

ONDERZOEKSRAPPORT

Aansturing welzijnsinstellingen

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Aansturing welzijnsinstellingen

juni 2012

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aansturing welzijnsinstellingen	5
1.2	Doel onderzoek	7
1.3	Eerdere onderzoeken	8
1.4	Probleemstelling en onderzoeksvragen	10
1.5	Aanpak	11
2	Beleidskader: van maatschappelijke effecten naar operationele doelen	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Meer uniformiteit programmabegrotingen	14
2.3	Beleidskaders in programmabegrotingen	15
2.4	Stadsdelen over het beleidskader	19
2.5	Welzijnsinstellingen over het beleidskader	20
2.6	Conclusie	21
3	Opdrachtverlening: van operationele doelen naar opdrachten en prestatie-indicatoren	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Analyse subsidiedossiers	24
3.3	Stadsdelen over de opdrachtverlening	26
3.4	Welzijnsinstellingen over de opdrachtverlening	29
3.5	Conclusie	31
4	Verantwoording: van prestatie- en resultaatindicatoren naar maatschappelijke effecten	33
4.1	Inleiding	33
4.2	Tussentijds overleg	33
4.3	Verantwoording over prestaties en resultaten	34
4.4	Bijdrage aan maatschappelijke effecten	38
4.5	Conclusie	40

5	Samenvatting	43
5.1	Van maatschappelijke effecten naar operationele doelen	43
5.2	Van operationele doelen naar opdrachten en prestatie-indicatoren	44
5.3	Van prestatie- en resultaatindicatoren naar maatschappelijke effecten	45
	Bijlage 1 - Werkwijze analyse programmabegroting	47
	Bijlage 2 - Werkwijze inventarisatie overige beleidskaders	49
	Bijlage 3 - Werkwijze subsidiedossiers	51
	Bijlage 4 - Overzicht subsidiedossiers	53
	Bijlage 5 - Geraadpleegde personen	55
	Bijlage 6 - Topiclijst stadsdelen	57
	Bijlage 7 - Topiclijst maatschappelijke organisaties	59
	Bijlage 8 - Uitkomsten analyse programmabegrotingen	61
	Bijlage 9 - Uitkomsten inventarisatie overige beleidskaders	91
	Bijlage 10 - Uitkomsten dossieranalyse	93
	Bijlage 11 - Toelichting uitkomsten interviews	97
	Bijlage 12 - Literatuurlijst	99

1 Inleiding

1.1 Aansturing welzijnsinstellingen

Sinds de jaren negentig overheerst bij overheden de gedachte dat als maatschappelijke instellingen voor subsidie in aanmerking willen komen, er duidelijke afspraken nodig zijn over de prestaties die zij leveren. Geheel in lijn met het toenemende marktdenken werd gekozen voor een meer 'zakelijke aansturing' van de welzijnssector.

De 'zakelijke aansturing' heeft onder meer vorm gekregen in het model van de Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF)¹. Volgens dit model geeft de gemeente in haar beleidskaders aan wat ze wil bereiken, de instellingen doen binnen die kaders hun subsidieaanvragen. Binnen het BCF worden zeven stappen onderscheiden, die grotendeels gelijk zijn aan die voor het subsidieproces volgens de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Verschil is dat in BCF een tussentijdse rapportage en evaluatie plaatsvindt van de activiteiten en dat twee stappen zijn gedefinieerd die voorafgaan aan de subsidieaanvraag. In de BCF-methode is de eerste stap het opstellen van operationele doelstellingen door de gemeente. Vervolgens dient de gemeente op basis hiervan opdrachten te formuleren. Hierin hoort te staan wat bereikt dient te worden en hoe dit gemeten gaat worden. Randvoorwaarden en kwaliteitseisen kunnen hier onderdeel van uitmaken. Vervolgens kunnen verschillende maatschappelijke instellingen offertes uitbrengen, die door de gemeente worden beoordeeld. Dit kan leiden tot een subsidiebeschikking met concrete prestatie-indicatoren, die bij de subsidievaststelling worden geëvalueerd. Hoewel niet alle (lokale) overheden expliciet gekozen hebben voor dit model, is de aansturing van het welzijnswerk door de stadsdelen hier wel duidelijk op geïnspireerd.

Welzijnswerk in Amsterdam

De verzakelijking van de subsidierelatie tussen overheden en welzijnsinstellingen liep in de jaren negentig parallel aan de indeling van Amsterdam in stadsdelen.

De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de aansturing van het welzijnswerk.

Volgens informatie uit de programmabegrotingen 2011 hebben de stadsdelen samen circa 94 miljoen euro aan uitgaven voor Welzijn en Zorg opgenomen (hoofdstuk 6 in de programmabegroting): circa 7% van het totaalbudget. De jaarrekening met gerealiseerde cijfers 2011 was ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar.

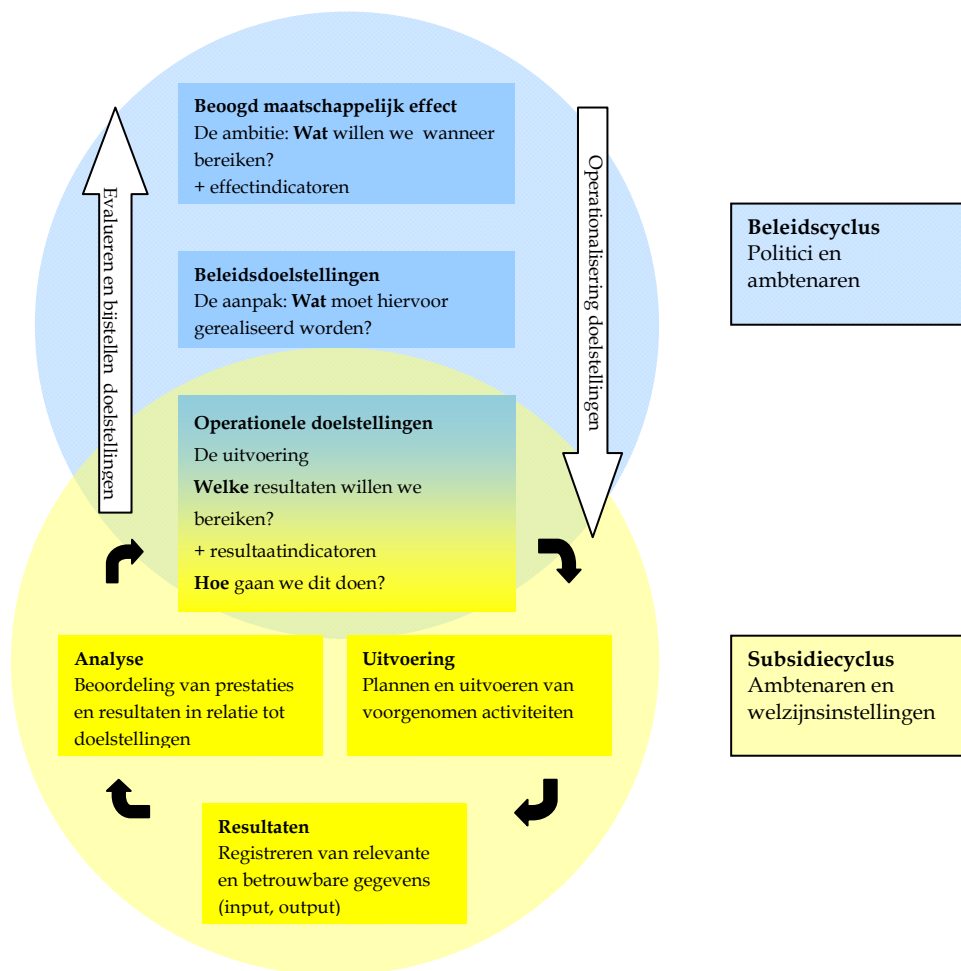
De programmabegrotingen van de stadsdelen zijn bij de aansturing een belangrijk instrument. Daarin worden per beleidsterrein de maatschappelijke doelen geoperationaliseerd en de indicatoren gekozen die moeten aantonen in hoeverre die doelen worden gerealiseerd.

¹ *Beleidsgestuurde Contractfinanciering (Hordijk, Tilburgs & Vermeulen, 2006)*

Model voor aansturing

Bij aansturing zijn er twee processen van belang, de beleidscyclus en de subsidiecyclus. In figuur 1.1 wordt dat in beeld gebracht. Het gaat allereerst om het proces van beleidsvorming.

Figuur 1.1 - Beleids- en subsidiecyclus



Dit proces is weergegeven in het blauwe gedeelte van figuur 1.1: de beleidscyclus. De ambities of beoogde maatschappelijke effecten van de raad worden ambtelijk uitgewerkt in strategische beleidsdoelstellingen, die vervolgens worden uitgewerkt in operationele doelstellingen met bijbehorende (smart-c geformuleerde) resultaatindicatoren. De uitwerking van ambities en de keuze van indicatoren moet leiden tot een logisch samenhangend beleidskader, dat als uitgangspunt kan dienen voor de opdrachtformulering aan maatschappelijke instellingen.

De operationele doelstellingen en resultaatindicatoren maken daarmee tevens deel uit van het gele gedeelte van figuur 1.1: de subsidiecycle. De vraag die hierbij hoort is: wat gaan we doen om de resultaten te bereiken? Het stadsdeel maakt, al dan niet met behulp van een productenboek, prestatieafspraken met instellingen. Aan deze prestaties zijn eveneens indicatoren gekoppeld. Na afloop van het subsidiejaar kan aan de hand van deze prestatie-indicatoren worden nagegaan of de instelling de afspraken is nagekomen.

De twee cycli in figuur 1.1 overlappen elkaar gedeeltelijk, maar moeten wel worden onderscheiden. De beleidscyclus biedt de mogelijkheid om het welzijnsbeleid vorm te geven, te evalueren en zo nodig bij te sturen op basis van bereikte resultaten en hun bijdrage aan maatschappelijke doelen. Op basis van de subsidiecycle kan grip worden gehouden op de uitvoering van het welzijnswerk, waarbij instellingen kunnen worden 'afgerekend' op het al dan niet leveren van de afgesproken prestaties.

1.2 Doel onderzoek

Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij de zakelijke aansturing van het welzijnswerk. Welzijnswerk is - anders dan bijvoorbeeld het aanleggen van een weg - mensenwerk, verre van eenduidig en daardoor lastig te kwantificeren. Dit brengt het risico met zich mee dat de 'zakelijke aansturing' in de welzijnssector vooral leidt tot toenemende bureaucratie, wat betekent dat er minder tijd en geld beschikbaar is voor de uitvoering.

Dit vormde onder andere de achtergrond voor de Rekenkamer Amsterdam om in 2010 onderzoek te doen naar de aansturing van welzijnsinstellingen door stadsdeel Centrum: Welzijn per contract.² Dit onderzoek leidde tot een aantal conclusies over de verzakelijkte subsidierelatie in dat stadsdeel. Met betrekking tot de *inrichting* van het subsidieproces merkte de rekenkamer onder meer op dat:

- het de vraag is of de opbrengsten van de nieuwe methode van aansturing opwegen tegen de daarvoor noodzakelijke kosten;
- de methode om opdrachten te formuleren onvoldoende is uitgewerkt.

Met betrekking tot de *uitvoering* merkte de rekenkamer onder meer op dat:

- de opdrachtformulering tekort schiet;
- het tussentijds overleg nauwelijks bruikbaar wordt ingevuld; er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij te sturen of aanvullende afspraken te maken;
- bij de subsidievaststelling niet wordt geëvalueerd wat de bijdrage van de prestaties van de instellingen is aan de realisatie van de welzijnsdoelen van het stadsdeel.

² *Welzijn per contract?*, onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010, december 2010

In 2011 is de rekenkamer gestart met een verbreding van het onderzoek in stadsdeel Centrum naar de stadsdelen Nieuw-West, Noord, Oost, West Zuid en Zuidoost, onder de titel *Aansturing van welzijnsinstellingen*. In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre de bevindingen voor stadsdeel Centrum ook gelden voor de andere stadsdelen. Hierbij is gekozen voor een andere, inhoudelijk meer beperkte aanpak dan in stadsdeel Centrum:

- het gaat in dit vervolgonderzoek in eerste instantie om een analyse van de programmabegrotingen;
- voor het onderzoek in stadsdeel Centrum zijn van een aantal instellingen alle subsidiedossiers nauwkeurig onderzocht; voor dit vervolgonderzoek is per stadsdeel een beperkte selectie van subsidiedossiers bestudeerd;
- de geselecteerde dossiers zijn globaal op een aantal hoofdpunten onderzocht.

Deze beperking betekent dat naar aanleiding van dit onderzoek uitsluitend algemene conclusies worden getrokken en er geen specifieke oordelen worden gegeven over de aansturing van het welzijnswerk in de afzonderlijke stadsdelen.

De meerwaarde van dit onderzoek is dat er een beeld wordt geschetst van de aansturing van welzijnsinstellingen in de zes andere stadsdelen (stadsdeel Centrum is niet in dit onderzoek betrokken). Het gaat daarbij om drie thema's: het beleidskader, de opdrachtverlening en de verantwoording. Bovendien zijn voor dit onderzoek niet alleen gesprekken gevoerd met stadsdeelambtenaren, zoals in het onderzoek in stadsdeel Centrum, maar ook met vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen. In een subsidierelatie zijn immers twee partijen van belang en een volledig beeld van de aansturing ontstaat pas als beide partijen zijn gehoord.

De rekenkamer maakt in dit onderzoek gebruik van bevindingen uit een afzonderlijke literatuurstudie naar het gebruik van indicatoren voor de aansturing van het welzijnswerk. Deze meer theoretisch ingegeven bevindingen en onderbouwing voor de conclusies zijn te vinden in een afzonderlijke web-publicatie³.

1.3 Eerdere onderzoeken

De rekenkamer verrichte in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken naar de subsidiëring van welzijnsinstellingen. De rol van de stadsdelen als opdrachtgever van het welzijnswerk is daarbij een aantal malen aan de orde geweest.

In het rapport '*Subsidiëring welzijnsinstellingen*' uit februari 2006 gaat de rekenkamer onder meer na of stadsdelen zich als een goed subsidieverstrekker gedragen. Op grond van dit onderzoek - dat betreffende beleidsvorming alle stadsdelen bevatte en betreffende uitvoering vier van de toenmalige stadsdelen bevatte - komt de rekenkamer tot de conclusie dat een duidelijke en richtinggevende opdrachtformulering voorafgaand aan de subsidieaanvraag veelal ontbreekt. Vaak bevat een uitnodiging

³ Theoretische verkenning *Aansturen met indicatoren*, Rekenkamer Amsterdam, 2012

Zie www.rekenkamer.amsterdam.nl/indicatoren

voor een subsidieaanvraag alleen informatie over het proces. Inhoudelijk wordt er zelden ingegaan op welk aanbod het stadsdeel wenst en onder welke voorwaarden.⁴ Alleen wat betreft stadsdeel Noord is de rekenkamer positiever in zijn oordeel over de kwaliteit van de opdrachtformulering; de andere 3 stadsdelen (Geuzenveld-Slotermeer, Oost/Watergraafsmeer en Westerpark) schieten te kort.

De rekenkamer komt in '*Subsidieverstreking Zuidoost*' van juni 2007 tot een vergelijkbaar oordeel. In dit rapport – dat in belangrijke mate is gericht op mogelijke belangenverstrengeling bij politici en ambtenaren – behandelt de rekenkamer ook de vraag of de in Zuidoost toegekende subsidies doelmatig en overeenkomstig de regels zijn besteed. Wat betreft de subsidieaanvragen constateert de rekenkamer dat het stadsdeel de jaarlijkse aanvraag van de subsidie door de instelling niet vooraf laat gaan door een schriftelijke uitnodiging hiertoe van de kant van het stadsdeel. Hierdoor kan het stadsdeel geen richting geven aan de aanvraag van de instelling. Het stadsdeel beperkt zich tot een standaardbrief naar de instelling, waarin is opgenomen dat aanvragen voorzien moeten zijn van een begroting en dat de aanvraag voor een bepaalde datum moet zijn ingediend. Het stadsdeel legt zodoende geen expliciete relatie met het beleid en de doelstellingen van het stadsdeel.⁵

In mei 2008 publiceerde de rekenkamer het onderzoek '*Jeugdbeleid in Amsterdam*' over vrijetijdsbesteding door jongeren en in het bijzonder het jongerenwerk. In dit onderzoek ging de rekenkamer onder meer na hoe doeltreffend en doelmatig de stadsdelen hun opdrachtgeversrol naar het jongerenwerk uitvoeren. In dit onderzoek dat in 9 van de toenmalige 14 stadsdelen plaats vond, trekt de rekenkamer de conclusie dat het ontbreken van een heldere beleidsvisie bij de stadsdelen een belangrijk knelpunt is. Slechts 2 stadsdelen (de toenmalige stadsdelen Zeeburg en Zuideramstel) bleken in een bestek een doelstelling voor het jongerenwerk te hebben neergelegd. De stadsdelen hebben wel meer aandacht voor onderwerpen als talentontwikkeling, verbreding van de doelgroep, verbetering van het imago van het jongerenwerk, beter bereik, aansluiting van het aanbod op de vraag en beter zicht op de prestaties, maar tot een vertaling in heldere doelstellingen leidt dat niet.⁶

Al eerder heeft de rekenkamer dus geconstateerd dat de stadsdelen moeite hebben om beleid om te zetten in operationele doelstellingen en – mede op grond daarvan – te kort schieten in het formuleren van een heldere opdracht aan instellingen waarin zij aangeven welk aanbod zij wensen van de instelling in het kader van de realisatie van specifieke doelstellingen van het stadsdeel. De problemen die de rekenkamer in 2010 aantrof in het onderzoek bij stadsdeel Centrum zijn dus niet nieuw.

⁴ Rekenkamer Amsterdam, *Subsidiëring welzijnsinstellingen*, februari 2006, blz. 8 en blz. 99-103.

⁵ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Subsidieverstreking Zuidoost*, Hoofdrapport, juni 2007, blz. 93.

⁶ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Jeugdbeleid in Amsterdam*, mei 2008, 49-57 en blz. 70-72.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

In hoeverre doen zich bij de verschillende stadsdelen knelpunten voor bij de aansturing van welzijnsinstellingen? Hoe kijken stadsdelen en welzijnsinstellingen aan tegen de mogelijkheden om de aansturing te verbeteren?

Onderzoeksvragen

1. Beleidskader
 - a. Hebben stadsdelen de maatschappelijke effecten eenduidig en samenhangend uitgewerkt in operationele doelstellingen en resultaten?
 - b. Liggt aan de 'inschattingen en beleidsmatige keuzes' die hierbij zijn gemaakt een logische redenering ten grondslag?
 - c. Zijn de effect- en resultaatindicatoren goed (op het juiste niveau) gekozen en voldoende meetbaar?
 - d. Hoe oordelen stadsdelen en instellingen over de bruikbaarheid van het beleidskader?
2. Opdrachtverlening
 - a. Is sprake van een duidelijk aanwijsbare en expliciete opdracht van de stadsdelen aan de instellingen?
 - b. Wordt hierbij gerefereerd aan de operationele doelstellingen (programmadoelen of resultaatindicatoren) uit de programmabegroting?
 - c. Zijn bij de opdrachtverstrekking afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie over prestaties en resultaten?
 - d. Hoe oordelen stadsdelen en instellingen over de bruikbaarheid van de opdrachtverstrekking?
3. Verantwoording
 - a. Vindt er bruikbaar voortgangsoverleg plaats met betrekking tot prestaties en resultaten?
 - b. Kunnen stadsdelen op basis van de verantwoordingsinformatie de prestaties van de instellingen goed beoordelen?
 - c. Kunnen stadsdelen op basis van de verantwoordingsinformatie de bereikte resultaten van de instellingen goed beoordelen?
 - d. Kunnen stadsdelen op basis van de verantwoordingsinformatie de bijdrage aan de maatschappelijke effecten goed beoordelen?

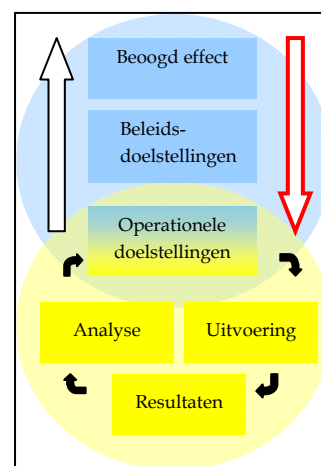
1.5 Aanpak

- Van maatschappelijke effecten naar operationele doelen en resultaatindicatoren
Om een beeld te krijgen van de wijze waarop stadsdelen de welzijnsdoelen operationaliseren, zijn de hoofdstukken Welzijn en Zorg van de programmabegrotingen 2011 en 2012 van de zes stadsdelen onderzocht. Nagegaan is hoe maatschappelijke effecten zijn uitgewerkt in programmadoelen en resultaten en welke indicatoren daarbij zijn gekozen. Dit is weergegeven in een doelenboom per stadsdeel. De doelenbomen, bijbehorende overzichten en toelichtende teksten zijn te vinden in bijlage 8. In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van de bevindingen.
- Van operationele doelen naar opdrachten en prestatie-indicatoren
Bij elk stadsdeel zijn vijf of zes subsidiedossiers Welzijn geselecteerd (zie bijlage 3 en 4). In deze in totaal 33 dossiers is op hoofdlijnen nagegaan in hoeverre er duidelijke opdrachten zijn geformuleerd, of een relatie wordt gelegd met de doelen of resultaten uit de programmabegroting en of er afspraken te vinden zijn over de verantwoordingsinformatie. De bevindingen vormen de basis voor hoofdstuk 3.
- Van prestatie- en resultaatindicatoren naar maatschappelijke effecten
Over de subsidiedossiers zijn gesprekken gevoerd met minimaal twee beleidsmedewerkers van de zes stadsdelen die betrokken waren bij de geselecteerde dossiers. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van twaalf subsidieontvangende instellingen over hun ervaringen met de aansturing, met name de opdrachtverlening en de verantwoording over prestaties en resultaten. De uitkomsten van de gesprekken vormen de basis voor hoofdstuk 4, maar komen ook terug in de twee voorgaande hoofdstukken. Voor lijst gesprekspartners zie bijlage 5.
- De bevindingen worden samengevat in hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen worden opgenomen in het bestuurlijk rapport.
De bevindingen uit documentenonderzoek en gesprekken zijn getoetst aan actuele inzichten met betrekking tot de aansturing van welzijnsinstellingen. Het onderzoek is gericht op het formuleren van bruikbare aanbevelingen om de aansturing van welzijnsinstellingen te verbeteren (adequater, efficiënter).

