit heeft geleverd aan de beoogde resultaten. De DWO wordt geadviseerd om dit alsnog te regelen in haar offertes en verantwoordingen.

Beantwoording vierde deelvraag

De vierde deelvraag betreft het verbetertraject dat de DWO in 2003 heeft ingezet. De verbeteringen die de DWO heeft bereikt, zijn naar het oordeel van de rekenkamer voor een groot deel zoals werd beoogd bij aanvang van het verbetertraject. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of de DWO output registreert. De invoering hiervan valt buiten de onderzoeksperiode 2003-2004.

7.5 Probleemstelling en aanbevelingen

De probleemstelling luidt als volgt: 'Hoe worden de door de gemeenteraad gewenste maatschappelijke effecten vertaald in activiteiten en in welke mate dragen deze, door de DWO uitgevoerde, activiteiten bij aan het realiseren van de effecten?'

De conclusie van dit onderzoek luidt dat de vertaling van door de gemeenteraad beoogde maatschappelijke effecten in meetbare resultaten en vervolgens in welzijnsactiviteiten bij lange na niet zo goed is als gewenst. Daardoor laat logischerwijs ook de verantwoording te wensen over; de mate waarin welzijnsactiviteiten van de DWO bijdragen aan het bereiken van de door de raad beoogde effecten is voor een fors deel onzeker.

De rekenkamer komt tot de volgende aanbevelingen op hoofdlijnen:

1. Het college wordt aanbevolen om elke beleidsnota, en de beoogde resultaten die daarin worden genoemd, te actualiseren nadat de raad nieuwe beoogde effecten op het beleidsterrein van die nota heeft vastgesteld. En wel op zo'n wijze dat de door de raad beoogde effecten geheel worden vertaald in meetbare resultaten.
2. De sector O&W wordt aanbevolen om offerteaanvragen op te stellen die aansluiten bij haar beleidsnota's, die beoogde resultaten noemen en die indicatoren opsommen aan de hand waarvan de resultaten gemeten kunnen worden.
3. De raadsbehandeling van wijkjaarprogramma's uit het voorgaande jaar is cruciale input voor de sector O&W bij het opstellen van offerteaanvragen voor het komende jaar. De wethouder wordt daarom aanbevolen tijdige behandeling van de wijkjaarprogramma's in de raad mogelijk te maken.
4. De DWO wordt aanbevolen om in haar verantwoording van alle uitgevoerde activiteiten aan te geven welke resultaten daarmee zijn bereikt, en van alle geoffreerde activiteiten of ze zijn uitgevoerd.
5. Het college wordt aanbevolen om de verantwoording aan de raad overlegd over de bijdrage van de bereikte resultaten van het welzijnsbeleid aan de door de raad beoogde effecten op dat terrein sterk te verbeteren.
6. De sector O&W wordt aanbevolen om een nieuw sturingsmodel, dat toepasbaar is, voor te leggen aan college en raad. Indien de huidige rol van wijkmt's wordt voortgezet, moet die in het sturingsmodel worden opgenomen.
7. De rekenkamer is van mening dat het huidige sturingsniveau te hybride is. Een duidelijke keuze, die in de praktijk haalbaar is, ontbreekt. De rekenkamer beveelt de sector O&W aan om in een nieuw sturingsmodel een duidelijke keuze te formuleren ten aanzien van het sturingsniveau. Het is vervolgens aan het college om dat sturingsniveau ter goedkeuring te overleggen aan de raad.

8 Bestuurlijke reactie

Na de ambtelijke wederhoor stelt de rekenkamer het college en de onderzochte instelling in staat om op haar conclusies en aanbevelingen te reageren. Dit wordt de bestuurlijke reactie genoemd. Dinsdag 1 november 2005 heeft de rekenkamer het college en de DWO om een reactie gevraagd. Het college heeft gereageerd op woensdag 16 november. De DWO heeft op 7 november aangegeven geen inhoudelijke reactie te geven. De reacties zijn hieronder integraal overgenomen. In paragraaf 8.3 volgt het nawoord van de rekenkamer.

8.1 Bestuurlijke reactie van het college

In deze turbulente periode als het gaat om de DWO, ligt het onderzoek van de rekenkamer voor ons naar de effectiviteit van het welzijnsbeleid. Een rapport dat veel administratieve gegevens en observaties bevat, waar wij graag onze reactie op geven. Op voorhand willen wij aangeven dat wij ons kunnen vinden in de hoofdlijnen van de aanbevelingen. Echter, voordat wij op de aanbevelingen ingaan, willen wij enkele opmerkingen maken m.b.t. de context waarin het rapport naar ons idee geplaatst zou moeten worden.