2 Beleidskader: van maatschappelijke effecten naar operationele doelen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen weer met betrekking tot de beleidskaders van de stadsdelen (het blauwe gedeelte uit figuur 1.1). Uit verschillende onderzoeken ⁷ komt naar voren dat de Beleidsgestuurde Contractfinanciering staat of valt met het zorgvuldig formuleren van beleidsdoelen, die zodanig eenduidig en samenhangend zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd, dat ze als basis kunnen dienen voor opdrachten aan maatschappelijke organisaties. In het onderzoek in stadsdeel Centrum is geconcludeerd dat het beleidskader helder is, maar er te weinig oog is voor de uitvoeringspraktijk.



De onderzoeksvragen voor dit hoofdstuk luiden:

- Hebben stadsdelen de maatschappelijke effecten eenduidig en samenhangend uitgewerkt in operationele doelstellingen en resultaten (resultaten + indicatoren)?
- Ligt aan de 'inschattingen en beleidsmatige keuzes' die hierbij zijn gemaakt een logische redenering ten grondslag?
- Zijn de effect- en resultaatindicatoren goed (op het juiste niveau) gekozen en voldoende meetbaar?
- Hoe oordelen stadsdelen en instellingen over de bruikbaarheid van het beleidskader?

De programmabegrotingen van 2011 en 2012 van de stadsdelen Nieuw-West, Noord, Oost, West, Zuid en Zuidoost zijn onderzocht en beoordeeld op *eenduidigheid* en *samenhang* van het beleidskader. Ook de verschillen tussen 2011 en 2012 zijn beoordeeld. Dit deel van het onderzoek beperkt zich tot de uitwerking van beoogde maatschappelijke effecten in programmadoelen en resultaten (resultaatindicatoren). De verdere uitwerking in prestaties en prestatie-indicatoren komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

De uitwerking is weergegeven in een *doelenboom*. De doelenbomen en bijbehorende overzichten per stadsdeel zijn te vinden in bijlage 8. De belangrijkste bevindingen worden in de volgende paragraaf beschreven. Vervolgens worden uitkomsten van de gesprekken met respectievelijk medewerkers van de stadsdelen en vertegenwoordigers van de maatschappelijke instellingen over de beleidskaders weergegeven.

⁷ O.a. Rekenkamer Amsterdam: *Welzijn per contract? Onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010* (2010), Rekenkamercommissie Haarlem: *Waar voor je gemeenschapsgeld. Onderzoek naar de gewenste aansturing van het welzijnswerk* (2009), Regioplan: *Op weg naar een beter subsidiebeleid. Evaluatie beleidsgestuurde contractfinanciering Den Helder* (2009)

2.2 Meer uniformiteit programmabegrotingen

Beleidsdoelen voor welzijn variëren per stadsdeel, omdat ze afhankelijk zijn van politieke keuzes op dit niveau. In de praktijk komt de uitwerking van ambities in operationele doelen daarom neer op maatwerk. Tot voor kort deden stadsdelen dat elk op hun eigen manier, waardoor de specifieke problematiek en benadering van het betreffende stadsdeel goed tot uiting kwamen. De keerzijde was dat hierdoor wat betreft indeling en begrippenkader een grote diversiteit aan programmabegrotingen ontstond, die onderling moeilijk vergelijkbaar waren. Recent is met het gezamenlijke project *Besturen zonder Ballast* invulling gegeven aan de behoefte aan een meer uniforme opzet van de begrotingen van de stadsdelen. Dit project is gestart in 2006 en resulteerde in 2009 in de Handreiking Planning & Control cyclus, dat handvatten biedt om de indeling van de begrotingen en het begrippenkader te stroomlijnen.⁸

In de handreiking staat het proces van uitwerking als volgt beschreven. De raden formuleren per programma één of enkele *maatschappelijke effecten* en selecteren de *effectindicatoren* die aangeven in hoeverre de gewenste effecten optreden. Vervolgens worden de effecten per programma vertaald naar *doelen* die bijdragen aan het bereiken van de gewenste effecten bij de burgers. Er is volgens de toelichting in de handreiking niet altijd een direct causaal verband tussen effecten en doelen; het gaat meestal om 'inschattingen en beleidsmatige keuzemomenten'. Doelen zijn wat objectiever geformuleerd dan effecten en worden vertaald naar *concrete resultaten*, voorzien van *resultaatindicatoren*, waarmee wordt gemeten of beoogde resultaten ook daadwerkelijk worden behaald. Het beoogde resultaat (uitgedrukt in een streefwaarde voor de betreffende indicator) wordt opgenomen in de programmabegroting. Ook bij het vertalen naar resultaten en het kiezen van indicatoren is volgens de handreiking sprake van inschattingen en keuzemomenten.

De maatschappelijke effecten in de hoofdstukken Welzijn en Zorg van de programmabegrotingen 2011 en 2012 van de zes stadsdelen zijn afgeleid van de coalitieakkoorden voor de bestuursperiode 2010-2014. Verschillende stadsdelen verwijzen echter ook naar hun bestuursakkoord en/of naar meer specifieke beleidsnota's op het gebied van Welzijn en Zorg. De Rekenkamer heeft de programmabegrotingen uitvoerig bestudeerd om de beleidskaders van stadsdelen te expliciteren en beoordelen (bijlage 1 en 8). Daarnaast is minder diepgaand geïnventariseerd in hoeverre stadsdelen in overige beleidsnota's een helder beleidskader opstellen (bijlage 2 en 9).

⁸ Handreiking Planning & Control cyclus, Projectgroep Besturen zonder ballast, november 2009

2.3 Beleidskaders in programmabegrotingen

2.3.1 Zichtbare verschillen

Dat stadsdelen druk bezig zijn om de uitwerking van maatschappelijke doelen te verbeteren, blijkt uit de verschillen tussen de programmabegrotingen van 2011 en 2012 (zie bijlage 8). Bij twee stadsdelen zijn de wijzigingen bescheiden: in stadsdeel Zuidoost is een aantal programmadoelen samengevoegd en in stadsdeel Noord is één programmadoel met twee resultaatindicatoren toegevoegd. De stadsdelen Nieuw-West en West hebben maatschappelijke effecten en effectindicatoren toegevoegd en voor een deel andere resultaatindicatoren gekozen. De meeste veranderingen en verbeteringen zijn te zien in de programmabegrotingen van de stadsdelen Oost en Zuid. Bij stadsdeel Zuid zijn de maatschappelijke effecten ongewijzigd, maar zijn op alle andere onderdelen veel wijzigingen aangebracht. In stadsdeel Oost zijn op alle niveaus aanpassingen gedaan en zijn verschillende doelen op wijkniveau uitgewerkt.

Vergelijking van de programmabegrotingen 2011 met die van 2012 laat veel veranderingen zien in de keuze en formulering van maatschappelijke effecten en programmadoelen. Opvallend is dat sommige stadsdelen andere maatschappelijke effecten kiezen, maar dezelfde programmadoelen. In stadsdeel Oost wordt het maatschappelijke effect *'verbetering van de leefsituatie of het welzijnsniveau'* toegevoegd, zonder dat dit leidt tot aanpassing van de programmadoelen. In stadsdeel Noord is een programmadoel *'winkels en andere voorzieningen op wijkniveau blijven behouden'* toegevoegd, waarvan niet duidelijk is hoe dit met het maatschappelijke effect samenhangt.

In stadsdeel Zuid is het aantal programmadoelen sterk teruggebracht, waardoor bijna alle maatschappelijke effecten zijn gekoppeld aan één programmadoel, dat elk weer is voorzien van één resultaatindicator. De eenvoudige structuur die hierdoor ontstaat betekent niet dat de logische samenhang is toegenomen.

Hoewel de veranderingen ten opzichte van 2011 inhoudelijk positief kunnen zijn, geven ze volgens de rekenkamer ook aan dat de beleidskaders nog geen stabiele basis bieden voor de opdrachtverlening aan instellingen.

2.3.2 Uitwerking van effecten en doelen

In 2011 hadden vier van de zes stadsdelen maatschappelijke effecten opgenomen, in 2012 alle zes de stadsdelen. Het aantal effecten varieert in 2012 van twee tot zes. De maatschappelijke effecten zijn in de meeste gevallen breed en abstract geformuleerd. Niet alle stadsdelen benoemen de beoogde maatschappelijke effecten expliciet, waardoor het soms niet duidelijk is welke effecten worden uitgewerkt in programmadoelen.

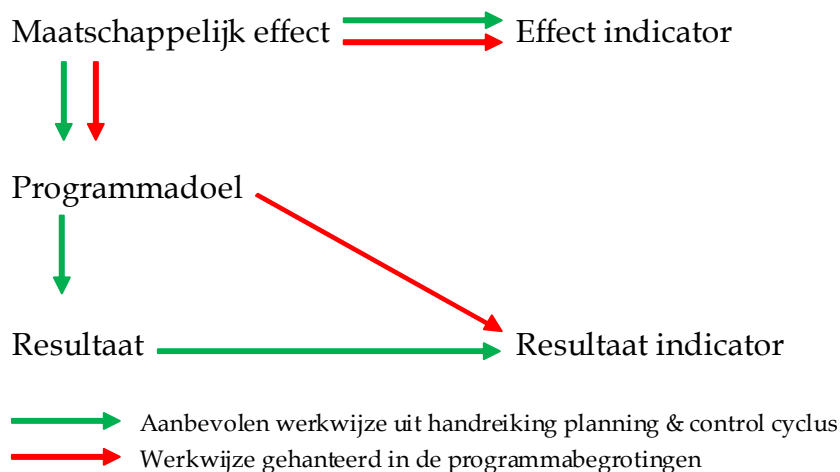
Het abstractieniveau van de maatschappelijke effecten varieert niet alleen tussen stadsdelen, maar kan ook binnen één stadsdeel sterk variëren. Enkele effecten zijn een combinatie van meerdere effecten, zoals *'bewoners participeren optimaal in werk en/of hun sociale omgeving en zetten zich in voor elkaar en voor hun buurt. Zij zijn zelfredzaam,*

zich bewust van hun gelijk(waardig)heid en weten kansen te benutten', terwijl andere maatschappelijke effecten een meer specifiek karakter hebben, zoals *'sociaal isolement en maatschappelijke uitval worden voorkomen'* en *'armoede voorkomen en bestrijden'*. Maatschappelijke effecten zijn soms een actie van het stadsdeel zelf (zoals het opleveren van een nota) en soms effecten die via instellingen moeten worden bereikt. Voor zover maatschappelijke effecten eenduidig zijn geformuleerd, is een (logische) samenhang met programmadoelen niet vast te stellen, laat staan dat die expliciet is beredeneerd. Bij drie van de zes stadsdelen is een relatie tussen maatschappelijke effecten en programmadoelen aangegeven.

De programmadoelen zijn in veel gevallen concreter dan de maatschappelijke effecten, maar vaak is niet duidelijk hoe zij bijdragen aan wat een stadsdeel wil bereiken. Dit betekent met andere woorden dat niet duidelijk is hoe het dagelijks bestuur de maatschappelijke ambities van de raad denkt te verwezenlijken. Veel programmadoelen zijn niet eenduidig en concreet, zoals *'inburgering'*, *'wachtlijsten schuldhulp'* en *'regie sluitende aanpak volwassenen'*. Dit zou minder erg zijn, wanneer de programmadoelen naar een concreter niveau van in het jaar te bereiken resultaten zouden worden uitgewerkt.

Wat opvalt bij het bestuderen van de programmabegrotingen is echter dat deze stap zowel in 2011 als 2012 wordt overgeslagen. Maatschappelijke effecten worden uitgewerkt in programmadoelen, waaraan resultaatindicatoren worden gekoppeld. De uitwerking van programmadoelen in beoogde resultaten blijft achterwege (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 - Uitwerking maatschappelijke effecten in handreiking en programmabegrotingen



Dit betekent volgens de rekenkamer dat er een essentiële stap ontbreekt, waardoor de logische samenhang van het beleidskader als geheel niet optimaal is. Programmadoelen zijn doorgaans van een te hoog abstractieniveau om als basis te dienen voor de opdrachten. Resultaten zijn van een concreter niveau en daarom geschikter om indicatoren aan te koppelen en als basis te dienen voor opdrachten. In Nieuw-West is aangegeven dat vanaf 2012 gewerkt wordt met 'beleidsregels'. Dit zijn concretisering van programmadoelen waarop instellingen kunnen offren. Hoewel niet in de programmabegroting opgenomen, zou dit een praktische invulling kunnen zijn van het uitwerken van programmadoelen naar resultaten, zoals dit in de handreiking planning & control cyclus bedoeld wordt.

De rekenkamer constateert dat in 2012 vaak niet duidelijk is waarop bepaalde 'inschattingen en beleidsmatige keuzes' zijn gebaseerd en dat een logische samenhang ontbreekt. De programmadoelen zijn onvoldoende eenduidig en concreet om te fungeren als laatste stap naar resultaatindicatoren. De stap waarbij programmadoelen worden uitgewerkt in te bereiken resultaten ontbreekt. De resultaatindicatoren moeten de basis vormen voor de opdrachtverstrekking, maar ze bieden weinig houvast voor de uitvoering van het welzijnswerk.

2.3.3 Keuze van indicatoren

De maatschappelijke effecten en programmadoelen zijn op twee niveaus voorzien van indicatoren, respectievelijk effect- en resultaatindicatoren. Indicatoren zijn meetbare eenheden die aangeven in hoeverre doelen worden gerealiseerd. Zij dienen daartoe in ieder geval *meetbaar* en bij voorkeur ook *tijdgebonden* te zijn.

Effectindicatoren

Vijf van de zes stadsdelen hebben effectindicatoren opgenomen in hun programmabegroting. Van deze vijf stadsdelen hebben er vier in 2012 veel effectindicatoren vervangen en/of anders geformuleerd. Stadsdelen kiezen steeds vaker dezelfde effectindicatoren. Dit hangt samen met de verbetervoorstellen in het kader van het project *Besturen zonder ballast*, dat stadsdelen stimuleert indicatoren te selecteren uit de Basismeetset van de Dienst Onderzoek en Statistiek. Het voordeel hiervan is dat meetgegevens voorhanden zijn waardoor de stadsdelen geen aparte metingen hoeven te doen en dat de uitkomsten beter vergelijkbaar zijn. Het nadeel is dat er daardoor minder sprake kan zijn van maatwerk. Eén stadsdeel geeft expliciet aan wat de relatie is tussen beoogde maatschappelijke effecten en effectindicatoren, vijf stadsdelen doen dat niet. De keuze voor bepaalde effectindicatoren is zelden beredeneerd.

In 2012 hanteren vijf stadsdelen '*sociale cohesie*' als effectindicator. De score voor sociale cohesie die mensen ervaren (rapportcijfer) is gebaseerd op vier stellingen over de manier waarop mensen met elkaar omgaan en of men zich thuis voelt in de buurt. De meting is eens in de twee jaar. Vier stadsdelen kiezen in 2012 *leefsituatie* als effectindicator. De leefsituatie-index is een maat die het algemene welzijnsniveau van bewoners weergeeft. De index is samengesteld uit gegevens over wonen, gezondheid, bezit van consumptiegoederen, vrijetijdsactiviteiten, mobiliteit, sociale participatie,

sportactiviteit en vakantie. Indicatoren als 'sociale cohesie' en 'leefsituatie' zijn niet eenduidig en roepen de vraag op welk effect er precies wordt gemeten.

De rekenkamer constateert alles overziend dat de keuze van effectindicatoren niet evenwichtig is. Sommige effectindicatoren zijn breed, onder meer doordat het samengestelde scores zijn, andere zijn juist heel beperkt. Ook is de relatie tussen beoogde maatschappelijke effecten en effectindicatoren niet duidelijk aangegeven.

Resultaatindicatoren

Het aantal resultaatindicatoren in de programmabegrotingen 2011 varieerde van drie tot 32. Het stadsdeel met 32 resultaatindicatoren heeft dit aantal in de programmabegroting 2012 teruggebracht tot acht. In 2012 is stadsdeel Zuidoost het stadsdeel met de meeste resultaatindicatoren, namelijk 29. Deze hebben relatief vaak betrekking op acties van de eigen organisatie, zoals *'vernieuwing convenant huiselijk geweld'*, *'uitbreiding convenantpartners'* en *'afspraken met instellingen inzake een integraal hulpverleningsaanbod'*.

Ook varieerde de mate van concreetheid van resultaatindicatoren: van *'wachtlijsten schuldhulp'* tot *'stijging van 0,4 naar 2% van het aantal mantelzorgers dat cursussen over emotionele en educatieve ondersteuning volgt'*.

In de programmabegrotingen 2012 hebben stadsdelen vaak andere resultaatindicatoren gekozen dan in 2011. Eén stadsdeel heeft een groot aantal programma-doelen gewijzigd, maar gebruikt nagenoeg dezelfde resultaatindicatoren. Van de in totaal 69 resultaatindicatoren die de zes stadsdelen in 2012 hebben gekozen, is ongeveer tweederde 'meetbaar', dat wil zeggen dat het om aantallen en percentages gaat, er regelmatig een 'nulmeting' is en/of er streefwaarden zijn. Niet alle meetbare resultaatindicatoren zijn relevant, zoals *'aantal programma's'* of *'aantal cliënten in traject'*. Sommige meetbare resultaatindicatoren vertonen een grote overlap met andere: zoals *'aantal buurthuizen'* met *'aantal buurthuizen met afspraken inzake beheer'*. Een indicator als *'regelmaat waarmee bewoners informele hulp bieden'* is moeilijk meetbaar. Van de andere resultaatindicatoren heeft een groot deel betrekking op acties van het stadsdeel zelf.

Uit de programmabegrotingen wordt niet duidelijk welke redeneringen er ten grondslag liggen aan de uitwerking van effecten in doelen en aan de keuze van indicatoren. De keuzes lijken soms vrij willekeurig door een gebrek aan theoretische of beleidsmatige onderbouwing.

De rekenkamer stelt vast dat resultaatindicatoren soms te breed geformuleerd zijn of betrekking hebben op acties van het stadsdeel. Andere resultaatindicatoren zijn niet of onvoldoende meetbaar en/of de relevantie ervan is onduidelijk.

De rekenkamer is voorts van mening dat het voor de overzichtelijkheid goed zou zijn om de theoretische en beleidsmatige onderbouwing van keuzes meer naar voren te laten komen in de programmabegrotingen.

2.4 Stadsdelen over het beleidskader

In de gesprekken met beleidsambtenaren van de stadsdelen is de uitwerking van maatschappelijke effecten en de keuze van indicatoren uitgebreid aan de orde geweest. Uit deze gesprekken komt naar voren dat er veel politieke en bestuurlijke aandacht is om het beleidskader te verbeteren. Ook komt naar voren dat visiestukken en kadernota's een belangrijke rol spelen. Niet alle beleidsinformatie is in de programmabegrotingen terug te vinden. Een ambtenaar vertelde: *"In mei 2011 is gestart met het schrijven van een nieuwe kadernota, waarbij steeds meer wordt ingezet op WMO en Welzijn nieuwe stijl, en op gebiedsgericht werken. Instellingen moeten bij hun subsidieaanvragen inhaken op die nota's. Sommige afspraken liggen stedelijk vast."*

Een punt dat regelmatig ter sprake komt, is dat ambtenaren het lastig vinden om de vertaalslag te maken van wat politiek wordt gevraagd naar wat ze richting instellingen moeten communiceren. *"De doelstellingen in het coalitieakkoord zijn vrij breed geformuleerd. Volgens mij staat daar ook in dat er geen wachtlijsten mogen zijn. Men is tegen armoede, maar dat is niet omgezet naar concrete beleidsdoelen. Voor maatschappelijke dienstverlening hanteren we natuurlijk wat in het coalitieakkoord staat maar dat is vrij breed, daarvoor zetten we het stedelijke productenboek in. Dat is een voortzetting van wat we hiervoor ook deden."*

Het ontbreekt kennelijk vaak aan een gedeelde redeneerlijn. Stadsdelen proberen hier wel iets aan te doen. *"We hebben met de raad het afgelopen jaar een intensief gesprek gehad over indicatoren in de begroting. We hebben het dan over meerdere indicatoren. Effect is het maatschappelijke effect en dat is op een veel hoger abstractieniveau. Wat wil je bereiken en wat doe je daarvoor? Welke activiteiten hebben bijgedragen aan dat effect? We hebben het gehad over welke effecten het beste uitbeelden wat zij willen weten, zodat we deze kunnen vaststellen en hier een aantal jaar aan vast kunnen houden als het niveau van informatieverstrekking."*

In de begrotingen worden de ambities van de raad geformuleerd als uiteindelijk doel: *"Die zijn vertaald naar subdoelen en onder die subdoelen is een reeks van activiteiten geplaatst waarvoor je redelijkerwijs (o.a. evidence based) kunt veronderstellen dat ze bijdragen aan het subdoel, en dus ook aan het effect. Dat is een conceptuele analyse, veel verder kom je niet."*

De afstand tot de uitvoeringspraktijk speelt stadsdelen geregeld parten. Zij hebben de input van instellingen nodig om inhoudelijke keuzes te kunnen maken. Zo vertelt een ambtenaar: *"Het stadsdeel is bezig uit te zoeken wat het algemeen maatschappelijk werk nu eigenlijk doet: welke ondersteuning bieden ze aan wie en wat houdt dat in? Er worden gesprekken gevoerd waarbij wordt gekeken wat de problemen waren en waaraan tijd wordt gespenseerd, zodat van daaruit bepaald kan worden waaraan het stadsdeel wil dat de instellingen hun tijd besteden."* Maar over het algemeen hebben ambtenaren het idee dat ze, mede dankzij de gesprekken met professionals, redelijk op de hoogte zijn van wat er in de praktijk speelt.

De rekenkamer stelt vast dat ambtenaren de ambities van de raad als weinig sturend ervaren. Ze hebben moeite met de vertaling van die ambities in operationele doelstellingen. Bij het ene stadsdeel is dit meer het geval dan bij andere.

2.5 Welzijnsinstellingen over het beleidskader

Ook tijdens de gesprekken met vertegenwoordigers van instellingen komt de uitwerking van maatschappelijke effecten in operationele doelen aan de orde.

De professionals bevestigen dat er bij de stadsdelen op dit punt veel in beweging is; de uitwerking van doelen en de keuze van indicatoren krijgen veel aandacht. Tot nu toe ervaren zij de verschillen tussen stadsdelen als groot. Veel professionals merken op dat het niet alleen per stadsdeel verschilt, maar ook binnen stadsdelen per (beleids)ambtenaar. De één heeft meer kennis van het beleidsterrein dan de ander, de één is meer op de inhoud georiënteerd, de ander let vooral op de cijfers. Of zoals een van hen het formuleert: *“De ene beleidsambtenaar is goed ingevoerd en betrokken bij de activiteiten, maar er zijn ook ambtenaren die de wereld vanuit een ivoren toren bekijken en geen idee hebben van wat er zich in het veld afspeelt.”*

De stappen uit het blauwe deel van het figuur (figuur 1.1) zijn voor de professionals niet herkenbaar in het handelen van ambtenaren. Ze merken op dat bij sommige subsidies is gewerkt vanuit duidelijke beleidskaders, maar dat dit niet voor alle gesubsidieerde projecten geldt. En het gebeurt zeker niet systematisch. In een gesprek komt naar voren dat ambtenaren soms een oneigenlijk beeld van de werkelijkheid hebben: *“Hun doel is vooral om snel te scoren. Ze stellen onrealistische eisen.”*

De invloed die instellingen hebben op beleid en doelstellingen is over het algemeen beperkt. Volgens een professional betreft één stadsdeel de instellingen sinds kort actief bij de vertaalslag: *“Anderhalf jaar geleden is het stadsdeel met instellingen een proces ingegaan waarin men moet uitkomen op het afrekenen op effecten en wijkprogramma's. Ze hebben het echt opgepakt als een proces. Het is een ingewikkeld proces, omdat men voortdurend op elkaars stoel zit.”* Een andere professional geeft aan dat men het vanuit een stadsdeel wel probeert, maar dat de uitwerking heel erg onevenwichtig is en afhankelijk van de betrokken ambtenaar. *“Dit is vooral terug te zien in de programmabegroting. Die zou vanuit het stadsdeel toch de basis moeten zijn voor een goed bestek aan de welzijnsinstellingen?”*

Om instellingen meer bij de vertaalslag te betrekken, worden steeds vaker 'denktanks' en werkgroepen ingesteld. Invloed is er volgens een deelnemer ook via de jaarlijkse offertes, *“die worden opgesteld op basis van waarnemingen vanuit de wijken en buurten.”* Er zijn ambtenaren die het formuleren van doelen en resultaten graag overlaten aan instellingen. De keuzes worden gemaakt op basis van de subsidieaanvragen, wat betekent dat zij niet zelf hoeven na te denken over de vertaalslag: *“Die ambtenaren kiezen liever voor de regierol”.*

Op de vraag of er heldere keuzes worden gemaakt om de huidige bezuinigingen te realiseren, is het antwoord over het algemeen bevestigend. Die keuzes zijn vaak een afgeleide van landelijke politieke doelstellingen. In het kader van de heroverweging van het sociaal domein kiezen stadsdelen er regelmatig voor om hele projecten te schrappen. Dit leidt tot grote onzekerheid bij de instellingen. Toch vinden instellingen dit over het algemeen beter dan de 'kaasschaafmethode', waarbij dezelfde projecten

met minder geld uitgevoerd zouden moeten worden. *“De keuzes die worden gemaakt zijn inhoudelijk te verklaren, maar ze zijn wel heel drastisch.”*

De rekenkamer stelt vast dat professionals grote verschillen ervaren in de uitwerking van doelen, niet alleen tussen stadsdelen maar ook tussen beleidsambtenaren. In hoeverre ze invloed hebben op die uitwerking varieert enorm. Soms gaat dat via de subsidieaanvragen. Professionals vinden dat stadsdelen over het algemeen duidelijke keuzes maken bij bezuinigingen.

2.6 Conclusie

Verschillen in uitwerking

Stadsdelen hanteren nagenoeg dezelfde indeling en formuleringen in de programmabegrotingen. Dit is in lijn met de verbetervoorstellen van het project *Besturen zonder ballast*. De stadsdelen gebruiken weliswaar dezelfde begrippen, maar ze geven hier wel verschillend invulling aan.

De rekenkamer constateert dat niet alle stadsdelen de beoogde maatschappelijke effecten expliciet in de programmabegroting vermelden. Daardoor is het soms niet duidelijk welke effecten worden uitgewerkt in programmadoelen. Ook de samenhang tussen maatschappelijke effecten en programmadoelen wordt zelden expliciet aangegeven, zodat onduidelijk is hoe een programmadoel bijdraagt aan een beoogd effect. De keuze van programmadoelen en resultaatindicatoren verschilt enorm, zelfs als dezelfde maatschappelijke effecten worden nagestreefd.

Essentiële stap overgeslagen

De rekenkamer constateert dat stadsdelen de resultaatindicatoren rechtstreeks koppelen aan programmadoelen. De tussenstap om programmadoelen eerst uit te werken in te bereiken resultaten ontbreekt bij alle stadsdelen, hoewel deze stap wel in de handreiking beschreven staat. Volgens de rekenkamer slaan de stadsdelen hiermee een stap over die essentieel is voor de inhoudelijke samenhang van de beleidskaders.

Ontbreken onderbouwing

Uit de gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat zij het moeilijk vinden om de ambities van de raad te vertalen in operationele doelstellingen. De rekenkamer is van mening dat dit de kern van het werk van beleidsambtenaren is. Aan de ‘inschattingen en beleidsmatige keuzes’ die een rol spelen bij de uitwerking van effecten van een hoger abstractieniveau naar concrete doelen zou volgens de rekenkamer een beleidstheorie ten grondslag moeten liggen. De rekenkamer verstaat hieronder: een samenhangend geheel van veronderstellingen over oorzaken en gevolgen, doelen en middelen, dat is gebaseerd op een gedegen probleemanalyse en dat argumenten en kennis over het onderwerp weergeeft. Zonder beleidstheorie is niet helder waarom voor een bepaalde uitwerking is gekozen.

De rekenkamer is van mening dat de redeneringen achter ‘inschattingen en beleidsmatige keuzes’ in de programmabegrotingen meer naar voren zouden moeten komen.

Door het ontbreken van een theoretische en beleidsmatige onderbouwing wordt momenteel veel energie gestoken in een bouwwerk van uniforme doelen en stedelijk afgestemde indicatoren, dat als beleidskader onvoldoende concrete aanknopingspunten biedt voor de aansturing van welzijnsinstellingen.

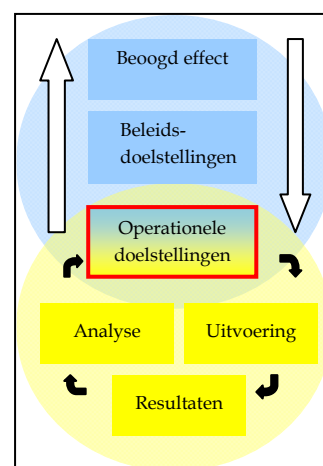
Input professionals

Uit de gesprekken met professionals komt naar voren dat het per stadsdeel en daarbinnen per beleidsambtenaar enorm verschilt in hoeverre instellingen worden betrokken bij de uitwerking van doelen. Soms is die invloed direct, doordat het stadsdeel de welzijnsinstellingen uitnodigt deel te nemen aan overleggen hierover. Maar vaak is de invloed meer indirect, voortvloeiend uit het formele en informele inhoudelijke overleg dat tussen stadsdelen en instellingen plaatsvindt. De rekenkamer is van mening dat de professionele kennis over het de praktijk van het welzijnswerk veel adequater benut zou moeten worden bij de uitwerking van doelen.

3 Opdrachtverlening: van operationele doelen naar opdrachten en prestatie-indicatoren

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen weer met betrekking tot de opdrachtverlening door stadsdelen aan instellingen. Het beleidskader, zoals beschreven in hoofdstuk 2, zou hiervoor als basis moeten dienen. Door aan de operationele doelstellingen (wat willen we bereiken?) prestaties te verbinden die eigen diensten of maatschappelijke instellingen moeten leveren (wat gaan we ervoor doen?), ontstaat een verbinding tussen de beleidscyclus en de subsidiecyclus. De verbinding tussen resultaten en prestaties bij de opdrachtformulering is volgens de rekenkamer de kern van de Beleidsgestuurde Contractfinanciering. In het onderzoek naar stadsdeel Centrum⁹ werd onder meer geconcludeerd dat de methode om opdrachten te formuleren onvoldoende was uitgewerkt en dat de opdrachtformulering in de praktijk tekort schoot.



De onderzoeksvragen luiden:

- Is sprake van een duidelijk aanwijsbare en expliciete opdracht van de stadsdelen aan de instellingen?
- Wordt hierbij gerefereerd aan de operationele doelstellingen (programmadoelen of resultaatindicatoren) uit de programmabegroting?
- Zijn bij de opdrachtverstrekking afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie over prestaties en resultaten?
- Hoe oordelen stadsdelen en instellingen over de bruikbaarheid van de opdrachtverstrekking?

De subsidiedossiers die zijn ontvangen van de stadsdelen Nieuw-West, Noord, Oost, West, Zuid en Zuidoost zijn onderzocht en beoordeeld op opdrachtformulering en afspraken over verantwoordingsinformatie (zie bijlage 3 en 10). De bevindingen worden in de volgende paragraaf beschreven. Vervolgens worden uitkomsten van de gesprekken met respectievelijk medewerkers van de stadsdelen en vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties over de opdrachtverstrekking weergegeven.

⁹ *Welzijn per contract?*, onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010, december 2010

3.2 Analyse subsidiedossiers

In 2011 zijn in totaal 33 subsidiedossiers ontvangen die betrekking hebben op welzijn of daaraan verwante activiteiten, gemiddeld ruim vijf per stadsdeel (zie bijlage 4). De subsidiedossiers verschillen sterk in omvang, kwaliteit en volledigheid en van een deugdelijke dossiervorming was in veel gevallen geen sprake. Inhoudelijke bevindingen op basis van deze analyse zijn de volgende (zie ook bijlage 10).

Opdrachtverlening

In geen van de dossiers is een opdrachtbrief van het staddeel aan de instelling te vinden. In verreweg de meeste gevallen lijkt het initiatief voor een opdracht uit te gaan van de maatschappelijke instelling. Wanneer sprake is van een expliciete opdracht, wat in ongeveer tweederde van de dossiers het geval is, dan is deze te vinden in de subsidiebeschikking of een ander subsidiedocument.

In bijna de helft van de onderzochte dossiers wordt gerefereerd aan de programmadoelen of resultaatindicatoren uit de programmabegroting of aan doelen die hier sterk op lijken. In enkele gevallen wordt gerefereerd aan hele andere doelen dan die uit de programmabegroting.

Slechts in enkele dossiers is beredeneerd waarom bepaalde activiteiten zouden bijdragen aan de doelen uit de programmabegroting. In de dossiers waar een dergelijke redenering wordt gegeven, heeft deze doorgaans betrekking op doelen die niet in de programmabegroting staan.

Hoewel de relatie tussen operationele doelstellingen uit de programmabegroting en de opdracht aan de instellingen de kern is van BCF, is deze relatie in de dossiers zelden te herkennen. De conclusie uit hoofdstuk 2, dat de uitwerking van maatschappelijke effecten in operationele doelen nog onvoldoende onderbouwd en volop in beweging is, kan hiervoor een verklaring zijn. Wat verder een rol speelt is dat instellingen bij een subsidieaanvraag eerder vanuit hun eigen praktijkervaring zullen redeneren dan vanuit het beleidskader van de stadsdelen. Bovendien zijn veel projecten een continuering van wat voorgaande jaren al was afgesproken, want het gaat vaak om éénjarige subsidies voor projecten die meerdere jaren doorlopen.

Verantwoordingsinformatie

De meeste prestatie-indicatoren zijn gericht op input, soms op output (zie kader). Ze maken het vaak niet mogelijk om te beoordelen welke resultaten een instelling bereikt (outcome) en in hoeverre daarmee wordt bijgedragen aan de doelstellingen van het stadsdeel (effect).

Voorbeeld input, output, outcome en effect:

Over een cursus die jongeren leert solliciteren met als doel werkloosheid te verminderen kunnen verschillende gegevens bijgehouden worden.

Input: hoeveel uur is gespendeerd aan het geven van de cursus;

- Output: hoeveel cursussen zijn gegeven of hoeveel mensen hebben meegedaan aan een cursus;
- Outcome: hoeveel mensen vonden na de cursus een baan;
- Effect: hoeveel is de jongerenwerkloosheid gedaald nadat de cursus gegeven is?

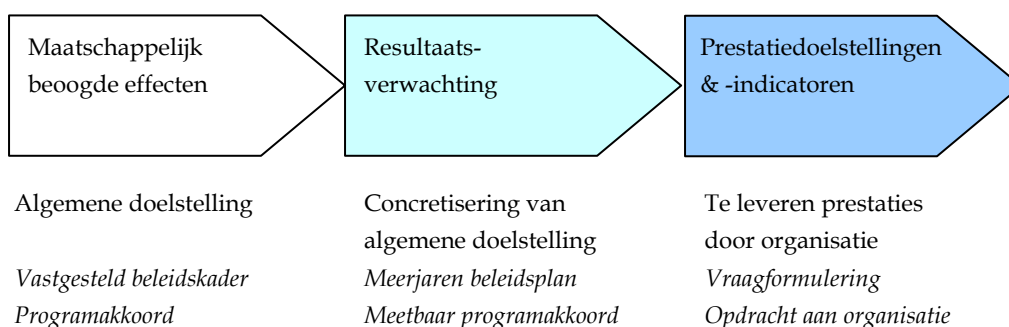
In de dossiers is nagegaan in hoeverre er afspraken zijn gemaakt over prestatie- en resultaatverantwoording. In ongeveer driekwart van de dossiers zijn controleerbare afspraken gevonden over de informatie die de instelling moet leveren over prestaties. In drie dossiers zijn dergelijke afspraken wel gevonden, maar als 'niet controleerbaar' (meetbaar, tijdgebonden) beoordeeld. In vijf dossiers ontbreken dergelijke afspraken helemaal.

Prestatieafspraken gaan in de meeste gevallen over aantallen uitgevoerde activiteiten en geleverde producten. Ze zeggen op zichzelf niets over de kwaliteit van de uitvoering. Voor zover informeel afspraken worden gemaakt over de kwaliteit van het welzijnswerk, worden deze zelden concreet en controleerbaar gemaakt bij de opdrachtverlening. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in ongeveer een derde van de dossiers geen afspraken over de kwaliteit van de prestaties te vinden zijn. Als er afspraken over kwaliteit gemaakt waren, was dit doorgaans omtrent de te hanteren methodiek, over samenwerkingsverbanden of doorverwijzingen of over de competenties van het uitvoerend personeel.

Slechts in één dossier zijn controleerbare afspraken over te bereiken resultaten gevonden ("*aantal cliënten van de Voedselbank dat wordt doorgeleid naar de reguliere maatschappelijke dienstverlening*"), in drie andere dossiers zijn dergelijke afspraken wel gevonden, maar als 'niet controleerbaar' beoordeeld.

Dat er bijna geen afspraken zijn gevonden over resultaatverantwoording is een belangrijke bevinding. Gegevens over resultaten die worden bereikt en in hoeverre die bijdragen aan de maatschappelijke doelen zijn bestuurlijk interessant. Aan de hand daarvan kan de raad of het dagelijks bestuur namelijk beoordelen of (de uitvoering van) het beleid bijsturing behoeft.

Figuur 3.1 - Relatie tussen beoogde maatschappelijke effecten en prestatiedoelstellingen



De rekenkamer stelt vast dat er nagenoeg geen relatie is tussen de operationele doelstellingen in de programmabegroting en de opdrachten aan de instellingen. De rekenkamer stelt verder vast dat de afspraken over prestatieverantwoording vooral betrekking hebben op kwantiteit en zelden of weinig op kwaliteit. Afspraken over resultaatverantwoording komen in de dossiers nauwelijks voor.

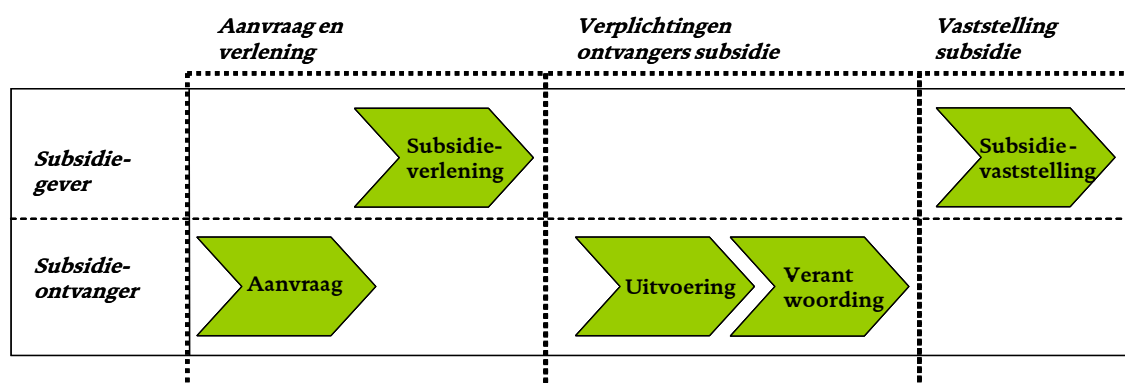
3.3 Stadsdelen over de opdrachtverlening

Uit eerder onderzoek van de rekenkamer kwam naar voren dat stadsdelen het lastig vinden om de visie van de raad op het welzijnswerk te vertalen in concrete opdrachten aan instellingen.¹⁰ In de gesprekken met beleidsambtenaren werd dit beeld bevestigd. Belangrijk is om hierbij te vermelden dat in de periode dat de gesprekken over de subsidiedossiers plaatsvonden, het tweede kwartaal van 2011, vier van de zes stadsdelen net een fusie achter de rug hadden en de andere twee stadsdelen in meer of mindere mate in een organisatieverandering zaten. Daardoor was vaak niet duidelijk wie voor welk onderwerp verantwoordelijk was. Bovendien waren alle stadsdelen in die periode bezig met een heroverweging van het sociaal domein.

Rolverdeling en opdrachtverlening

De verzakelijking van de (subsidie)relatie veronderstelt een duidelijke rolverdeling tussen het stadsdeel als opdrachtgever en de instelling als opdrachtnemer. In de praktijk gaat het in veel gevallen om een subsidierelatie. De wettelijke kaderstelling voor subsidieverstrekking is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, welke een proces van vijf stappen voorschrijft. Het proces ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

Figuur 3.2 - Fasering subsidieproces



¹⁰ *Jeugdbeleid in Amsterdam (2008) en Welzijn per contract (2010)*

Veel ambtenaren hebben nog geen goede invulling kunnen geven aan hun rol van opdrachtgever. Uit de gesprekken blijkt dat er op dit punt grote verschillen bestaan, niet alleen tussen stadsdelen maar vooral tussen beleidsambtenaren. Verschillende ambtenaren geven aan dat grote stappen worden gemaakt om dit te verbeteren. Twee stedelijke projecten springen daarbij in het oog: *Besturen zonder ballast* (zie hoofdstuk 1) en *Vereenvoudiging en uniformering subsidieprocessen*. Dit laatste betreft een stedelijk programma dat in 2010 is gestart. De doelstellingen zijn:

- vermindering van administratieve lasten en verbetering van de dienstverlening;
- uniformiteit en vereenvoudiging van interne processen en
- transparantie in informatieverstrekking en -vergaring.

Uit de interviews komt naar voren dat er veel formele en vooral informele contacten zijn met instellingen. Hierbij gaat het vaak over de opdrachtformulering en over relevante verantwoordingsinformatie. Die gesprekken worden door ambtenaren als nuttig ervaren, omdat daarmee een beter beeld ontstaat aan welke welzijnsactiviteiten behoefte is en voor welke problemen instellingen zich gesteld zien. Stadsdelen hebben er bovendien belang bij dat de relatie met (grote) instellingen goed is, want zij zijn van hen afhankelijk voor informatie en voor de uitvoering van een groot deel van het welzijnswerk. *"We hebben de ervaring dat als een instelling in de problemen komt, dan voor ons ook een probleem wordt. Of we hebben geen activiteiten voor de bewoners of er komen frictiekosten omdat er mensen uit moeten. Daar zijn al ettelijke tonnen naartoe gegaan. Het is een onderdeel van de verzakelijking dat je betrouwbare partners wilt."* De afhankelijkheid is wederzijds, aangezien veel instellingen voor het overgrote deel draaien op de subsidie van het stadsdeel.