Het rapport van de rekenkamer beperkt zich tot een aantal onderdelen van de DWO. Door de DWO worden echter veel meer activiteiten georganiseerd op meerdere beleidsterreinen. Een algemene conclusie dat de gemeenteraad en de burgers onvoldoende waar voor hun geld krijgen lijkt ons daarom niet gerechtvaardigd.

De vraag hoe je 'stuurt' op de uitvoering van het welzijnsbeleid is niet van een eenvoudig antwoord te voorzien, zie ook de veelheid van 'normen' die de rekenkamer hanteert. Want hoe stuur je op een organisatie, die aan vele doelen van gemeentelijk beleid een (deel)bijdrage levert, die in zijn activiteiten doordringt tot in de haarvaten van de stad, en waar ca. tweehonderd professionals in actief zijn, overigens in voortdurende interactie met bewoners en vrijwilligers.

In dit licht willen wij wijzen op de spanning die er bestaat tussen de 'papieren' en de 'echte' werkelijkheid. Is iets waar als het feitelijk gebeurt, of wordt het pas 'werkelijk' als dit op papier is vastgelegd? Zo zien we bijvoorbeeld dat de rekenkamer in het onderzoek consequent is uitgegaan van het 'beleidskader buurtwerk in 2001', dat in 1999 is vastgesteld. En terecht constateert de rekenkamer daarom dat de rol die de wijkmt's en de wijkjaarplannen spelen in de relatie tot het buurtwerk, niet 'conform het beleidskader' is. De wijkmt's bestonden namelijk ook nog niet ten tijde van de vaststelling van het beleidskader: de raad heeft tot de instelling van de wijkmt's besloten in haar vergadering van 8 mei 2001. Ondertussen zijn de wijkmt's wel een aanvullende rol gaan spelen bij het opstellen van de offertevraag (namelijk signalerend en adviserend) en daarnaast uiteraard ook als partner in de wijk. In de herijking buurtwerk, waartoe de raad op 5 april 2005 heeft besloten, zal onder andere de rol van de wijk in het richting geven aan de activiteiten van de DWO zijn plaats krijgen, waarmee de papieren werkelijkheid en de echte werkelijkheid weer in de pas gaan lopen.

Met betrekking tot de sturing op de uitvoering van het welzijnsbeleid moeten we denken aan de recente inleiding van professor W. van de Donk, voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), die hij op 15 september jl. hield tijdens de 'workshop sturing', ten overstaan van zowel onze college- als raadsleden. Hij sprak daarbij over 'normalbau' (onder verwijzing naar een rationeel geordend 'productiebos'), versus het duurzame, vitale en veerkrachtige 'organische/ecologische' bos. Hij hield ons in zijn betoog voor dat wij met strakke rationalisering nooit vat zullen krijgen op de 'organische processen' in onze samenleving. Of anders gezegd: wij moeten niet de illusie koesteren dat vanuit een werk- of vergaderkamer in het stadskantoor, of door een doorwrochte beleidsnota onze samenleving kan worden gestuurd en gemaakt. Vitaliteit en succes ontstaan als resultante van voortdurende interactie tussen de talloze actoren in onze stad. Waaronder natuurlijk het gemeentebestuur.

Het is uiteraard van belang om beleid bijtijds bij te stellen en te actualiseren. Daarom kunnen wij ons vinden in de conclusie van de rekenkamer dat een aantal zaken uit het 'beleidskader buurtwerk in 2001', aan herijking toe is. Hiertoe is inmiddels besloten door de raad die op 5 april 2005 de startnotitie 'herijking buurtwerk' heeft vastgesteld. Belangrijke voorwaarde daartoe was het Hordijk&Hordijk traject dat inmiddels voltooid is en de DWO en de gemeente in staat stelt om beter inhoud te geven aan het 'sturen op resultaten'. Tegelijk is bij de lopende herijking ook nadrukkelijk de 'sturing' vanuit bewoners en wijk aan de orde, waaraan gerefereerd wordt in de visie sociaal beleid, evenals de 'horizontalisering' waarmee is geëxperimenteerd in de 'proeftuin RMO'. De bevindingen daaruit zullen worden betrokken bij de herijking van het buurtwerk. In onze ogen sluit dit aan bij de aanbevelingen die de rekenkamer doet, waarvan wij voorstellen deze tevens te betrekken bij de lopende herijking.

Concreet stellen wij voor om de aanbevelingen 1 t/m 7, op pagina 6 en 7 van het onderzoek over te nemen en te betrekken bij de ontwikkelopgaven die onderdeel zijn van de 'herijking buurtwerk', met daarbij een enkele kanttekening.