Door de formele en informele contacten hebben instellingen invloed op de opdrachtformulering. Het voordeel hiervan is dat hun kennis van de uitvoeringspraktijk wordt benut. De invloed is er ook doordat stadsdelen instellingen uitnodigen om een subsidieaanvraag in te dienen. Daarmee laten ze het in feite aan de instelling over om een opdracht te formuleren: het stadsdeel stelt (budgettaire) kaders, de instelling vult de opdracht in. Over de aanvraag vindt vervolgens overleg plaats, waarbij nadere afspraken worden gemaakt over de uitvoering.

De uitkomsten van de (in)formele contacten worden niet systematisch vastgelegd, zoals ook bleek uit het dossieronderzoek. Volgens beleidsambtenaren is die informatie wel te achterhalen, bijvoorbeeld in losse notities en e-mailwisselingen.

Afspraken over prestaties en resultaten

In 2009 hebben de gemeente Amsterdam en de stadsdelen afgesproken om bij de opdrachtformulering gebruik te maken van het WILL-productenboek (WILL= welzijnsinformatie lokaal en landelijk). Het productenboek is een lijst van verschillende producten die binnen het welzijnswerk worden aangeboden, zoals bijeenkomsten, cursussen, front office contacten en deelname aan organisatorische netwerken. Alle producten of activiteiten binnen producten worden weergegeven in kosteneenheden.

Het WILL-productenboek of het daarvan afgeleide MADI-productenboek is niet bij alle stadsdelen in hetzelfde tempo ingevoerd. Het beeld dat uit de interviews naar

voren komt is dat het werken met productenboeken voor ambtenaren een bruikbaar middel is om inzicht te krijgen in de inhoud en kosten van het welzijnswerk: *“MADI is het stedelijke productenboek voor de maatschappelijke dienstverlening. Instellingen kunnen uit dat boek producten kiezen die ze in hun aanvraag opnemen en daaraan een uurtarief koppelen. Vervolgens kunnen wij dat dan overnemen of niet.”*

Maar ambtenaren weten dat het een beperkt beeld van de werkelijkheid geeft. De systematiek is erg gericht op het vergaren van kwantitatieve prestatiegegevens. Maar wat zegt het dat er een x aantal cursussen is georganiseerd, als niet duidelijk is wat de kwaliteit van die cursussen is en wat de deelnemers eraan hebben? Eén van de ambtenaren formuleerde het als volgt: *“Prestatie-indicatoren zijn een controlemiddel. Als je bang bent dat het geld niet terecht komt waar het terecht zou moeten komen, is het zinvol om minimumeisen te stellen. Vaak is geprobeerd om voor andere doelen indicatoren te vinden, maar dat wordt eerder als contraproductief ervaren. Het kost veel tijd om tot indicatoren te komen die voor beide partijen hanteerbaar zijn. Daarnaast moeten de gegevens bijgehouden en gecontroleerd worden, wat ook weer tijd kost.”*

In veel interviews wordt met name onderzoek naar klanttevredenheid genoemd als manier om de kwaliteit van prestaties te meten. De vraag komt dan onmiddellijk op wie de klant is: burger of overheid. *“Klanttevredenheid is iets anders dan doelrealisatie”,* zo merkt iemand op, *“klanten zijn blij als ze geholpen worden, maar het doel kan juist zijn om ze zelfstandiger te maken.”* Het uitvoeren van metingen naar klanttevredenheid laten stadsdelen bij voorkeur aan instellingen over. Ze onderkennen het probleem dat hierdoor ‘de slager zijn eigen vlees keurt’, maar gaan uit van de betrouwbaarheid en professionaliteit van de instellingen.

Sommige stadsdelen zouden graag nog een stap verder gaan door ook effecten te meten. Ze realiseren zich dat dit in de praktijk lastig is, omdat de kloof tussen abstracte maatschappelijke effecten en concrete welzijnsactiviteiten groot is. Bovendien is het vanwege externe factoren die een rol kunnen spelen bijna onmogelijk om vast te stellen of eventuele maatschappelijke effecten het resultaat zijn van bepaalde welzijnsprogramma’s. Dit geldt zeker voor de dynamische omgeving waarin het welzijnswerk plaatsvindt. Ook uit literatuuronderzoek blijkt dat er beduidend meer nodig is dan de scores op prestatie-indicatoren om de effecten van welzijnswerk vast te stellen¹¹.

De rekenkamer stelt vast dat een zakelijke relatie, zoals bedoeld in BCF, in de praktijk lastig uitvoerbaar is. Stadsdelen hebben de instellingen hard nodig vanwege hun kennis van de uitvoeringspraktijk en omdat overstappen op een andere aanbieder niet eenvoudig is. De rekenkamer stelt voorts vast dat veel stadsdelen nog geen goede invulling hebben gegeven aan hun opdrachtgeverrol. Ambtenaren proberen daar elk op hun eigen manier vorm aan te geven: afstemming en coördinatie laten sterk te wensen over. Er is volgens de rekenkamer nog veel discussie over welke gegevens relevant zijn voor verantwoording (prestaties) en sturing (resultaten).

¹¹ Theoretische verkenning *Aansturen met indicatoren*, Rekenkamer Amsterdam, 2012

Zie www.rekenkamer.amsterdam.nl/indicatoren

3.4 Welzijnsinstellingen over de opdrachtverlening

Rolverdeling en opdrachtverlening

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de subsidieontvangende partijen komt naar voren dat het voor de instellingen nog niet duidelijk is wat stadsdelen verstaan onder 'verzakelijking'. De volgende citaten illustreren dit: *"stadsdelen weten niet hoe ze ermee om moeten gaan", "verzakelijking lijkt een toverwoord te zijn", "verzakelijking wordt teveel als term over tafel gegooid. Instellingen tasten in het duister als het gaat om de vraag wat stadsdelen er eigenlijk mee bedoelen" en "de mate van zakelijkheid is afhankelijk van de betrokken ambtenaar"*.

Professionals zijn het erover eens dat bepaalde uitgangspunten van een verzakelijkte relatie prima zijn. Het is terecht dat instellingen zich moeten verantwoorden over financiën en prestaties. Vooral relatieve nieuwkomers op de welzijnsmarkt hebben daar helemaal geen moeite mee. Maar de zakelijkheid moet dan wel voor beide partijen gelden, zo vinden zij, voor beide partijen moeten heldere afspraken gelden. De professionals hebben nu het gevoel dat stadsdelen streng controleren of instellingen hun subsidieaanvraag op tijd indienen, om er vervolgens maandenlang niet op te reageren, afgezien van een incidentele bevestiging van ontvangst. Zo gebeurt het regelmatig dat een instelling de subsidieaanvraag conform de afspraak vóór 1 april indient, maar eind van het jaar nog niet weet of de subsidie wordt verleend. Beschikkingen komen vaak te laat, en instellingen hebben geen reserves om projecten voor te financieren. Dit leidt tot grote onzekerheid, vooral omdat de meeste subsidies voor één jaar worden verleend: *"Onzekerheid over beschikbare middelen heeft tot gevolg dat de organisatie niet tijdig kan worden ingericht voor wat nodig is voor de uitvoering van bepaalde activiteiten."*

Volgens een professional is de procedure kort geleden veranderd: voorgaande jaren moesten de aanvragen in september worden ingediend, nu is dat in april of mei: *"Dit maakt het opstellen van een forecast moeilijker, omdat het hierdoor niet goed mogelijk is de resultaten van het lopende jaar mee te nemen. Maar de werkwijze van de stadsdelen is wel te begrijpen. Zij moeten immers de subsidieaanvragen meenemen in de begroting."*

Veel professionals ervaren het subsidieproces als ingewikkeld en onnodig belastend, vooral als het om relatief kleine bedragen gaat.

In de praktijk leidt de verzakelijking tot een 'gedifferentieerde chaos', aldus een van de professionals, omdat elk stadsdeel zelf het wiel aan het uitvinden is. Een ander ziet de stadsdelen als 'veelkoppige monsters', omdat binnen stadsdelen ambtenaren verschillend met het opdrachtgeverschap omgaan. *"De manier van werken, de gestelde eisen en formats en hoe er met financiën wordt omgegaan verschillen enorm per stadsdeel. Het zou prettig zijn als er meer uniformiteit is tussen stadsdelen."* De eisen die aan instellingen worden gesteld zijn niet helder en veranderen vaak. Ook merken verschillende professionals op dat accountantsafdelingen en beleidsmedewerkers langs elkaar heen werken. De moeizame communicatie vanuit stadsdelen, mede als gevolg van wisselingen van ambtenaren, maakt het voor instellingen soms erg lastig om hun werk goed te doen.

Opvallend was dat een aantal professionals nog nooit had gehoord van de WILL- of MADI-systematiek en de meeste aangaven er niet mee te werken.

Net als de beleidsambtenaren geven de professionals aan dat veel afspraken buiten de formele procedures om worden gemaakt. Ze ervaren regelmatig dat bij stadsdelen onvoldoende kennis over het welzijnswerk aanwezig is om goede inhoudelijke keuzes te kunnen maken. Door met elkaar te sparren ontstaat bij stadsdelen begrip voor wat instellingen doen om hun doelen te bereiken. Naarmate opdrachtgever en opdrachtnemer elkaar beter kennen, verloopt het proces soepeler. Verschillende professionals hebben de indruk dat ambtenaren over de gesprekken niet veel vastleggen, hetgeen bij wisseling van ambtenaren tot problemen leidt.

Afspraken over prestaties en resultaten

In de gesprekken geven professionals aan dat zij geen moeite hebben met controleerbare afspraken, zolang ze helder en realistisch zijn. Dit geldt over het algemeen voor de verantwoording van prestatie-indicatoren. Enkele professionals betwijfelen of ambtenaren allemaal even serieus met de afspraken omgaan. Er zijn voorbeelden dat prestatieafspraken jaarlijks worden gekopieerd zonder dat iets met de inhoudelijke opmerkingen van de instelling is gedaan. Sommige stadsdelen op hun beurt hebben het idee dat welzijnsinstellingen elk jaar hetzelfde opsturen. Soms zijn prestatieafspraken volgens beide partijen onrealistisch, maar laat herziening lang op zich wachten.

Resultaatindicatoren zijn volgens de professionals niet geschikt als basis voor het welzijnswerk; daarvoor zijn ze vaak te breed geformuleerd of sluiten ze onvoldoende aan op de praktijk van het welzijnswerk. Stadsdelen zijn naar hun idee niet goed in staat om concrete doelen mee te geven aan instellingen.

Instellingen zijn van mening dat er vaak overdreven verantwoordingseisen worden gesteld. Een voorbeeld is dat zij moeten aantonen hoe ze het effect van hun activiteit gaan meten, terwijl die effectmeting volgens alle betrokkenen een lastige zaak is. Of dat ze een grote hoeveelheid achtergrondkenmerken van hun deelnemers moeten aanleveren. Behalve dat sommige informatie niet relevant is voor de beoordeling van prestaties, hebben instellingen soms ook het gevoel dat de privacy van de deelnemers in het geding is.

De verzakelijking heeft geleid tot een toename van administratieve lasten, deels door overdreven verantwoordingseisen. Verder is het voor instellingen lastig dat voortdurend andere informatie wordt gevraagd, en dat stadsdelen wat dat betreft ook niet op één lijn zitten. De formats voor het indienen van offertes verschillen tussen stadsdelen, ook op punten waar inhoudelijk hetzelfde wordt gevraagd. Instellingen zouden gebaat zijn bij meer eenduidigheid, zowel in procesvoering als in normen en wederzijdse verplichtingen, aldus verschillende professionals.

De rekenkamer stelt vast dat voor instellingen niet duidelijk is wat stadsdelen verstaan onder 'verzakelijking'. Weinig professionals waren bekend met de WILL-systematiek. Het subsidieproces wordt als ingewikkeld en onnodig belastend ervaren. De bureaucratie is toegenomen door een gebrek aan coördinatie, de administratieve lasten zijn toegenomen door overdreven verantwoordingseisen.

3.5 Conclusie

Relatie met beleidskader

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat een duidelijke en expliciete opdracht van stadsdelen aan instellingen in veel gevallen ontbreekt. Ook wordt bij de opdrachtverlening zelden gerefereerd aan de doelstellingen in de programmabegroting, waar door een expliciete relatie tussen het beleidskader van de stadsdelen en de opdracht aan instellingen in veel gevallen ontbreekt. Voor zover wordt verwezen naar de doelen in de programmabegroting mist een redenering waarom de activiteiten zouden bijdragen aan de resultaten. De rekenkamer concludeert dat de beleidskaders onvoldoende houvast bieden bij de opdrachtformulering.

Informatiebehoefte

Stadsdelen en instellingen maken afspraken over gegevens op basis waarvan de instellingen zich kunnen verantwoorden over hun prestaties. Afspraken over de kwaliteit van de prestaties en over resultaten die ermee worden bereikt staan niet in de beschikkingen. Dit duidt op de spagaat waarin veel ambtenaren zich voelen zitten: aan de ene kant moeten zij verantwoorden of de subsidieafspraken zijn nagekomen, iets wat op basis van prestatiegegevens maar deels mogelijk is. Echter, de politiek wil weten of resultaten worden bereikt, wat om hele andere informatie vraagt dan wat de WILL-systematiek oplevert. Het blijkt niet eenvoudig om te bepalen welke gegevens relevant zijn voor verantwoording respectievelijk sturing.

Instellingen geven aan dat de administratieve lasten door de verzakelijking behoorlijk zijn toegenomen. Zij vinden dat stadsdelen vaak onrealistische informatie vragen, waar ze veel tijd aan kwijt zijn.

Verzakelijking

De wederzijdse afhankelijkheid tussen stadsdelen en instellingen zorgt voor een dilemma. Stadsdelen weten hun rol van opdrachtgever niet goed in te vullen; een rol die vaak onvoldoende past in de ambtelijke organisatie. Instellingen geven op hun beurt aan, dat niet duidelijk is wat stadsdelen verstaan onder verzakelijking. Een zakelijke relatie betekent in hun ogen dat er heldere afspraken zijn waar beide partijen zich aan houden. Verzakelijking wordt nu vaak eenzijdig geïnterpreteerd.

Onoverzichtelijke procedures

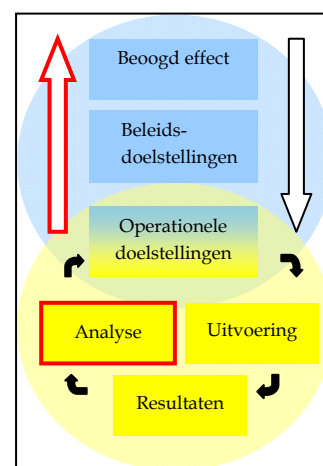
De stappen in het subsidieproces worden niet systematisch en zorgvuldig doorlopen. Stadsdelen stellen verschillende eisen aan informatie, hanteren diverse formats en reageren laat, waardoor instellingen lang in onzekerheid verkeren.

Er is veel informeel overleg met instellingen over opdrachtformulering en verantwoordingsafspraken, waardoor de kennis van de instellingen wordt benut. De keerzijde is echter dat instellingen vaak niet weten waar ze aan toe zijn. Ze hebben met veel verschillende ambtenaren te maken, die ieder op hun eigen manier invulling geven aan hun opdrachtgeverschap. De afspraken die tijdens de gesprekken worden gemaakt, worden zelden vastgelegd. Hoewel de informele contacten en goede relatie voor beide partijen essentieel zijn, hebben instellingen behoefte aan meer vaste en eenduidige procedures. Het stedelijke programma *Vereenvoudiging en uniformering subsidies* zou hier verbetering in kunnen brengen.

4 Verantwoording: van prestatie- en resultaatindicatoren naar maatschappelijke effecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de algemene bevindingen weer met betrekking tot de verantwoording over prestaties en resultaten. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of de verantwoording zoals die plaatsvindt leidt tot een goed beeld van het bereiken van maatschappelijke effecten. Tussentijds overleg biedt het dagelijks bestuur de mogelijkheid om de uitvoering van het welzijnswerk zo nodig bij te sturen of aanvullende afspraken te maken. Het tussentijds toezicht is één van de stappen die BCF onderscheidt van het subsidieproces volgens de Awb (zie hoofdstuk 1). Het onderzoek in stadsdeel Centrum leidde tot de conclusie dat daar aan het tussentijds overleg nog nauwelijks invulling is gegeven, waardoor de mogelijkheden van dit instrument niet worden benut.



De onderzoeksvragen luiden:

- Vindt er bruikbaar voortgangsoverleg plaats met betrekking tot prestaties resultaten?
- Kunnen stadsdelen op basis van de verantwoordingsinformatie de prestaties van de instellingen goed beoordelen?
- Kunnen stadsdelen op basis van de verantwoordingsinformatie de bereikte resultaten van de instellingen goed beoordelen?
- Kunnen stadsdelen op basis van de verantwoordingsinformatie de bijdrage aan de maatschappelijke effecten goed beoordelen?

De beantwoording van deze vragen is gebaseerd op de gesprekken die met medewerkers van de stadsdelen en vertegenwoordigers van de instellingen zijn gevoerd.

4.2 Tussentijds overleg

Beleidsmedewerkers zijn over het algemeen van mening dat het tussentijds overleg goed is ingericht. Zo merkt één van hen op: *“Er vindt consequent overleg plaats halverwege en na afloop van een subsidieovereenkomst, Dit overleg wordt gedocumenteerd en voldoet aan de subsidieregels. Daarnaast is er veel informeel overleg.”* Als instellingen de prestatieafspraken niet kunnen nakomen, worden stadsdelen graag bijtijds geïnformeerd. Of zoals een medewerker het formuleerde: *“Je spreekt samen met een instelling af dat ze een bepaald aantal cursussen geven. Zodra de instelling daarvan afwijkt, wil ik wel graag weten waarom dat is. Ik wil graag dat de instelling proactief meldt dat ze de*

keuze maakt dingen anders te doen dan afgesproken. Ik wil niet dat dit pas achteraf in de rapportage naar voren komt."

Instellingen kijken anders aan tegen het tussentijds overleg. Volgens hen vragen stadsdelen vooral veel extra kwartaal- en half jaarcijfers, terwijl er inhoudelijk weinig diepgang is. Professionals hebben het idee dat er met hun inhoudelijke rapportages over het algemeen weinig wordt gedaan; ze horen daar zelden iets op terug.

Enkele ambtenaren geven aan dat ze het lastig vinden om over de inhoudelijke aspecten van het tussentijds overleg kort en bondig te rapporteren. Dit komt onder meer omdat zij niet goed weten aan welke informatie behoefte is, bijvoorbeeld bij raadsleden. Zij ontvangen van raadsleden signalen dat die zich geen goed beeld kunnen vormen van de resultaten van verleende subsidies. Die zijn niet zozeer geïnteresseerd in de 'output' van organisaties, als wel in de effectiviteit van de uitvoering in relatie tot de maatschappelijke doelen. Soms willen raadsleden die informatie op detailniveau, omdat burgers daarnaar vragen. Bijvoorbeeld of het niveau van een bepaalde cursus voldoende is, of wat de specifieke resultaten van een cursus zijn. Als ambtenaren die informatie niet paraat hebben, vragen zij die alsnog aan de instelling. Ze hebben volgens de professionals vaak geen idee hoe ze de instelling daarmee belasten. Een van hen merkte op: *"Alles wat een stadsdeel aan verantwoording wil, moet in de beschikking staan. Men kan niet achteraf allerlei extra eisen stellen."*

De gesprekken met stadsdelen en instellingen in het kader van dit onderzoek bevestigen het beeld dat aan het tussentijds overleg beperkt invulling is gegeven. De rekenkamer constateert dat stadsdelen en instellingen het tussentijds overleg verschillend beleven. Waar stadsdelen het gevoel hebben dat de inhoud voldoende aan bod komt, vinden instellingen dat dit niet zo is. De focus op cijfers heeft volgens ambtenaren onder meer te maken met de informatiebehoefte van de raadsleden.

4.3 Verantwoording over prestaties en resultaten

Doel indicatoren

De beleidsgestuurde contractfinanciering bestaat uit twee cycli: de beleidscyclus en de subsidiecyclus (figuur 1.1). Waar de twee cycli samenkomen worden prestaties en resultaten met elkaar verbonden via de productentabel. Er is een belangrijk verschil tussen prestatie-indicatoren (onderdeel van de subsidiecyclus) en resultaatindicatoren (onderdeel van de beleidscyclus). Volgens de subsidieverordeningen kunnen instellingen worden gekort op de subsidie als zij de afgesproken prestaties niet op tijd leveren.

Van tevoren moet voor beide partijen duidelijk zijn met welk doel indicatoren worden ingezet. Een stadsdeel heeft een instelling subsidie verleend om mentoraten te verzorgen voor basisschoolleerlingen met een achterstand. Over de verantwoording vertelde de ambtenaar het volgende: *"Met prestatie-indicatoren kan je instellingen verantwoording laten afleggen over zaken waarvan ze kunnen garanderen dat ze die kunnen*

uitvoeren: de instelling doet zoveel cursussen, doet dat goed en bereikt zoveel kinderen. We bedoelen met prestatie-indicatoren dat je het werk doet dat afgesproken is voor het geld dat daarvoor is uitgetrokken. Met effect- en resultatenindicatoren ga je verder: dan gaat het bijvoorbeeld over de CITO-score die een kind haalt of het type onderwijs waar het naar uitstroomt. Maar daar kan je een instelling niet op afrekenen."

Stadsdelen zijn zich bewust van het feit dat door sturing op prestatie-indicatoren vooral wordt gekeken naar *hoe vaak* en veel minder naar *hoe goed* iets wordt gedaan. De indicatoren zeggen meestal weinig over de kwaliteit van de geleverde prestaties. Toch worden prestatie-indicatoren gebruikt om de werkzaamheden van instellingen te beoordelen. Ambtenaren zeggen inzicht te hebben in de werkzaamheden van instellingen, maar vinden het lastig om precies aan te geven waar dat inzicht precies op is gebaseerd. Ze vertellen dat er controle is op de kwaliteit van het werk doordat er intensief contact is met instellingen, men af en toe persoonlijk gaat kijken bij activiteiten en doordat burgers gaan klagen wanneer instellingen geen goed werk leveren. Stadsdelen ondernemen allerlei andere acties om zicht te krijgen op de kwaliteit van prestaties: *"We doen het nu op verschillende manieren. We gaan zelf kijken, er is regelmatig overleg op uitvoeringsniveau en met de doelgroepen. We maken afspraken met instellingen dat ze enquêtes of nagesprekken uitvoeren. Er zit altijd iets van kwaliteitsmeting in, maar we hebben het instrument nog niet gevonden."*

Strategische informatie

Op basis van informatie over de uitvoering van programma's beslissen stadsdelen over de allocatie van middelen. Als er minder cursussen worden gegeven dan afgesproken kunnen instellingen worden gekort op hun subsidie. En als blijkt dat een programma niet goed werkt, dan zal dat wellicht het volgende jaar niet meer worden gefinancierd. Daarmee zou er voor instellingen een sterke prikkel kunnen zijn om informatie strategisch weer te geven.

Bij de meeste stadsdelen zijn één of twee grote instellingen verantwoordelijk voor een groot gedeelte van de informatievoorziening over welzijn. Er wordt aan de grotere instellingen gevraagd om te rapporteren over de maatschappelijke trends in de samenleving en er wordt overleg gevoerd over hoe programma's inhoudelijk verbeterd kunnen worden. Op die manier hebben met name grote instellingen veel invloed; zij leveren zelf de informatie op basis waarvan beslissingen worden genomen over de verdeling van het welzijnsbudget. In dit onderzoek is niet nagegaan of dit in de praktijk tot onrechtmatigheden leidt.

Als instellingen het idee hebben dat ze worden afgerekend op hun scores op indicatoren, kunnen zij terughoudend worden om het stadsdeel te informeren over tegenvallende cijfers. In wetenschappelijke literatuur wordt gewezen op een sterk verband tussen de mate waarin financiering afhankelijk is van scores op prestatie-indicatoren en de mate waarin cijfers worden gemanipuleerd.¹²

¹² Theoretische verkenning: *Aansturen met indicatoren*, Rekenkamer Amsterdam, 2012

Zie www.rekenkamer.amsterdam.nl/indicatoren

Ambtenaren onderkennen dit gevaar, maar denken dat het in de praktijk meevalt. Enerzijds omdat zij in de praktijk niet streng afrekenen op prestaties en anderzijds omdat instellingen naar hun idee intrinsiek gemotiveerd zijn om hun werk goed te doen en daarover eerlijk te rapporteren: *“Als je heel erg gaat focussen op prestaties ga je dat wel krijgen. Daarom zitten wij dus toch op de aantallen activiteiten en niet op de aantallen jongeren. Het weer kan je ook niet beïnvloeden: als de hele zomer de zon schijnt, bereik je veel meer mensen. Het aantal activiteiten is vrij concreet en heb je in de hand. Het aantal jongeren dat ze bereiken wordt wel bijgehouden en daar kan je het over hebben, maar er wordt niet vooraf gezegd welk aantal ze moeten bereiken. We proberen het wat abstracter te houden om zo negatieve effecten te voorkomen en om het voor de organisaties werkbaar te houden. Je werkt op basis van vertrouwen en je moet het niet dicht timmeren. Het moet wel een beetje reëel blijven. Een systematische wijze om gerapporteerde prestatiecijfers te valideren lijkt echter te ontbreken. De rekenkamer is in dit onderzoek niet nagegaan of instellingen in de praktijk cijfers strategisch weergeven.*

Wanneer instellingen binnen het subsidiebudget blijven, bijvoorbeeld omdat zij efficiënter hebben kunnen werken dan ingeschat, moeten zij dat geld terugbetalen. In feite krijgen ze straf als ze meer doen dan afgesproken. Dit zou ertoe kunnen leiden dat ze minder efficiënt gaan werken, omdat die efficiëntie toch niets oplevert. Maar ambtenaren gaan daar niet vanuit, blijkt ook uit het volgende citaat: *“Dat is inderdaad een risico. Maar ik denk niet dat het echt gebeurt. Instellingen hebben eerder teveel werk dan te weinig. Op het moment dat er veel mensen met schulden rondlopen, is het ook een beetje beroepseer dat je die mensen helpt. De maatschappelijke opgave is in dit stadsdeel heel groot. Ik ga er vanuit dat ze gemotiveerd zijn en hun best te doen.”*

Het is veel professionals evenwel een doorn in het oog, dat instellingen niet extra betaald krijgen als ze meer presteren dan afgesproken, maar dat ze wél op hun subsidie kunnen worden gekort als ze minder of niet op tijd presteren. Het voornaamste pijnpunt is dat wanneer ze meer geld nodig hebben dan begroot dit voor eigen rekening is, maar dat ze geld terug moeten betalen als ze de prestaties voor minder geld weten te leveren. Hierdoor dragen instellingen wel de risico's van zakelijke prijsafspraken, maar kunnen ze er niet van profiteren. Deze onevenwichtigheid past volgens hen niet in de zakelijke relatie die, wellicht tegen beter weten in, wordt nagestreefd.

Inhoud onderbelicht

In principe vinden de professionals het terecht dat stadsdelen verantwoordingsinformatie vragen; als subsidieverlener hebben die daar recht op. Maar instellingen hebben het gevoel dat ze onnodig veel informatie moeten aanleveren. En veel van die informatie verdwijnt naar hun idee ongebruikt in de bureaula van de ambtenaar. Alleen financiële rapportages worden goed bekeken, op meer inhoudelijke rapportages krijgen instellingen zelden een reactie. Er wordt teveel afgerekend op cijfers en te weinig op inhoud. Dit komt tot uiting in de opmerking tijdens gesprekken met professionals dat *“cijfertjes de overhand zijn gaan nemen”*. Behalve dat professionals behoefte hebben aan meer inhoudelijke gesprekken, stellen zij ook voor dat stadsdelen vaker ter plekke komen kijken. Volgens enkele professionals is de afstand

tot de praktijk door de fusie van stadsdelen groter geworden en is ook de betrokkenheid van raadsleden bij de uitvoering van welzijnswerk verminderd.

In het onderzoek *Goed jongerenwerk vraagt goed gesprek* in opdracht van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling komt bovenstaande problematiek ook naar voren.¹³ Inzicht in de kwaliteit en effectiviteit van jongerenwerk wordt belemmerd door de manier waarop het gesprek erover wordt gevoerd. Er wordt een 'onthutsende discontinuïteit' gesignaleerd in mensen die aan dat gesprek deelnemen. Ook ontbreekt een heldere structuur voor de contacten. Ambtenaren gaan te vaak op de stoel van de professional zitten, omgekeerd hebben instellingen veel invloed op het beleid. Ook de hoeveelheid informatie die stadsdelen vragen komt in het onderzoek aan bod. Sommige feiten worden gevraagd omdat ze mogelijk ooit van belang kunnen zijn, en niet omdat het relevante beleidsinformatie is. De verantwoordelijke ambtenaar dekt zich alvast in tegen het eventuele verwijt dat hij er niet naar heeft gevraagd. En als laatste belemmering wordt een zekere tunnelvisie genoemd, die uitgaat van het te strak hanteren van de beleidsgestuurde contractfinanciering.

Verantwoordingslast

Stadsdelen hebben volgens verschillende professionals geen idee met hoeveel extra werk ze instellingen opzadelen door voortdurend meer en andere verantwoordings-eisen te stellen. Een professional noemt als voorbeeld dat een stadsdeel een Verklaring omtrent gedrag van alle vrijwilligers wil en de kosten daarvan bij de instelling neerlegt. Anderen merken op: *"De overheadkosten als gevolg van nieuwe registratie-eisen gaan af van het budget dat aan uitvoering kan worden besteed"* en *"verantwoordingseisen zijn soms teveel op detailniveau. Registratie van die zaken kost veel tijd en zijn niet nodig voor controle van de taakuitvoering"*. Stadsdelen zouden zich volgens hen meer bewust moeten zijn van de extra kosten die verantwoordingseisen met zich meebrengen. Ook zijn er grote verschillen in verantwoordingseisen tussen en zelfs binnen stadsdelen. Instellingen pleiten, zoals al eerder aangegeven, voor meer uniformiteit op dit punt.

De rekenkamer constateert dat vaak niet duidelijk is met welk doel verantwoording-gegevens worden gevraagd. Instellingen vinden dat de aandacht voor inhoud tekort schiet en stellen voor dat ambtenaren vaker ter plekke komen kijken. Instellingen ervaren een grote administratieve last door de hoeveelheid verantwoording-informatie die ze moeten aanleveren. Dat rekenkamer concludeert dat er minder, maar betere gegevens moeten worden gevraagd.

¹³ Goed jongerenwerk vraagt goed gesprek, Dienst Maatschappelijke Ondersteuning, 2010

4.4 Bijdrage aan maatschappelijke effecten

Uit wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat prestatie-indicatoren nauwelijks tot geen relatie hebben met maatschappelijke effecten. Omdat doelstellingen in de publieke sector vaak niet empirisch meetbaar zijn, kunnen volgens een van de onderzoeken vreemde criteria ontstaan.¹⁴ Instellingen worden gestimuleerd om datgene te doen wat wordt gemeten ten koste van wat niet gemeten wordt. Dit kan ertoe leiden dat er een toename in gemeten productiviteit wordt vastgesteld, terwijl er in werkelijkheid een afname van productiviteit plaatsvindt. Op dit fenomeen wordt ook door professionals gewezen. Zoals een van hen het formuleert: *“Instellingen kunnen cijfermatig goed presteren, maar op klantniveau slecht.”* Of zoals een ander het benoemt: *“Bij al die resultaatmetingen wordt ‘de klant’ wel eens uit het oog verloren.”* Met ‘de klant’ wordt dan de burger bedoeld, de afnemer van de welzijnsactiviteiten.

Zowel stadsdelen als instellingen geven in de gesprekken aan, dat het bij welzijnswerk inderdaad nagenoeg onmogelijk is om de maatschappelijke effecten van subsidies vast te stellen. Enerzijds omdat het bij welzijnswerk om mensen gaat, anderzijds omdat welzijnswerk in een maatschappelijke context plaatsvindt en er allerlei externe factoren van invloed zijn op de uitkomsten. Welke opdrachten een bijdrage leveren aan welk specifiek maatschappelijke doel is binnen de stadsdelen een onderwerp van discussie. Dat komt volgens ambtenaren ook doordat raadsleden steeds meer verwachten dat wordt gestuurd op aantoonbare maatschappelijke effecten. Voor ambtenaren is echter niet duidelijk hoe ze kunnen beoordelen welke effecten bepaalde programma’s hebben. Politiek en ambtelijk wordt verschillend gedacht over de gegevens die nodig zijn om dit goed te kunnen beoordelen. De gegevens die door instellingen worden bijgehouden en waarop zij formeel kunnen worden afgerekend, zijn niet representatief voor de effecten van een programma. Vaak maken ambtenaren zelf een inschatting van de effectiviteit en deugdelijkheid van de aanpak van een instelling, voor een groot deel op basis van informele contacten. Zo ontstaat een verschil tussen de formele aansturing en de informele aansturing.

Ambtenaren hebben het idee dat ze het met instellingen vaak over de inhoud hebben. Uit de gesprekken met de professionals blijkt dat een groot deel van hen daar anders over denkt. Zij vinden juist dat de cijfers bij stadsdelen teveel centraal staan en dat er onvoldoende aandacht is voor de inhoud. Bovendien vinden professionals dat de aansluiting tussen productiecijfers en beoogde maatschappelijke effecten *“erg losjes en theoretisch slecht onderbouwd is”*. Over het mogelijke effect van prestaties op beleid is volgens hen nauwelijks een gesprek. Sommige professionals vinden dat stadsdelen zich teveel bezighouden met resultaten in één jaar en zelden vragen naar trends over verschillende jaren heen. Hier speelt wellicht mee dat de meeste subsidies jaarlijks opnieuw vastgesteld worden.

¹⁴ S. Thiel en F.L. Leeuw, *The performance paradox in the public sector*, 2002

Uit de gesprekken met de stadsdelen komt naar voren dat ambtenaren vaak niet kunnen onderbouwen waarom bepaalde opdrachten bijdragen aan bepaalde maatschappelijk doelen. Als een mogelijke oorzaak voor de onduidelijke relatie brengt een ambtenaar naar voren dat scores op maatschappelijke effectindicatoren steeds vaker worden vastgesteld op basis van metingen van stadsmonitoren die te vinden zijn in de Basismeetset van de Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S). Het gaat daarbij vaak om gegevens in termen van (subjectieve) beleving van burgers. In de Basismeetset 2011 staat dat besloten is tot de opstelling van een (gemeenschappelijke) set van indicatoren, omdat de taken en dus de gewenste indicatoren van stadsdelen sterk overeenkomen.¹⁵

Een aandachtspunt hierbij is dat veel metingen eens per twee jaar worden gedaan en de uitkomsten pas na enige tijd beschikbaar komen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de leefsituatiescore 2010 betrekking heeft op de situatie in 2009 of nog eerder. Effecten zijn bovendien meestal niet na één meting zichtbaar, maar vragen om een trend-analyse. Prestaties en resultaten hebben in principe betrekking op één (subsidie)jaar. Dit loopt niet parallel met de scores op effectindicatoren. Prestaties en resultaten zijn daardoor ook moeilijk te koppelen aan effecten.

Er worden weinig (externe) effectstudies gedaan om beter zicht te krijgen op de maatschappelijke effecten van welzijnsprogramma's. De meeste professionals zeggen dat de instellingen daarvoor open staan, maar er zijn weinig voorbeelden waar het al echt gebeurt. In een gesprek werd het voorbeeld genoemd van een methodiek die tot stand is gekomen in een van de pilots 'effectmeting jongerenwerk': *"De methode bestaat uit vier delen: een nulmeting door een enquête onder de deelnemers, doelgroep-bereikanalyse, interviews met ketenpartners en een analyse van cijfers van O+S op verbanden met de voorziening. Op die manier probeert men het effect van de uitvoering te verantwoorden en daarmee hoopt men te kunnen stellen dat waarschijnlijk een bijdrage is geleverd aan de maatschappelijke effecten."*

Instellingen plaatsen wel een paar kanttekeningen bij (extern) effectonderzoek. Bijvoorbeeld dat effectonderzoek alleen zinvol is bij meerjarige projecten. En dat ze alleen willen meewerken aan evidence-based informatie, als hier extra subsidie voor beschikbaar komt. De verleende subsidie is immers bedoeld voor de uitvoering. Een laatste, maar nadrukkelijke opmerking op dit punt is dat effectmetingen geen afrekeninstrument mogen worden.

De rekenkamer constateert dat er politiek en ambtelijk vaak geen overeenstemming is over welke gegevens relevant zijn om maatschappelijke effecten van welzijns-subsidies aan te tonen. Dit leidt tot een groeiende informatiebehoefte. Die groeiende informatievraag werkt ondoelmatigheid in de hand. De welzijnssubsidie gaat in toenemende mate op aan verantwoording in plaats van aan uitvoering.

¹⁵ Basismeetset, Dienst Onderzoek en Statistiek, gemeente Amsterdam, 2011

De rekenkamer stelt vast dat instellingen openstaan voor (extern) effectonderzoek om helder te krijgen welke welzijnsprogramma's bijdragen aan maatschappelijke effecten. Zij stellen wel als voorwaarde dat de uitkomsten niet wordt gebruikt om 'af te rekenen' en de kosten van het onderzoek niet van de subsidie betaald hoeven te worden.

4.5 Conclusie

Tussentijds overleg

Evenals in stadsdeel Centrum is in de zes andere stadsdelen beperkt invulling gegeven aan het tussentijds overleg, dat onderdeel is van het tussentijds toezicht: een van de stappen van BCF. Opvallend is dat stadsdelen en instellingen dit anders ervaren: waar stadsdelen vinden dat het tussentijds toezicht al best goed is geregeld, vinden instellingen dat het teveel draait om kwartaal- en half jaarcijfers. Deze hebben de overhand gekregen, terwijl gesprekken zelden over de inhoud gaan, aldus professionals. De rekenkamer concludeert dat die mogelijkheden bij formeel voortgangsoverleg onvoldoende worden benut.

Contraproductief

De relatie tussen prestaties en maatschappelijke effecten is moeilijk aan te tonen, daar zijn beide partijen het over eens. Criteria om effecten te meten kunnen soms leiden tot contraproductief gedrag, als instellingen vooral die dingen doen die gemeten worden ten koste van minder zichtbare maar zinvolle activiteiten. Een professional wijst erop dat instellingen cijfermatig goed kunnen presteren, maar tegelijk op klantniveau slecht. De rekenkamer is van mening dat hier bij de keuze van indicatoren goed op moet worden gelet.

Eenzijdige benadering

Ambtenaren beweren dat ze instellingen in de praktijk zelden korten op hun subsidie, zeker niet wanneer die kunnen uitleggen waarom zij minder hebben gepresteerd dan afgesproken. Ze tonen over het algemeen een groot vertrouwen in de inzet en professionaliteit van instellingen. Zij zijn ook niet bang dat instellingen zich strategisch verantwoorden of dat bepaalde verantwoordingseisen leiden tot inefficiënt werken.

Instellingen op hun beurt geven aan dat ze moeite hebben met het feit dat ze niet extra betaald krijgen als ze meer presteren dan afgesproken, maar dat ze wél 'afgerekend' kunnen worden bij onderpresteren. Belangrijker is nog dat wanneer ze meer geld nodig hebben dan begroot dit voor eigen rekening is, maar ze geld terug moeten betalen als ze de prestaties voor minder geld weten te leveren. Instellingen kunnen hierdoor verlies lijden of quitte spelen, terwijl het niet mogelijk is om reserves op te bouwen. Deze eenzijdige benadering past volgens de professionals niet in de zakelijke relatie zoals die wordt nagestreefd.

Verantwoordingslast

Politiek en ambtenarij hebben geen overeenstemming over welke gegevens relevant zijn om maatschappelijke effecten van welzijnssubsidies aan te tonen. Dat leidt tot een groeiende informatiebehoefte. Ambtenaren willen op alle mogelijke vragen vanuit de politiek voorbereid zijn en vragen instellingen daarom veel meer gegevens dan aanvankelijk afgesproken was of nodig is om de prestaties te beoordelen. Volgens professionals hebben ambtenaren geen idee hoeveel tijd en geld het kost om die informatie te verzamelen. Dat betekent bovendien dat er minder tijd en geld beschikbaar is voor de welzijnsactiviteiten waarvoor de subsidie eigenlijk was bedoeld. De rekenkamer constateert dat de groeiende informatievraag ondoelmatigheid in de hand werkt. De subsidie gaat op aan verantwoording in plaats van aan uitvoering.

Effectonderzoek

Instellingen hebben grip op hun eigen prestaties, maar voor resultaten en zeker voor effecten ligt dat ingewikkelder. Daar zijn ook factoren op van invloed die de instellingen niet in de hand hebben. Een ander belangrijk punt is dat prestaties en resultaten in principe betrekking hebben op één subsidiejaar, terwijl effecten pas na enkele jaren kunnen worden vastgesteld.

Instellingen staan open voor (extern) effectonderzoek om helder te krijgen welke welzijnsprogramma's bijdragen aan maatschappelijke effecten. Zij stellen wel als voorwaarde dat de uitkomsten niet wordt gebruikt om 'af te rekenen' en de kosten van het onderzoek niet van de subsidie betaald hoeven te worden. De rekenkamer constateert dat van de mogelijkheden van (extern) effectonderzoek momenteel nog nauwelijks gebruik wordt gemaakt.

5 Samenvatting

De aansturing is onderzocht aan de hand van de volgende globale onderzoeksvragen. In hoeverre is er bij de verschillende stadsdelen sprake van

- bruikbare beleidskaders,
- heldere opdrachtverlening en
- adequate verantwoording?

In de vorige hoofdstukken is uitgebreid op deze vragen ingegaan. In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen kort samen in drie paragrafen. Elke paragraaf wordt steeds afgesloten met de mogelijkheden die stadsdelen en instellingen zien om de aansturing te verbeteren.

5.1 Van maatschappelijke effecten naar operationele doelen

In tabel 5.1 staan de aandachtspunten bij de beoordeling van de beleidskaders samengevat. De conclusie is dat de beleidskaders van de stadsdelen over het algemeen onvoldoende geschikt zijn om als basis te kunnen dienen voor een goede aansturing.

Tabel 5.1 - Samenvatting van aandachtspunten bij de beoordeling van het beleidskader

Vraag	Norm
Zijn maatschappelijke effecten <i>goed</i> uitgewerkt in operationele doelstellingen en resultaten?	Uitwerking is samenhangend en eenduidig.
Zijn beleidsredeneringen <i>goed</i> onderbouwd?	Keuzes van doelen zijn duidelijk. Inschattingen van effecten zijn duidelijk. Redenering kent een zekere logica.
Zijn de effect- en resultaatindicatoren <i>goed</i> ?	Indicatoren zijn op het juiste niveau gekozen en voldoende meetbaar.
Is het beleidskader bruikbaar?	Oordeel stadsdelen en instellingen.