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van het onderzoek van de rekenkamer luidt dat de sturing van het welzijnsbeleid onder de maat is, omdat de vertaling van door de gemeenteraad beoogde maatschappelijke effecten in meetbare resultaten en vervolgens in welzijnsactiviteiten bij lange na niet zo goed is als gewenst. De rekenkamer stelt hierbij verder dat de verantwoording daardoor ook te wensen overlaat en dat de mate waarin welzijnsactiviteiten van de DWO bijdragen aan het bereiken van de door de raad beoogde effecten voor een fors deel onzeker is.

Wij tekenen hierbij aan dat het sturen op effecten is ontleend aan het vigerende beleidskader "buurtwerk in 2001" dat in 1999 is vastgesteld, waarvan de rekenkamer, zoals hiervoor al is vermeld, terecht constateert dat een aantal zaken uit dit beleidskader aan herijking toe is.

Zo wordt vanuit de gemeente het sturen op maatschappelijke effecten niet meer nagestreefd, maar kiest de gemeente voor het sturen op resultaten. Hiermee wordt de gedragslijn gevolgd die ook door het Rijk wordt aangehouden (zie GSB3 convenant). Maatschappelijke effecten worden

benoemd om richting te geven aan het vaststellen van beoogde resultaten; echter in de sturing zijn de resultaten leidend.

Vervolgens vinden wij de constatering op zijn plaats dat maatschappelijke effecten niet direct gekoppeld kunnen worden aan de effectiviteit van het welzijnsbeleid. Maatschappelijke effecten worden immers door veel meer factoren beïnvloed dan alleen in het welzijnsbeleid, laat staan één enkele organisatie als uitvoerder van onderdelen van dat welzijnsbeleid.

De activiteiten van de DWO zijn bovendien vaak onderhevig aan en ingegeven door de dynamiek van actuele ontwikkelingen. De resultaten van deze activiteiten en interventies zijn niet altijd te voorspellen, zijn moeilijk te meten en zijn niet altijd van te voren vast te leggen, maar dragen wel bij aan de oplossing van een actuele problematiek als onderdeel van een gewenst maatschappelijk effect.

In die zin is er sprake van een echte werkelijkheid die zich niet laat vangen in vooraf op papier overeengekomen offertes en resultaatafspraken. Resultaatafspraken gaan samen met een actieve dialoog. Verantwoording moet in dat licht meer plaatsvinden in overleggen op bestuurlijk niveau dan louter door middel van verslagen op basis van formele overeenkomsten.

Aanbeveling 1

Het college wordt aanbevolen om elke beleidsnota en de beoogde resultaten die daarin worden benoemd, te actualiseren nadat de raad nieuwe beoogde effecten op het beleidsterrein van die nota heeft vastgesteld. En wel op zo'n wijze dat de door de raad beoogde effecten geheel worden vertaald in meetbare resultaten.

Wij onderschrijven dat beoogde effecten moeten worden vertaald in meetbare resultaten. Het is o.i. daarbij overigens zo dat de raad (nieuwe) beoogde effecten op een beleidsterrein pas vaststelt naar aanleiding van een beleidsnota en niet andersom.

Overigens willen we hierbij benadrukken dat er niet altijd een één op één relatie is te leggen tussen een resultaat en een beoogd maatschappelijk effect.

Aanbeveling 2

De sector O&W wordt geadviseerd om offertevragen op te stellen die aansluiten bij haar beleidsnota's, die beoogde resultaten noemen en die indicatoren opsommen aan de hand waarvan resultaten gemeten kunnen worden.

Wij onderschrijven deze aanbeveling volledig. Bij de vaststelling van het eindverslag t.b.v. de herijking van het beleidskader "ruimte voor burgers", is dit ook meegenomen als onderdeel van één van de ontwikkelopdrachten.

Overigens zijn offertevragen i.g.v. de DWO, niet altijd uitsluitend gebaseerd op beleidsnota's. Op wijkniveau wordt het advies t.b.v. de offertevraag vaak ook bepaald naar aanleiding van GSB doelen die betrekking hebben op de leefbaarheid in de wijken, afhankelijk van de actualiteit en leefbaarheidproblematiek van de betreffende wijk.

Aanbeveling 3

De raadsbehandeling van wijkjaarprogramma's uit het voorgaande jaar is cruciale input voor de sector O&W bij het opstellen van offerteaanvragen voor het komende jaar. De wethouder wordt daarom aanbevolen tijdige behandeling van de wijkjaarprogramma's in de raad mogelijk te maken.