Oordeel is gebaseerd op de programmabegrotingen van 2011 en 2012; ter aanvulling is nog gekeken naar de beleidsnota's waarnaar in de programmabegrotingen werd verwezen.

Uitwerking beleid in programmabegroting vaak onoverzichtelijk

Het project *Besturen zonder Ballast* heeft onder andere tot doel om meer uniformiteit te krijgen in de programmabegrotingen van de stadsdelen. Dat project heeft effect gehad in de zin dat de stadsdelen dezelfde begrippen gebruiken. De invullingen van die begrippen zijn echter wel verschillend.

De beoogde maatschappelijke effecten worden niet door alle stadsdelen expliciet vermeld. Daardoor is het soms niet duidelijk welke effecten worden uitgewerkt in programmadoelen.

De samenhang tussen maatschappelijke effecten en programmadoelen wordt zelden expliciet aangegeven, zodat onduidelijk is hoe een programmadoel bijdraagt aan een beoogd effect. Stadsdelen koppelen de resultaatindicatoren rechtstreeks aan programmadoelen. De tussenstap om programmadoelen uit te werken in te bereiken resultaten ontbreekt bij alle stadsdelen, hoewel deze stap wel in de handreiking van de BCF-methode beschreven staat. Hiermee wordt een stap overgeslagen die essentieel is voor de inhoudelijke samenhang van de beleidskaders.

Hoe kan het beter?

Uit de gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat zij het moeilijk vinden om de ambities van de raad te vertalen in operationele doelstellingen. Professionals denken dat het zinnig is als zij meer betrokken zouden worden bij de uitwerking van beleidsdoelen. Uit de gesprekken met professionals komt naar voren dat het per stadsdeel en daarbinnen per beleidsambtenaar enorm verschilt in hoeverre instellingen daarbij worden betrokken. Soms is die invloed direct, doordat het stadsdeel de welzijnsinstellingen uitnodigt deel te nemen aan overleggen hierover. Maar vaak is de invloed meer indirect, voortvloeiend uit formeel en informeel (inhoudelijk) overleg dat tussen stadsdelen en instellingen plaatsvindt.

5.2 Van operationele doelen naar opdrachten en prestatie-indicatoren

In tabel 5.2 staan de aandachtspunten over de kwaliteit van de opdrachtverlening samengevat. De conclusie is dat de opdrachtverlening door stadsdelen over het algemeen te kort schiet.

Tabel 5.2 - Samenvatting van aandachtspunten bij de beoordeling van de opdracht

Vraag	Norm
Is er een (expliciete) opdracht?	Opdracht is duidelijk aanwijsbaar en expliciet genoeg geformuleerd
Wordt er in de opdracht gerefereerd aan het beleid?	Opdracht bevat herkenbare verwijzingen naar operationele doelstellingen.
Bevat opdracht afspraken over verantwoording?	Opdracht bevat voorschriften over informatie die over prestaties en resultaten moet worden verschaft
Is de opdrachtverlening bruikbaar?	Oordeel stadsdelen en instellingen

Oordeel is gebaseerd op dossieronderzoek en gesprekken

De opdrachtverlening is niet helder

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat een duidelijke en expliciete opdracht van stadsdelen aan instellingen in veel gevallen ontbreekt. Ook wordt bij de opdrachtverlening zelden gerefereerd aan de doelstellingen in de programmabegroting.

Stadsdelen en instellingen maken wel afspraken over de wijze waarop de instellingen zich verantwoorden over hun prestaties, maar die afspraken staan niet in de opdracht en ook niet in de beschikkingen. De afspraken die tijdens gesprekken worden gemaakt, worden ook zelden op een andere manier vastgelegd.

Hoe kan het beter?

Ambtenaren vinden het lastig om vast te stellen wat een opdracht moet inhouden. Moeten er afspraken worden gemaakt over prestatie, resultaten en/of kwaliteit van het werk. Het is dan ook niet voor niets dat instellingen benadrukken dat het duidelijker moet. Ze hebben behoefte aan helderheid en eenduidigheid van de kant van de gemeente, waarbij de afspraken niet afhangen van de toevallige ambtenaar met wie wordt gesproken.

5.3 Van prestatie- en resultaatindicatoren naar maatschappelijke effecten

In tabel 5.3 staan de aandachtspunten over de kwaliteit van de verantwoording samengevat. De conclusie is dat de verantwoording van de instellingen over hun prestaties en resultaten niet adequaat is.

Tabel 5.3 - Samenvatting van aandachtspunten bij de beoordeling van de verantwoording

Vraag	Norm
Vindt er voortgangsoverleg plaats?	Er is inhoudelijk overleg over de voortgang met betrekking tot prestaties en resultaten
Kunnen stadsdelen prestaties goed beoordelen?	Oordeel stadsdelen en instellingen
Kunnen stadsdelen resultaten goed beoordelen?	Oordeel stadsdelen en instellingen
Kunnen stadsdelen bijdrage aan maatschappelijke effecten goed beoordelen?	Oordeel stadsdelen en instellingen

Oordeel is gebaseerd op dossieronderzoek

Inhoudelijk overleg is onvoldoende

Evenals in stadsdeel Centrum is in de zes andere stadsdelen beperkt invulling gegeven aan het tussentijds toezicht: een van de stappen van BCF. Opvallend is dat stadsdelen en instellingen dit anders ervaren: waar stadsdelen vinden dat het tussentijds toezicht al best goed is geregeld, vinden instellingen dat het teveel draait om kwartaal- en half jaarcijfers. Die hebben de overhand gekregen, terwijl gesprekken over de inhoud zelden plaatsvinden, aldus professionals.

Zowel ambtenaren als professionals zetten vraagtekens bij de wijze van verantwoording. Er worden veel gegevens opgevraagd omdat de politiek daar behoefte aan heeft en niet omdat het meer inzicht in prestaties en effecten biedt. Ambtenaren en professionals zijn het er over eens dat de wijze van verantwoording geen inzicht geeft in de bijdrage van prestaties aan maatschappelijke effecten.

Hoe kan het beter?

Instellingen hebben grip op hun eigen prestaties, maar niet altijd op resultaten en zeker niet op de beoogde maatschappelijke effecten. Daar zijn ook factoren op van invloed die de instellingen niet in de hand hebben. Daarbij komt dat effecten pas na een aantal jaren zullen optreden, terwijl prestaties en resultaten in principe betrekking hebben op één subsidiejaar. Instellingen pleiten voor werkbezoeken zodat ambtenaren weten wat er concreet gebeurt en staan open voor (extern) effectonderzoek om helder te krijgen welke welzijnsprogramma's bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Bijlage 1 - Werkwijze analyse programmabegroting

Om het beleidskader van stadsdelen te beoordelen zijn de programmabegrotingen uit 2011 en 2012 geanalyseerd. In de programmabegrotingen is gekeken naar de relaties die stadsdelen leggen tussen effectindicatoren, maatschappelijke effecten, programma-doelen en resultaatindicatoren. Voornaamste aandachtspunten waren de *structuur*, *interne samenhang* en *formuleringen*.

Van een goed *gestructureerd beleidskader* is sprake wanneer brede maatschappelijke effecten stapsgewijs worden uitgewerkt in meer specifiekere operationele doelen waaraan opdrachten gekoppeld kunnen worden. Hierdoor ontstaat er een 'boomstructuur'. Daarnaast is het van belang dat doelstellingen en gewenste resultaten over de jaren enigszins stabiel blijven.

Van een goede *interne samenhang* is sprake wanneer maatschappelijke effecten logisch en evenwichtig geoperationaliseerd worden naar specifieke doelstellingen en daaraan gekoppelde resultaatindicatoren. Geoperationaliseerde doelen en beoogde resultaten moeten daarbij geen eenzijdig beeld geven, maar de volledige lading van de beoogde maatschappelijke effecten dekken.

Van correcte *formuleringen* is sprake wanneer doelstellingen en beoogde resultaten niet voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Voor gewenste resultaten is het daarnaast van belang dat ze meetbaar opgesteld worden. Er is speciale aandacht voor de wijze waarop resultaatindicatoren geformuleerd zijn in 2012, omdat deze de meest recente fundament moeten vormen voor de opdrachtverlening aan maatschappelijke organisaties. Hiertoe is per stadsdeel een overzicht gemaakt van het programma Welzijn en Zorg uit de programmabegrotingen van 2011 en 2012. Dit overzicht bestaat per stadsdeel uit:

- Een schematische weergave van de relaties tussen effectindicatoren, maatschappelijke effecten, programmadoelen en resultaatindicatoren.
- Een overzichtslijst van alle punten in de programmabegroting die gekoppeld is aan het schematische overzicht.

Op basis van deze overzichten wordt een inhoudelijke beschrijving gegeven over de beleidskaders van de stadsdelen (bijlage 8).

Bijlage 2 - Werkwijze inventarisatie overige beleidskaders

Om zicht te krijgen op de beleidskaders van de verschillende stadsdelen is per stadsdeel de programmabegroting in kaart gebracht (bijlage 8), op basis waarvan uitspraken over de kwaliteit gemaakt zijn in hoofdstuk 2 het onderzoeksrapport. Vanuit het project *Besturen zonder ballast* is de handreiking *Planning & Control cyclus* ontstaan. Hierin staat in dat stadsdelen in hun programmabegroting de abstracte doelen die de deelraden opstellen stapsgewijs moeten uitwerken naar concrete doelen en daaraan gekoppelde resultaatindicatoren. Dit kan gezien worden als een wijze om het beleidskader van een stadsdeel vorm te geven, en is om deze reden voor de Rekenkamer centraal geweest in het beoordelen van de beleidskaders van de stadsdelen.

Het is echter mogelijk dat stadsdelen hun beleidskader in een ander beleidsstuk uiteen zetten en hiernaar verwijzen in de programmabegroting. In dit geval zou het oordeel van het beleidskader op basis van een analyse van enkel de programmabegroting onvolledig zijn. Hiervoor is de volgende vraag gesteld: *Stellen stadsdelen buiten de programmabegroting een helder beleidskader op?* Om deze vraag te beantwoorden zijn mogelijke relevante beleidsstukken van de stadsdelen geselecteerd en is geïnventariseerd of stadsdelen hierin een helder beleidskader opstellen.

Beleidsstukken werden geselecteerd als ze voldeden aan de volgende punten:

- Aan het beleidsstuk wordt gerefereerd in de programmabegroting van 2011.
- Het beleidsstuk is stadsdeel specifiek.
- Het beleidsstuk moet vastgesteld zijn voor 2011.
- Het beleidsstuk gaat over algemeen welzijnsbeleid (dus niet een specifiek subonderdeel zoals huiselijk geweld).

Dit leidde tot een aantal beleidsdocumenten waarvan gekeken is in hoeverre een beleidskader gedefinieerd wordt. Dit is gedaan door te zoeken naar:

- Concretisering van doelen: *Worden brede doelen uitgewerkt in subdoelen?*
- Koppeling van indicatoren aan doelen: *Worden aan doelen indicatoren gekoppeld?*
- Doel-middel relaties: *Worden aan doelen concrete middelen of instrumenten gekoppeld?*

Wanneer een document de bovengenoemde basiselementen bevat kan volgens de rekenkamer gesproken worden van een helder beleidskader. De uitkomsten van deze inventarisatie staan in bijlage 9.

Bijlage 3 - Werkwijze subsidiedossiers

Per stadsdeel is een financieel overzicht opgevraagd van alle verleende subsidies in 2010. Hieruit zijn alle subsidies die duidelijk niet bij welzijn hoorden (bijv. GGD) verwijderd. Hierbij is gekozen om 'welzijn' breed te definiëren en de uiteindelijke selectie heeft als gevolg raakvlakken met voornamelijk onderwijs, zorg en jeugd. Vervolgens zijn alle subsidies kleiner dan € 50.000 verwijderd. Voor instellingen gelden verschillende regels omtrent de verantwoording op basis van de omvang van de subsidie. € 50.000 is een belangrijke grenswaarde omdat elk stadsdeel vanaf dit bedrag de strengste regels hanteert. Er worden zeer veel kleine subsidies gegeven. Deze kleine subsidies vormen samen maar een relatief klein gedeelte van de totale uitgaven aan welzijnswerk, doordat de bulk van de uitgaven terecht komt bij een klein aantal grote instellingen. Door een minimale omvang van subsidies te hanteren is het beter mogelijk om een betrouwbare uitspraak te doen over het merendeel van de welzijnsuitgaven. De overgebleven subsidies zijn genummerd en aselekt geselecteerd door willekeurige nummers te genereren met www.random.org. Voor de geselecteerde subsidie is uitgezocht wie de verantwoordelijke ambtenaar was. Het doel was om met die ambtenaren te spreken over de geselecteerde subsidiedossiers. Aangezien er een beperkt aantal interviews mogelijk was, was het nodig dat de te interviewen ambtenaren verantwoordelijk waren voor meerdere dossiers. Daarom zijn vervolgens één of twee andere subsidies van dezelfde ambtenaar geselecteerd. Als bleek dat een ambtenaar maar voor één dossier verantwoordelijk was of niet beschikbaar was voor een interview, werden dossiers van een andere ambtenaar opgevraagd. Op basis hiervan zijn uiteindelijk 33 subsidiedossiers opgevraagd bij de zes verschillende stadsdelen (zie bijlage 4). Met de subsidiedossiers zijn twee handelingen verricht. Eerst zijn alle dossiers exploratief bestudeerd ter voorbereiding op de interviews. Op basis hiervan zijn specifieke vragen per subsidiedossier opgesteld. Vervolgens is een meer systematische analyse uitgevoerd. Er zijn een aantal criteria opgesteld met betrekking tot de opdrachtverlening en verantwoordingsinformatie. Hiermee is geturfd hoe vaak bepaalde zaken terugkwamen in de subsidiedossiers. De uitkomsten van de systematische analyse staan weergegeven in bijlage 8.

Bijlage 4 - Overzicht subsidiedossiers

Stadsdeel	Project	Maatschappelijke organisatie
Nieuw-west	Beheer van Eesterenzaal	Eigenwijks Stichting
	Maatschappelijke dienstverlening	Stichting Impuls
	Lokale traject begeleiding	Stichting DOCK
	Buurtactiviteiten westside	Streetcornerwork
	Jongerenervicepunt	Stichting DOCK
Noord	Maaltijdvoorzieningen	Evean
	Jongeren en schulden	Doras
	Outreaching werken	Doras
	Talentontwikkeling	OPOAN
	Talentontwikkeling	AMOS
	Mentoraten	St. Kennis en sociale cohesie
Zuid	Algemeen maatschappelijk werk	Puur Zuid
	Schuldhelpverlening	Puur Zuid
	Raadslieden	Puur Zuid
	Beheer wijkopbouwcentrum	Buitenveldert
Zuidoost	Naschoolse welzijnsactiviteiten	Verzeker je toekomst
	Schoolmaatschappelijk werk	Primair onderwijs zuidoost
	Mentorproject	St. Kennis en sociale cohesie
	Ontmoetcentrum Young parents	Altra
	Zinvol dagbesteding drugsverslaafden	Streetcorner workforce
	Project Seen/Skills	Youthconnection
Oost	De Gooyer en Kastanjehof	Cordaan
	Willem Dreeshuis en Steunpunt Tesla	Osira Groep
	Pakket activiteiten jeugd	Cybersoek
	Schoolmaatschappelijk werk	Altra
	De rode loper project	Stichting Kunst educatie
	Mentoraat	St. Kennis en sociale cohesie
West	Ouderenwerk	Centram
	Sociale raadslieden	Centram
	Algemeen maatschappelijk werk	Raster
	Weekend academie	Eba
	Huiswerkbegeleiding	Akros
	Kinderboerderijen	Impuls

Bijlage 5 - Geraadpleegde personen

Zoals vermeld in bijlage 3, was de selectie van subsidiedossiers leidend in de keuze voor ambtenaren die geïnterviewd zijn. De gesprekken met de ambtenaren zijn gevoerd op basis van gestandaardiseerde topiclijsten (zie bijlage 6), aangevuld door vragen die voortkwamen uit exploratief bestuderen van de opgevraagde subsidiedossiers. Vervolgens zijn per stadsdeel twee gesubsidieerde instellingen geselecteerd die vervolgens uitgenodigd werden om deel te nemen aan een groepsdiscussies. Ook deze gesprekken vonden plaats aan de hand van een gestructureerde topiclijst (zie bijlage 7). Het totaaloverzicht van gesprekspartners staat in onderstaande tabellen.

Tabel B.5.1 - Gesprekspartners stadsdelen

Stadsdeel	Ambtenaar
Nieuw-West	P. Ardiles C. Brens H. Kalk
Noord	M. Raayen P. Vrieler
Oost	A. van Woerden N. Bruin K. Met G. Krommelin M. Combé E. Gaal
West	L. Totté C. Lenglet
Zuid	D. Haveman G. Slooten
Zuidoost	R. Abma T. Zwart

Tabel B.5.2 - Gesprekspartners welzijnsinstellingen

Instelling	Professional
Weekend Academie	O. Dulkadir
Stichting voor Kennis en Sociale Cohesie	R. Belkadi
Dock	N. Horstmann
Puur Zuid	S. Stemmerik
Streetcornerwork	E. Bakker R. de Boot
Doras	L. van Boxtel
Altra	Y. Mevissen
Akros	Y. Willems
Dynamo	A. di Carlo
Youth connection	S. Biezen
Projectenbureau Primair Onderwijs Zuidoost	M. van den Broek
Cordaan	B. de Ridder

Bijlage 6 - Topiclijst stadsdelen

(Specifieke delen op basis van subsidiedossiers niet inbegrepen)

- Visie van het stadsdeel ten aanzien van welzijnswerk
 - Laatste stand van zaken binnen het welzijnswerk en het stadsdeel
 - Bestaat er een eenduidige visie en welk document verwoordt dit?
 - Vertaling van visie naar concrete opdrachten aan welzijnsinstellingen?
 - Is het lastig visie te vertalen?
 - Is de link visie→opdracht→indicatoren zichtbaar binnen de verschillende dossiers?
 - Kort elk dossier bespreken (doelen op dit terrein en hoe dit terugkomt)
 - Hoe werkt deze opdracht aan de gekozen doelen?
- Wanneer wordt gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren?
 - Welk doel wordt nagestreefd met het gebruik van prestatie-indicatoren?
 - Waarvoor worden ze gebruikt binnen het stadsdeel?
 - Zijn prestatie-indicatoren wenselijk?
 - Dieper ingaan op een aantal mogelijke doelen van indicatoren met telkens de vragen:
 - Of prestatie-indicatoren hiervoor ingezet worden.
 - Of prestatie-indicatoren hiervoor wenselijk zouden kunnen zijn.
- (1) Evalueren en beoordelen
 - Als een organisatie het niet goed doet, wat gebeurt er dan? Zijn subsidiestromen ervan afhankelijk?
 - Zijn de scores een goede afspiegeling van maatschappelijke effecten?
 - Zijn de scores een goede afspiegeling van efficiëntie van de welzijnsinstelling?
 - Is het wenselijk om te beoordelen op prestatie-indicatoren?
- (2) Controleren sturen
 - Als doelen veranderen, worden indicatoren dan aangepast?
 - Er wordt weleens gezegd dat prestatie-indicatoren onbedoeld het verkeerde gedrag beloont en stimuleert. In hoeverre gaat dit op in het welzijnswerk in je deelgemeente?
- (3) Promoten en verantwoorden (maatschappelijk nut aantonen)
- (4) Leren en verbeteren
- (5) Motiveren
 - Ontstaan door prestatie-indicatoren heldere doelstellingen voor instellingen?
- (6) Budgetteren en implementeren
- (7) Vieren

- In hoeverre zijn de uitkomsten op prestatie-indicatoren betrouwbaar?
 - Technisch en organisatorisch in orde?
 - Eerlijke rapportage?
 - Controle?
- In hoeverre is er bij instellingen sprake van mogelijke neveneffecten?
 - Wat wordt er gedaan om deze te ondervangen?
 - Wat zou er verder gedaan kunnen worden om dit te verbeteren?

Bijlage 7 - Topiclijst maatschappelijke organisaties

Hoe worden maatschappelijke doelen (ambities) van stadsdelen vertaald naar opdrachten aan welzijnsinstellingen?

- Hoe verloopt de vertaling van maatschappelijke doelen van stadsdelen naar opdrachten aan welzijnsinstellingen?
- Is er betrokkenheid van instellingen bij definiëring doelen en uitwerking hiervan?
- Zijn stadsdelen in staat om gedegen (en vraaggestuurde) welzijnsdoelen te formuleren?
- Komen maatschappelijke doelen terug in werkwijzen van instellingen, wordt daar rekening mee gehouden?

Hoe verloopt het proces van opdrachtformulering en subsidieverstrekking tussen welzijnsinstellingen en stadsdelen?

- Is er sprake van een duidelijk gedefinieerde rolverdeling tussen stadsdeel (opdrachtgever) en instellingen (uitvoerder)?
- In hoeverre bepalen stadsdelen hoe instellingen welzijnswerk moeten uitvoeren?
- Volgens stadsdelen vindt er regelmatig informeel overleg plaats met de instellingen?
- Hoe wordt het (verplichte) tussentijds overleg vorm gegeven?
- Hebben alle subsidies een duur van 1 jaar?
- Hoe worden instellingen geïnformeerd over de ontwikkelingen die voortkomen uit de verzakelijking van de subsidierelaties? Over hoe ze zich moeten verantwoorden?
- Wat zijn de voor- en nadelen van werken voor verschillende stadsdelen?