Wij nemen aan dat hiermee wordt bedoeld dat vaststelling van de offertevraag plaatsvindt nadat het wijkjaarprogramma voor dat betreffende jaar is vastgesteld.

In de praktijk zou dit betekenen dat de wijkjaarprogramma's bijna één jaar voor het jaar waar zij betrekking op hebben, moeten worden opgesteld. Dit is geen haalbare en wenselijke situatie. De cyclus van de ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van de wijkjaarprogramma's zal worden meegenomen bij de herijking van het wijkgericht werken. De mogelijkheid en wenselijkheid van meerjarenprogramma's zal hierbij worden meegenomen.

Aanbeveling 4

De DWO wordt aanbevolen om in haar verantwoording van alle uitgevoerde activiteiten aan te geven welke resultaten daarmee zijn bereikt en van alle geoffreerde activiteiten of ze zijn uitgevoerd.

Wij gaan er vanuit dat het bestuur van de DWO deze aanbeveling zal overnemen. Overigens heeft dit onderdeel uitgemaakt van het verbetertraject onder begeleiding van bureau Hordijk&Hordijk: de DWO dient aan de gemeente verantwoording af te leggen over enerzijds de bereikte resultaten en anderzijds de geleverde prestaties. De bereikte resultaten vormen onderdeel van het jaarverslag van de DWO. De geleverde prestaties zijn de basis voor de afrekening van het subsidie. Deze verantwoording maakt onderdeel uit van de jaarcyclus van het offerte traject, waarbij de behaalde resultaten als input kunnen dienen voor de evaluatie van beleidscycli.

Aanbeveling 5

Het college wordt aanbevolen om de verantwoording aan de raad over de bijdrage van de bereikte resultaten van het welzijnsbeleid aan de door de raad beoogde effecten op dat terrein sterk te verbeteren.

Deze aanbeveling verdient in onze ogen een nuancering, aangezien er binnen de gemeente geen sprake is van "het welzijnsbeleid". Er zijn meerdere beleidsterreinen die bijdragen aan "het welzijnsbeleid", denk aan ouderenbeleid, jeugdbeleid, peuterwerk, buurtwerk etc. Op deze terreinen worden beleidsnota's vastgesteld en na verloop van een beleidsperiode, van een evaluatie c.q. herijking voorzien. In een dergelijke evaluatie dient de relatie tussen de bereikte resultaten en de beoogde effecten te worden gelegd. Dit geldt ook voor de GSB-doelstellingen, waarvan monitoring tweejaarlijks plaatsvindt i.r.t. de beoogde effecten.

Aanbeveling 6

De sector O&W wordt aanbevolen om een nieuw sturingsmodel, dat toepasbaar is, voor te leggen aan college en raad. Indien de huidige rol van de wijkmt's wordt voortgezet, moet die in het sturingsmodel worden opgenomen.

Bij de lopende herijking zal een nieuw sturingsmodel als onderdeel van de ontwikkelopgaven worden betrokken. Ook de rol van de wijkmt's (in relatie tot de herijking van het wijkgericht werken) zal hierin worden meegenomen.

Aanbeveling 7

De rekenkamer is van mening dat het huidige sturingsniveau hybride is. Een duidelijke keuze, die in praktijk haalbaar is, ontbreekt. De rekenkamer beveelt de sector O&W aan om in een nieuw sturingsmodel een duidelijke keuze te formuleren ten aanzien van het sturingsniveau. Het is vervolgens aan het college om dat sturingsniveau ter goedkeuring te overleggen aan de raad.

Het sturingsniveau zal als onderdeel van het sturingsmodel worden meegenomen bij de opmerking zoals verwoord onder aanbeveling 6.

8.2 Bestuurlijke reactie van de DWO

Geachte heer Hindriks,

We hebben kennis genomen van het rapport "Gebroken Schakels".

De aanbevelingen zijn herleidbaar naar uw bevindingen en daar hadden we al inhoudelijk op gereageerd. Natuurlijk geeft uw rapport aanleiding tot het maken van een reactie, maar die hebben de aard van gedetailleerde opmerkingen. Actie is te ondernemen bij het vervolgen van de verdere verbetertrajecten.

met vriendelijke groet,

Fons Roebroek

directeur/bestuurder DWO.