Hoe wordt omgegaan met (prestatie-)indicatoren?

- Wat betekent het WILL-productenboek in de praktijk?
- Zijn stadsdelen in staat om (naast het WILL-productenboek) indicatoren op te stellen die meer zeggen over kwaliteit van prestaties en doelbereiking?
- Wat is de rol van instellingen in het opstellen van prestatie-indicatoren?
- Welke negatieve aspecten kleven aan het gebruik van prestatie-indicatoren?
- Worden verzamelde gegevens over prestaties en resultaten (intern) door instellingen gebruikt voor iets anders dan verantwoording naar stadsdelen?

Hebben stadsdelen een goed beeld van de uitgevoerde activiteiten van welzijnsinstellingen en hun bijdrage aan de maatschappelijke doelen?

- Wat zeggen de huidige prestatie- of resultaatindicatoren over efficiëntie of bereiken maatschappelijke effecten?
- Wat is nodig om stadsdelen een goed beeld te geven van de uitgevoerde activiteiten en behaalde resultaten?
- Hoe betrouwbaar zijn rapportages over prestatie-indicatoren?
- Hoe sterk definiëren de prestatie- en effectindicatoren de sturing door de stadsdelen en de uiteindelijke subsidievestiging?

Bijlage 8 - Uitkomsten analyse programmabegrotingen

Om het beleidskader van stadsdelen te beoordelen zijn de programmabegrotingen uit 2011 en 2012 geanalyseerd op *structuur, interne samenhang en formuleringen*. Hiervoor is een overzicht gemaakt van het programma welzijn en zorg uit de programmabegrotingen van 2011 en 2012. De uitkomsten hiervan worden per stadsdeel weergegeven aan de hand van de volgende drie punten:

- Een schematische weergave van de relaties tussen effectindicatoren, maatschappelijke effecten, programmadoelen en resultaatindicatoren.
- Een overzichtslijst van alle punten in de programmabegroting die gekoppeld is aan het schematische overzicht.
- Op basis van deze overzichten wordt een inhoudelijke beschrijving gegeven over de beleidskaders van de stadsdelen.

Legenda

Symbol



In 2011 en 2012 identiek geformuleerd



In 2011 en 2012 anders geformuleerd



Wel in 2011 aanwezig, niet in 2012 aanwezig



Niet in 2011 aanwezig, wel in 2012 aanwezig



Twee onderdelen uit 2011 samengevoegd tot één onderdeel in 2012



Expliciete relatie gelegd in de programmabegroting

Kleur



Effectindicator



Maatschappelijke effect

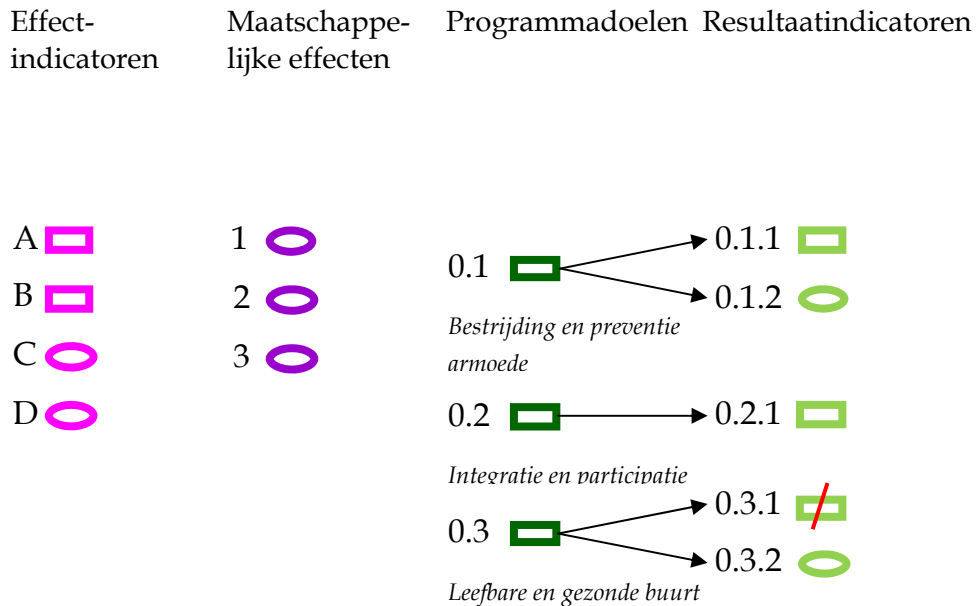


Programmadoel

















Resultaatindicator

8.1. Nieuw-West



Overzicht programmabegroting Nieuw-West

	2011		2012
Nr.	Effectindicatoren		
A	Ervaren sociale cohesie		Ervaren sociale cohesie
B	Leefsituatie-index		Leefsituatie-index
C			% dat zich sociaal geïsoleerd voelt/sterk geïsoleerd
D			Percentage mensen dat na 3 jaar schuldhulpverlening uitstroomt
	Maatschappelijke effecten		
1			Bewoners van Nieuw-West nemen zelfstandig deel aan de samenleving
2			Er is extra aandacht voor diegenen die moeite hebben om te participeren
3			Zorg op maat is bereikbaar voor iedereen die dit nodig heeft
	Programmadoelen		
0.1	Bestrijding en preventie armoede		Bestrijding en preventie armoede
0.2	Integratie en participatie		Integratie en participatie
0.3	Leefbare en gezonde buurt		Leefbare en gezonde buurt

Resultaatindicatoren		
0.1.1	Aandeel huishoudens dat gebruik maakt van schuldhulpverlening	 Percentage huishoudens dat gebruik maakt van schuldhulpverlening
0.1.2		 Wachtlijst schuldhulpverlening
0.2.1	Participatie vrijwilligersnetwerk	 Participatie vrijwilligersnetwerk
0.3.1	Aantal leefbaarheidsprogramma's in de wijk	
0.3.2		 Aantal huisartsen per 10.000 inwoners

Inhoudelijke beschrijving Nieuw-West

Structuur

De doelenboom van stadsdeel Nieuw-West heeft een eenvoudige structuur. De doelenboom vertoont weinig samenhang. In 2011 heeft het stadsdeel geen maatschappelijke effecten geformuleerd, in 2012 drie. Er zijn drie effectindicatoren toegevoegd. Het stadsdeel legt echter geen relatie tussen de maatschappelijke effecten en de effectindicatoren. Ook tussen de maatschappelijke effecten en de drie programmadoelen legt het stadsdeel geen rechtstreekse relatie. Dit gebeurt in een tabel (onderdeel van het format voor de programmabegrotingen) wel voor de relatie tussen programmadoelen en resultaatindicatoren.

Inhoudelijke samenhang

De relaties die het stadsdeel legt tussen de programmadoelen en resultaatindicatoren lijken logisch, zoals 'het aantal huishoudens dat gebruik maakt van schuldhulpverlening' als indicator voor de mate waarin armoede wordt bestreden. Het causale verband is echter niet eenduidig: een groter aantal kan ook betekenen dat er meer armoede is en zo de armoede per saldo niet zal afnemen. Bij het doel 'een leefbare en gezonde buurt' zegt het aantal leefbaarheidprogramma's niet veel zolang niet duidelijk is wat die leefbaarheidprogramma's inhouden. De resultaatindicator is in 2012 vervangen door 'aantal huisartsen per 10.000 inwoners'. Hiervan is echter onduidelijk wat het zegt over de leefbaarheid en gezondheid van een buurt.

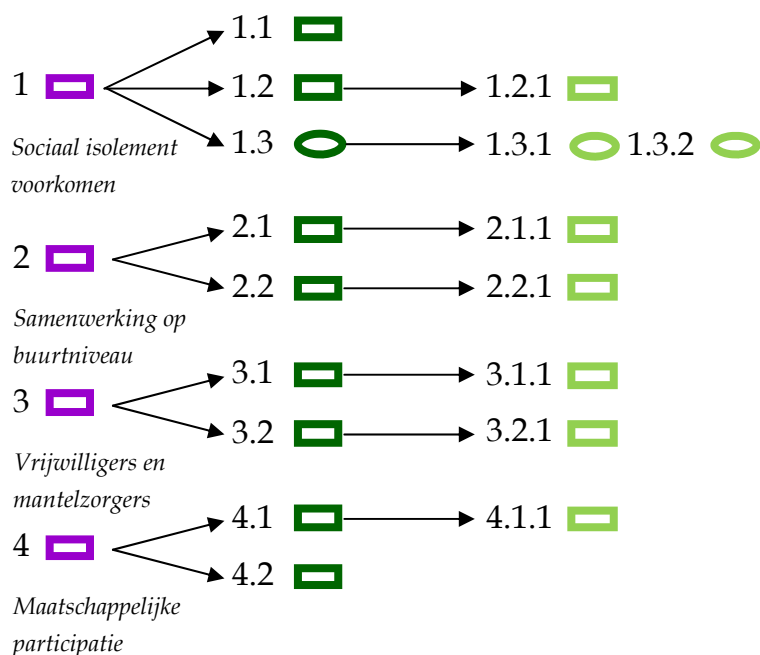
De drie programmadoelen kennen elk twee elementen maar zijn toch slechts voorzien van één indicator, die niet beide elementen kan vertegenwoordigen. Zo kan participatie worden afgemeten aan de resultaatindicator 'participatie vrijwilligerswerk', maar de indicator zegt niets over integratie. Bij het programmadoel 'een leefbare en gezonde buurt' heeft de indicator in 2011 vooral betrekking op leefbaar en die in 2012 alleen op gezond.

Formulering resultaatindicatoren 2012

Van de vier resultaatindicatoren zijn er twee meetbaar geformuleerd. Voor de indicatoren 'wachtlijst schuldhulpverlening' en 'participatie vrijwilligerswerk' is dat niet het geval.

8.2. Noord

Effect-
indicatoren Maatschappe-
lijke effecten Programmadoelen Resultaatindicatoren



Overzicht programmabegroting Noord

Nr.	2011 Effectindicatoren	2012
-	-	-
	Maatschappelijke effecten	
1	Sociaal isolement en maatschappelijke uitval wordt voorkomen	Sociaal isolement en maatschappelijke uitval wordt voorkomen
2	Het stadsdeel realiseert een effectieve samenwerking tussen zorg- en welzijnsinstellingen op wijkniveau	Het stadsdeel realiseert een effectieve samenwerking tussen zorg- en welzijnsinstellingen op wijkniveau.
3	Het stadsdeel stimuleert en ondersteunt vrijwilligers en mantelzorgers	Het stadsdeel stimuleert en ondersteunt vrijwilligers en mantelzorgers
4	Maatschappelijke participatie en bewonersinitiatieven worden ondersteund	Maatschappelijke participatie en bewonersinitiatieven worden ondersteund

Programmadoelen

- | | | | |
|-----|---|--------------------------|---|
| 1.1 | Inwoners van Noord komen niet in een sociaal isolement terecht | <input type="checkbox"/> | Inwoners van Noord komen niet in een sociaal isolement terecht |
| 1.2 | Mensen met een beperking kunnen zo lang mogelijk zelfstandig wonen | <input type="checkbox"/> | Ouderen en mensen met een beperking kunnen zo lang mogelijk zelfstandig wonen |
| 1.3 | | <input type="radio"/> | Winkels en andere voorzieningen op wijkniveau blijven behouden |
| 2.1 | Zorg- en welzijnsinstellingen werken effectief samen en bieden een wijkgericht aanbod | <input type="checkbox"/> | Zorg- en welzijnsinstellingen werken effectief samen en bieden een wijkgericht aanbod |
| 2.2 | Subsidieafspraken zijn gericht op integrale programmering | <input type="checkbox"/> | Subsidieafspraken zijn gericht op integrale programmering |
| 3.1 | Vrijwilligers en mantelzorgers voelen zich ondersteund | <input type="checkbox"/> | Vrijwilligers en mantelzorgers voelen zich ondersteund |
| 3.2 | Meer mensen zijn actief als vrijwilliger | <input type="checkbox"/> | Meer mensen zijn actief als vrijwilliger |
| 4.1 | Het aantal bewonersactiviteiten is toegenomen | <input type="checkbox"/> | Het aantal bewonersactiviteiten is toegenomen |
| 4.2 | Bewoners zijn tevreden over de ondersteuning door het stadsdeel | <input type="checkbox"/> | Bewoners zijn tevreden over de ondersteuning door het stadsdeel |

Resultaatindicatoren

- | | | | |
|------|--|--------------------------|--|
| 1.2. | Aantal woonservicewijken | <input type="checkbox"/> | Aantal woonservicewijken |
| 1 | operationeel | | operationeel |
| 1.3. | | <input type="radio"/> | Aantal kleine winkelcentra en -strips met een actieve winkeliersvereniging |
| 1 | | | |
| 1.3. | | <input type="radio"/> | Mate van leegstand in kleine winkelcentra en -strips |
| 2 | | | |
| 2.1. | Aantal formele | <input type="checkbox"/> | Aantal formele |
| 1 | samenwerkingsverbanden: | | samenwerkingsverbanden: |
| | - woonservicewijken | | - woonservicewijken |
| | - aanbiederscoalitie welzijn en zorg | | - aanbiederscoalitie welzijn en zorg |
| 2.2. | Aantal organisaties met meerjarige afspraken | <input type="checkbox"/> | Aantal organisaties met meerjarige afspraken |
| 1 | Aantal buurtcombinaties met wijkgerichte programmering | | Aantal buurtcombinaties met wijkgerichte programmering |
| 3.1. | Tevredenheid mantelzorgers over ondersteuning | <input type="checkbox"/> | Tevredenheid mantelzorgers over ondersteuning |
| 1 | | | |
| 3.2. | Aantal inwoners actief als vrijwilliger | <input type="checkbox"/> | Aantal inwoners actief als vrijwilliger |
| 1 | | | |
| 4.1. | Aantal gesubsidieerde activiteiten | <input type="checkbox"/> | Aantal gesubsidieerde activiteiten |
| 1 | bewonersinitiatieven | | bewonersinitiatieven |

Inhoudelijke beschrijving Noord

Structuur

De doelenboom van stadsdeel Noord heeft een eenvoudige structuur, die in 2012 nagenoeg hetzelfde is als in 2011. De doelenboom oogt redelijk samenhangend, alleen zijn aan de maatschappelijke effecten in beide jaren geen effectindicatoren gekoppeld. De vier maatschappelijke effecten (Noord noemt dit programmadoelen) zijn in 2011 elk uitgewerkt in twee programmadoelen (Noord noemt dit de maatschappelijke effecten). In 2012 is er één programmadoel toegevoegd. De programmadoelen *'inwoners van Noord komen niet in een sociaal isolement terecht'* en *'bewoners zijn tevreden over de ondersteuning door het stadsdeel'* zijn niet voorzien van een resultaatindicator.

Inhoudelijke samenhang

De programmadoelen zijn herleidbaar naar de maatschappelijke effecten, al is van een uitwerking naar een concreter niveau nauwelijks sprake. Zo is het maatschappelijke effect *'het stadsdeel stimuleert en ondersteunt vrijwilligers en mantelzorgers'* uitgewerkt in de programmadoelen *'vrijwilligers en mantelzorgers voelen zich ondersteund'* en *'meer mensen zijn actief als vrijwilliger'*. De resultaatindicatoren zijn *'tevredenheid mantelzorgers over ondersteuning'* en *'aantal inwoners actief als vrijwilliger'*. Resultaatindicatoren zijn vooral een herformulering van het programmadoel.

Aan het maatschappelijke effect *'sociaal isolement en maatschappelijke uitval wordt voorkomen'* is het programmadoel *'winkels en andere voorzieningen op wijkniveau blijven behouden'* toegevoegd.









Formulering resultaatindicatoren 2012

Alle acht resultaatindicatoren zijn meetbaar geformuleerd in aantallen of percentages. Zoals *'het aantal buurtcombinaties met wijkgerichte programmering'* en *'aantal organisaties met meerjarige afspraken'*. Niet bij alle indicatoren zijn nulmetingen en streefwaarden bepaald. Sommige resultaatindicatoren zijn opgebouwd uit twee indicatoren, zoals *'aantal organisatie met meerjarige afspraken, aantal buurtcombinaties met wijkgerichte programmering'*.














8.3. Oost

Effect-indicatoren	Maatschappelijke effecten	Programmadoelen	Resultaatindicatoren
A	1	0.1	0.1.1 0.1.2 0.1.3 0.1.4
B	2	<i>Ondersteuning hulpbehoevenden</i>	0.2.1
C	3	0.2	0.2.2
D	4	<i>Ondersteuning bij financiële problemen</i>	0.2.3
E	5		0.3.1 0.3.2
F	6	0.3	0.3.3
	7	<i>Ouderen wonen zo lang mogelijk zelfstandig</i>	0.3.4
	8	0.4	0.3.2
		<i>Inburgering</i>	0.3.3
		0.5	0.5.1
		<i>Sociaal isolement</i>	0.5.2
			0.5.3
		0.6	0.6.1
		<i>Vrijwilligerswerk</i>	
		0.7	0.7.1
		<i>Informele zorg en welzijn</i>	
		0.8	0.8.1
		<i>Samenwerkingsverbanden</i>	
		0.9	0.9.1
		<i>Beheer sociale accommodaties</i>	

Overzicht programmabegroting Oost

	2011	2012
	Effectindicatoren	
A	Percentage huishoudens dat onder een bestaansminimum zit	 Percentage huishoudens dat onder een bestaansminimum zit
B	Leefsituatie index	 Leefsituatie index
C	Percentage dat zich sociaal geïsoleerd voelt	
D	Rapportcijfer ervaren sociale cohesie in eigen buurt	 Ervaren sociale cohesie
E	Rapportcijfer Thuis voelen in buurt	
F	Rapportcijfer Prettige contacten	
	Maatschappelijke effecten	
1		 Verbetering van de leefsituatie of het welzijnsniveau
2	Bewoners met een achterstand of beperking maken gebruik van het complete en sluitende aanbod in zorg en welzijn waardoor iedereen zelfstandig kan functioneren in zijn/haar woonomgeving	 Burgers met een fysieke en/of mentale beperking kunnen ondanks die beperking zelfstandig wonen, zich verplaatsen in de buurt en meedoen in de samenleving
3		 Meer sociale samenhang in de wijken
4		 Meer inwoners zetten zich in voor de buurt of de stad
5		 Vrijwilligers en mantelzorgers voelen zich ondersteund; meer mensen zijn actief als vrijwilliger
6	Alle bewoners beschikken over de middelen en/of vaardigheden om boven de armoedegrens te leven	 Alle bewoners beschikken over de middelen en /of vaardigheden om boven de armoedegrens te leven
7	Bewoners participeren optimaal in werk en/of hun sociale omgeving en zetten zich in voor elkaar en voor hun buurt. Zij zijn zelfredzaam, zich bewust van hun gelijk(waardig)heid en weten kansen te benutten.	

8	De sociale cohesie in de wijken wordt gerealiseerd door het samenspel van bewoners-initiatieven, informele en kleinschalige netwerken, professionele begeleiding en activiteiten in ontmoetingscentra, scholen en op pleinen	
	Programmadoelen	
0.1	Bewoners die hulp nodig hebben worden adequaat ondersteund	
0.2	Bewoners hebben geen financiële problemen	
0.3	Ouderen en bewoners met een functionele beperking wonen zo lang mogelijk zelfstandig	
0.4	Inburgering	
0.5	Bewoners doen mee in de samenleving	
0.6	Meer bewoners participeren in vrijwilligerswerk	
0.7	Meer bewonersinitiatieven die leiden tot informele zorg en welzijnsnetwerken	
0.8	Meer samenwerkingsverbanden tussen bewoners, lokale bedrijven, scholen, corporaties en instellingen	
0.9	Sociale accommodaties worden optimaal gebruikt en uitstekend beheerd	
	Resultaatindicatoren	
0.1.1	WMO-monitor, targets verwerkt in beschikkingen Welzijn	
0.1.2	percentage mensen die aangeven eenzaam te zijn	
0.1.3	aantal klantcontacten loket	
0.1.4	aantal adviestrajecten mantelzorg	
0.2.1	aantal mensen in SHV trajecten	
0.2.2		
0.2.3	gebruik voorzieningen	

0.3.1	aantal servicepunten		aantal servicepunten
0.3.2	aantal MSS-trajecten		aantal MSS-trajecten
0.3.3	aantal aangepaste kruispunten		
0.3.4			Aantal wijkschakelteams
0.4.1	aantal vrijwillige inburgeraars		aantal vrijwillige inburgeraars
0.4.2	percentage duale trajecten		
0.5.1	leefsituatie index		Percentage mensen die aangeven eenzaam te zijn
0.5.2			deelname aan vereniging, verenigingsactiviteit
0.5.3	deelname aan vereniging, verenigingsactiviteit		
0.6.1	participatie in vrijwilligerswerk		
0.7.1	aantal netwerken Stadsdeel		aantal netwerken Stadsdeel
0.8.1	aantal samenwerkingsverbanden jaarverslagen welzijn		
0.9.1	aantal dagdelen per week (max=21)		aantal dagdelen per week (max=21)

Inhoudelijke beschrijving Oost

Structuur

De doelenboom van stadsdeel Oost is redelijk uitgebreid. Er zijn veel veranderingen tussen 2011 en 2012, met name bij de maatschappelijke effecten. Er is in beide jaren geen relatie tussen de maatschappelijke effecten en de effectindicatoren. Het aantal effectindicatoren is teruggebracht, het aantal maatschappelijke effecten is juist toegenomen.