8.3 Nawoord van de rekenkamer

De rekenkamer is verheugd met de reactie van het college, met name de toezegging om alle aanbevelingen over te nemen. Wel merken we op dat het college in haar reactie vooral spreekt over de positie van de DWO. De rekenkamer doet juist aanbevelingen over de wijze waarop het college het welzijnsbeleid aanstuurt. Vooral de sector O&W dient het opstellen en vertalen van welzijnsdoelen te verbeteren, zodat de DWO heldere opdrachten krijgt. Dan wordt het ook mogelijk om de verantwoording door DWO en door het college aan de raad krachtig te verbeteren.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de papieren werkelijkheid en de echte werkelijkheid uit de pas lopen. We zijn verheugd dat het college dat onderschrijft. Het is goed dat het college voornemens is om dat gebrek, weliswaar 4 jaar na dato, alsnog te herstellen.

De rekenkamer onderschrijft dat illusies over aansturing vanuit het stadskantoor zo snel mogelijk verlaten moeten worden. Dat is de kern van onze aanbevelingen. Overigens merken we op dat de raad bepaalt op welke wijze dat gebeurt.

Wij onderschrijven dat daarvoor strakke rationalisering belemmerend kan zijn. Dat vraagt om meer graden van vrijheid voor beleidsmakers en uitvoerders (DWO). Overigens merkt de rekenkamer op dat bij grotere vrijheid ook een grotere verantwoordelijkheid en dus een betere verantwoording hoort.

Wanneer het college bij haar reactie op de hoofdconclusie aangeeft dat ze op basis van een actieve dialoog wil sturen op resultaten, juicht de rekenkamer dit toe. We stellen wel vast dat dit doel nog niet is bereikt. We gaan ervan uit dat het college dit voornemen nu ook daadwerkelijk zal uitvoeren. Ook hier geldt dat de raad dient te bepalen hoe ze de aansturing wil inrichten. Het motto zou kunnen luiden: *"schrijven wat je doet en doen wat je schrijft"* .

De rekenkamer kan zich in grote lijnen vinden in de afzonderlijke reacties van het college op de aanbevelingen, en beperkt zich tot de volgende opmerkingen:

- In reactie op aanbeveling 1 stelt het college dat de raad beoogde effecten vaststelt naar aanleiding van beleidsnota's. Dat zal veelal zo zijn, maar wellicht zou er enige ruimte voor een initiërende rol van de raad kunnen worden geboden.
- De rekenkamer interpreteert de reactie op aanbeveling 4 zo dat de bestaande praktijk, waarin de subsidie van de DWO wordt vastgesteld op basis van activiteiten (in plaats van resultaten), tot het verleden gaat behoren.

Bijlage 1 Documenten en gesprekspartners

Hieronder worden alleen de belangrijkste documenten en gesprekspartners gemeld. Alle gesprekspartners hebben een verslag ter goedkeuring ontvangen.

Gesproken met:

- Directeur sector O&W, Bert Blase
- Afdelingshoofd MO, Thea van Biemen
- Beleidsmedewerker MO, Cees Tienhoven

- Wijkmanager Oud-Krispijn, Jan Robberegt
- Wijkmanager Reeland, Jan Wind

- Directeur bestuurder DWO, Fons Roebroek
- Financieel manager DWO, Bas Loos
- Manager bedrijfsvoering DWO, Pieter Jan van Diest

- Clusterleider DWO Oud-Krispijn, Cornée Snoek
- Clusterleider DWO Reeland, Nelly Bijl
- Clusterleider DWO Peuterwerk, Karin van der Graaf

- Verandermanager Hordijk&Hordijk, Frank Hordijk
- Gemeenteraadsleden van de commissie O&W

Documenten:

- Notulen raadsvergaderingen 2003
- Notulen raadsvergaderingen 2004

- Notulen vergaderingen commissie Onderwijs & Welzijn 2003
- Notulen vergaderingen commissie Onderwijs & Welzijn 2004

- College van B&W 2003
- College van B&W 2004

- Notulen ambtelijk overleg tussen O&W en DWO 2003
- Notulen ambtelijk overleg tussen O&W en DWO 2004

- Wijkjaarprogramma Reeland 2003
- Wijkjaarprogramma Reeland 2004
- Wijkjaarprogramma Oud-Krispijn 2003

- 'Buurtwerk in 2001, beleidskader'
- 'Deelname, samenhang en verantwoordelijkheid. Visie op het sociaal beleid in Dordrecht'
- Nota 'De voorschoolse periode' en evaluatie
- Nota 'Vroege en Voorschoolse Educatie'
- Nota 'Beleidsimpuls Jeugd'

- Offerteaanvraag 2003
- Offerteaanvraag 2004

- Offerte DWO 2003
- Offerte DWO 2004

- Jaarverslag DWO 2003
- Jaarverslag DWO 2004

- Inhoudelijke rapportage DWO 2003
- Inhoudelijke rapportage DWO 2004

- Subsidiebeschikkingen 2003
- Subsidiebeschikkingen 2004