Tussen de maatschappelijke effecten en de programmadoelen is evenmin een duidelijke relatie te ontdekken. In drie gevallen zijn resultaatindicatoren vervangen door een iets andere indicator, zoals 'aantal mensen in schuldhulpverleningstrajecten' in 'aantal aanmeldingen schuldhulpverlening'.

Inhoudelijke samenhang

De maatschappelijke effecten en programmadoelen zijn vaak weinig specifiek. Programmadoelen als 'inburgering' of 'bewoners hebben geen financiële problemen' maken niet duidelijk wat het stadsdeel precies wil bereiken. In 2012 zijn deze programmadoelen vervangen door 'vrijwillige inburgeraars worden adequaat ondersteund' en 'bewoners met financiële problemen worden adequaat ondersteund'.

Tussen programmadoelen en resultaatindicatoren bestaat vaak geen logische relatie. Het aantal mensen in shv-trajecten zegt niet eenduidig iets over het programmadoel 'bewoners hebben geen financiële problemen', omdat de armoede ook kan zijn toegenomen. Dat deze resultaatindicator in 2012 is vervangen door 'aantal aanmeldingen schuldhulpverlening' lost dat probleem niet op.

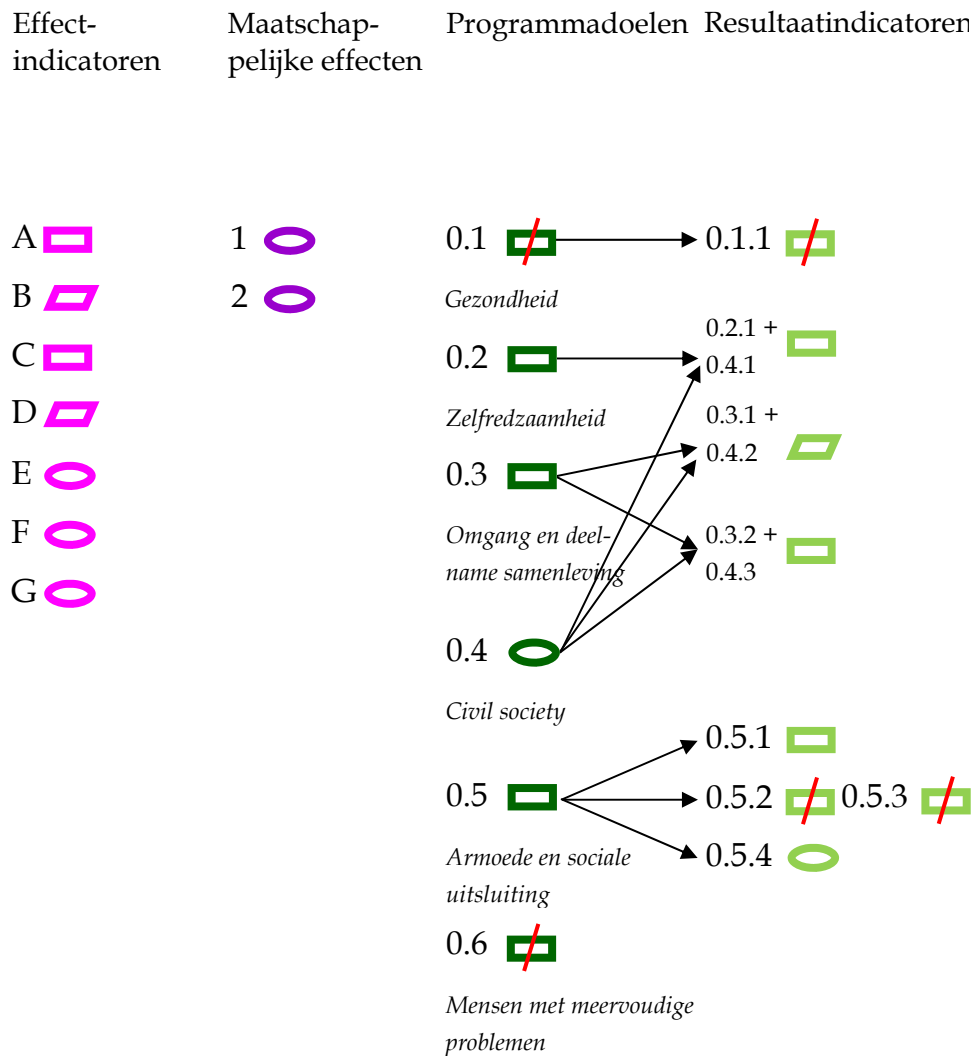
Het *'aantal netwerken stadsdeel'* is indicator voor *'meer bewonersinitiatieven die leiden tot informele zorg en welzijnsnetwerken'*. Niet duidelijk is wanneer er sprake is van een netwerk.

De *'leefsituatie-index'* is in 2011 zowel effectindicator als resultaatindicator bij het programmadoel *'bewoners doen mee in de samenleving'*, in 2012 alleen nog effectindicator. De indicator *'percentage mensen die aangeven eenzaam te zijn'* komt twee keer voor.



















Formulering resultaatindicatoren 2012





Van de veertien resultaatindicatoren is er één die betrekking heeft op een prestatie van het stadsdeel: WMO-monitor, targets verwerkt in beschikkingen Welzijn. Van de overige dertien zijn er elf meetbaar geformuleerd. Dit geldt niet voor de indicatoren *'gebruik voorzieningen'* en *'deelname aan vereniging, verenigingsactiviteit'*.

8.4. West



Overzicht programmabegroting West

	2011	2012
Nr.	Effectindicatoren	
A	Gemiddelde leefsituatiescore	 Gemiddelde leefsituatiescore
B	Sociale cohesie	 Rapportcijfer sociale cohesie
C	Sociaal isolement	 Sociaal isolement
D	Werkloosheid	 Aantal niet-werkende werkzoekenden
E		 Percentage bewoners dat de gezondheid als (zeer) goed ervaart
F		 % bewoners dat zich inzet voor buurt of stad
G		 % minimahuishoudens
	Maatschappelijke effecten	
1		 Iedereen in West doet mee en telt mee
2		 Vergroten van de maatschappelijke participatie en mensen stimuleren hun eigen kracht/talent te gebruiken
	Programmadoelen	
0.1	Verbeteren gezondheid	
0.2	Bevorderen zelfredzaamheid, zelfstandigheid	 Bevorderen zelfredzaamheid, zelfstandigheid
0.3	Vergroten omzien naar elkaar en deelname aan de samenleving	 Vergroten omzien naar elkaar en deelname aan de samenleving
0.4		 Toename burgerschap, deelname aan de civil society
0.5	Minder/afname armoede en sociale uitsluiting.	 Minder armoede en sociale uitsluiting.
0.6	Verbeteren leefsituatie van mensen met meervoudige problemen.	
	Resultaatindicatoren	
0.1.1	Percentage bewoners dat voldoet aan de Nederlandse norm Gezond Bewegen	
0.2.1	Regelmaat waarmee en Amsterdammers informele hulp	 Regelmaat waarmee bewoners informele hulp bieden
0.4.1	bieden	
0.3.1	Participatie vrijwilligerswerk en	 Percentage bewoners dat vrijwilligerswerk doet
0.4.2		

0.3.2	Percentage bewoners dat zich en inzet voor buurt/stad (bij 2		Percentage bewoners dat zich inzet voor buurt/stad (bij 2 verschillende doelen)
0.4.3	verschillende doelen)		
0.5.1	Aantal gebruikte inkomensvoorzieningen minima per minimahuishouden		Aantal gebruikte inkomensvoorzieningen minima per minimahuishouden
0.5.2	Aantal minimahuishoudens		
0.5.3	Wachlijsten schuldhulp		
0.5.4			Gebruik schuldhulpverlening

Inhoudelijke beschrijving West

Structuur

De doelenboom van stadsdeel West heeft een eenvoudige structuur. In 2011 stonden in de programmabegroting geen maatschappelijke effecten geformuleerd, maar wel vier effectindicatoren. In 2012 zijn er twee maatschappelijke effecten en zeven effectindicatoren. Er is geen expliciete relatie gelegd tussen maatschappelijke effecten en effectindicatoren. Ook tussen de twee maatschappelijke effecten en de programma-doelen is geen relatie gelegd. Er is dus weinig samenhang.

Van de vijf programmadoelen in 2011 zijn er in 2012 twee verdwenen, en er is er één toegevoegd: *'toename burgerschap, deelname civil society'*. De programmadoelen zijn op hun beurt voorzien van één of twee resultaatindicatoren. Eén resultaatindicator hoort bij twee programmadoelen

Inhoudelijke samenhang

De maatschappelijke effecten die stadsdeel West in 2012 formuleert zijn heel breed: *'iedereen in West doet mee en telt mee'* en *'vergroten van de maatschappelijke participatie en mensen stimuleren hun eigen kracht/talent te gebruiken'*. De inhoudelijke samenhang is in veel gevallen onduidelijk, maar door de brede formulering is er wel een relatie te veronderstellen. Ook de relatie tussen programmadoelen en resultaatindicatoren is soms zwak. Zo is het programmadoel *'bevorderen zelfredzaamheid en zelfstandigheid'* voorzien van de indicator *'regelmaat waarmee Amsterdammers informele hulp bieden'*, vanuit de gedachte dat iemand een hoge mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid moet bezitten alvorens hij of zij anderen kan helpen. Waarschijnlijk zijn de hulpbehoevenden en de hulpgevers twee verschillende groepen, waardoor het onwaarschijnlijk is dat de regelmaat dat hulp geboden wordt een indicatie is van de mate waarin zelfredzaamheid en zelfstandigheid bevorderd zijn. In 2012 worden de resultaatindicatoren *'percentage bewoners dat vrijwilligerswerk doet'* en *'participatie vrijwilligerswerk'* gebruikt. Hiermee wordt dezelfde indicator twee maal gebruikt onder een andere naam. *'Aantal minimahuishoudens'* is in 2011 een resultaatindicator, *'percentage minimahuishoudens'* in 2012 een effectindicator.

Formulering resultaatindicatoren in 2012

Twee effectindicatoren zijn in 2012 meetbaarder geformuleerd dan in 2011, namelijk 'sociale cohesie' naar 'rapportcijfer sociale cohesie' en 'werkloosheid' naar 'aantal niet-werkende werkzoekenden'. Van de zes resultaatindicatoren zijn er drie meetbaar geformuleerd. Dat is niet het geval voor de indicatoren 'regelmaat waarmee bewoners informele hulp bieden', 'participatie vrijwilligerswerk' en 'gebruik schuldhulpverlening'.

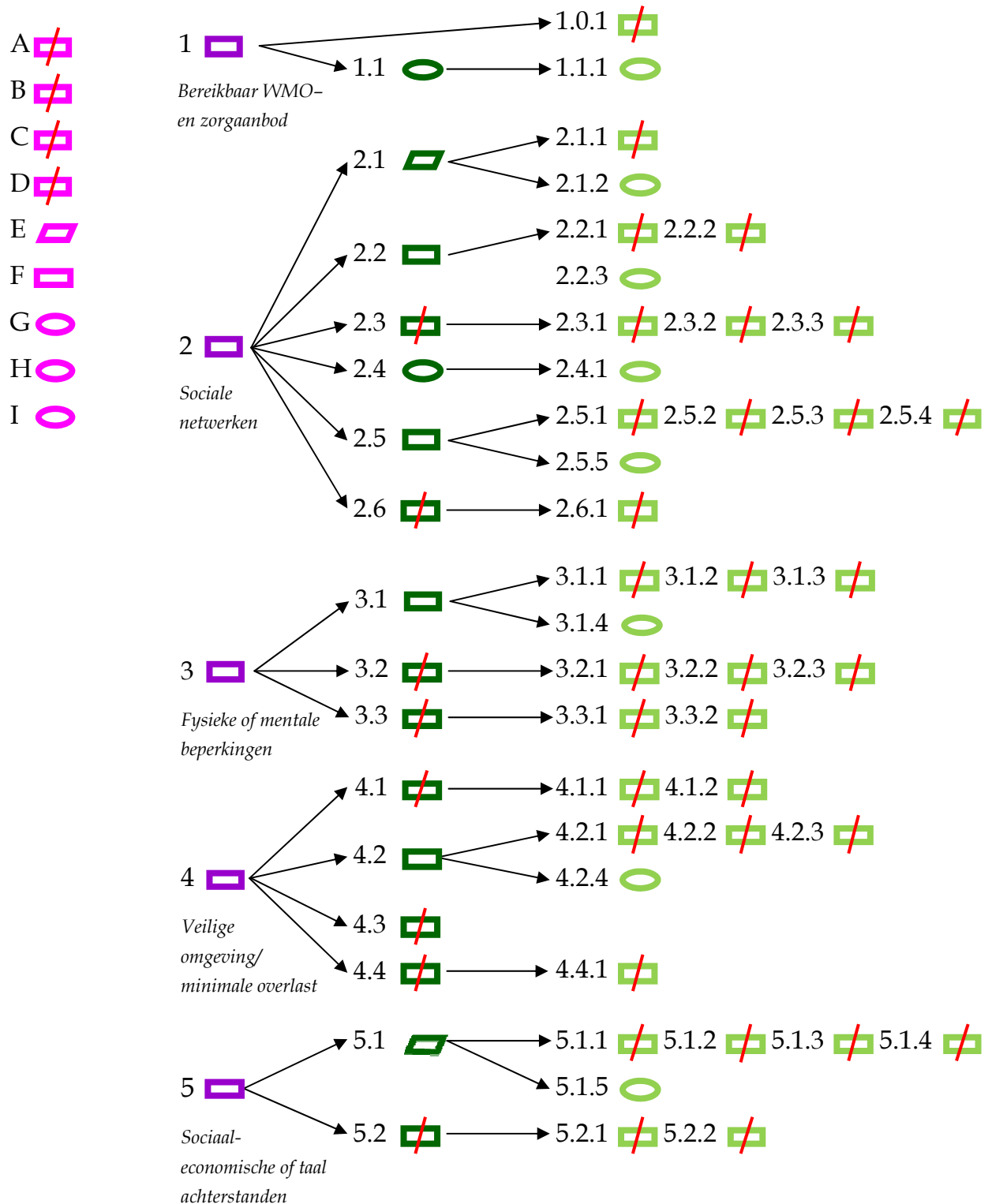
8.5. Zuid

Effect-
indicatoren














Maatschappe-
lijke effecten

Programmadoelen

Resultaatindicatoren















Overzicht programmabegroting Zuid

	2011	2012
Nr.	Effectindicatoren	
A	55-plussers van stadsdeel Zuid naar bekendheid van het Loket Zorg en Samenleven per stadsdeel (%)	
B	55-plussers van stadsdeel Zuid die hulpbehoevend zijn voor minimaal één huishoudelijke activiteit vanwege gezondheid en/of leeftijd (%)	
C	55-plussers van stadsdeel Zuid die hulp krijgen in het uitvoeren van huishoudelijke taken vanwege gezondheid en/of leeftijd (%)	
D	Maatschappelijke participatie - inzet voor de buurt of stad (%)	
E	Ervaren sociale cohesie in de eigen buurt	 Sociale cohesie
F	Participatie in vrijwilligerswerk (%)	 Participatie in vrijwilligerswerk (%)
G		 Leefsituatie-index
H		 Sociaal isolement
I		 Aandeel minimahuishoudens
	Maatschappelijke effecten	
1	Burgers weten de weg te vinden naar het WMO- en zorgaanbod	 Burgers weten de weg naar het Wmo- en zorgaanbod te vinden
2	Burgers participeren in sociale netwerken en leveren een bijdrage aan het welzijn van anderen in het stadsdeel	 Burgers participeren in sociale netwerken en leveren een bijdrage aan het welzijn van anderen
3	Mensen met een fysieke en/of mentale beperking kunnen ondanks die beperking zelfstandig wonen, zich verplaatsen in de buurt en meedoen in de samenleving	 Mensen met een fysieke en/of mentale beperking kunnen ondanks die beperking zelfstandig wonen, zich verplaatsen in de buurt en meedoen in de samenleving
4	Burgers ervaren een sociaal veilige omgeving waarbij overlast van bewoners tot een minimum beperkt wordt	 Burgers ervaren een sociaal veilige omgeving waarbij overlast van bewoners tot een minimum beperkt wordt

5	Burgers met een sociaaleconomische of (taal)achterstand doen actief mee aan de samenleving in de vorm van werk of zinvolle dagbesteding	<input type="checkbox"/>	Burgers met een sociaaleconomische of (taal)achterstand doen actief mee aan de samenleving in de vorm van werk of zinvolle dagbesteding
	Programmadoelen		
1.1		<input type="checkbox"/>	Het loket is zichtbaar, bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar voor iedereen.
2.1	Stimuleren van mensen om vrijwilligerswerk te doen (vrijwilligersondersteuning)	<input type="checkbox"/>	Vergroten van het aantal vrijwilligers.
2.2	Het activeren van bewoners om op eigen kracht initiatieven voor de buurt te ontplooiën.	<input type="checkbox"/>	Het activeren van bewoners om op eigen kracht initiatieven voor de buurt te ontplooiën.
2.3	Verbinden van Buurtbewoners (kwetsbaar en actief) via ontmoeting (buurthuiswerk)	<input checked="" type="checkbox"/>	
2.4		<input type="checkbox"/>	Voorkomen sociaal isolement en vereenzaming.
2.5	Mantelzorgers kunnen de zorg voor zichzelf en een ander goed combineren.	<input type="checkbox"/>	Mantelzorgers kunnen de zorg voor zichzelf en een ander goed combineren.
2.6	Burgers worden betrokken bij de WMO beleidsontwikkeling en uitvoering (actief burgerschap)	<input checked="" type="checkbox"/>	
3.1	Vraaggericht aanbod op gebied van Wonen, zorg en dienstverlening in 4 woonservicewijken	<input type="checkbox"/>	Vraaggericht aanbod op gebied van Wonen, zorg en dienstverlening in 4 woonservicewijken
3.2	Mensen met een fysieke en/of mentale beperking hebben de keuze om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen	<input checked="" type="checkbox"/>	
3.3	Mensen met psychische, psychosociale en/of financiële problemen worden begeleid om te kunnen (blijven) meedoen aan de samenleving	<input checked="" type="checkbox"/>	
4.1	Om huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen hebben burgers en hulpverleners handvatten om dit te herkennen, signaleren en op te volgen	<input checked="" type="checkbox"/>	

- | | | |
|-------|--|--|
| 4.2 | Burgers met meervoudige en/of complexe problemen, of mensen in crisis worden ondersteund, zodat zij niet (opnieuw) dak- of thuisloos worden en geen overlast veroorzaken |  Burgers met meervoudige en/of complexe problemen of mensen in crisis worden ondersteund. |
| 4.3 | Opvangen van de nadelige gevolgen die bewoners ondervinden van de bezuinigingsmaatregel op de functie ondersteuning en begeleiding van de AWBZ via welzijnsinstellingen |  |
| 4.4 | Het verbeteren van de leefsituatie voor dak- en thuislozen en het terugdringen van overlast en criminaliteit tot een minimum | |
| 5.1 | Mensen dichterbij financiële zelfstandigheid brengen |  Bevordering financiële zelfredzaamheid |
| 5.2 | Mensen participeren in samenleving.
Bijstandsgerechtigden in activeringstrajecten en begeleiding van vrijwillige inburgeraars |  |
| | Resultaatindicatoren | |
| 1.0.1 | Uitvoering uitwerkingsnotitie Breed Sociaal Loket |  |
| 1.1.1 | |  Bekendheid en gebruik van het loket onder Amsterdammers 55 jaar en ouder |
| 2.1.1 | De daling van het percentage mensen dat vrijwilligerswerk doet stopt in 2011 en stijgt vervolgens met 1% per jaar |  |
| 2.1.2 | |  Aantal positieve matches van vrijwilligers bij het vrijwilligerssteunpunt |
| 2.2.1 | Het aantal (unieke) ondersteuningsvragen van bewoners (groepen) aan het opbouwwerk is 8 of meer per jaar |  |

2.2.2	Minimaal 8 initiatieven per jaar van bewoners, die met behulp van het opbouwwerk tot zelfstandig functioneren worden gebracht	
2.2.3		 Aantal inwoners dat zich inzet voor anderen in hun omgeving die ondersteuning nodig hebben om deel te nemen aan de samenleving
2.3.1	Aantal en soort bewoners dat deelneemt aan buurthuisactiviteiten blijft op het niveau van 2010 (vanwege bezuinigingen)	
2.3.2	Aantal bewoners dat zelf buurthuisactiviteiten organiseert neemt toe met 10% per jaar	
2.3.3	Er wordt een indicator ontwikkeld waarmee gemeten kan worden in hoeverre mensen door buurthuisactiviteiten daadwerkelijk nieuwe sociale contacten hebben opgedaan	
2.4.1		 Bewoners voelen zich door deelname aan activiteiten van vernieuwd welzijn minder eenzaam
2.5.1	Stijging van 0,4 naar 2% van het aantal mantelzorgers dat bij het loket Zorg en Samenleven informatie vraagt	
2.5.2	Stijging van 0,4 naar 2% van het aantal mantelzorgers dat een adviestraject doorloopt	
2.5.3	Stijging van 0,4 naar 2% van het aantal mantelzorgers dat cursussen over emotionele en educatieve ondersteuning volgt	
2.5.4	Aantal succesvolle koppelingen tussen zorgvrijwilligers en mantelzorgers	
2.5.5		 Overbelaste mantelzorgers worden ondersteund d.m.v. een adviestraject
2.6.1	Er is een representatief WMO-platform	

- | | | |
|-------|---|--|
| 3.1.1 | Het aantal toegevoegde zorgwoningen in de woonservice-wijken in 2015 is 335. |  |
| 3.1.2 | Gemaakte Prestatieafspraken tussen de partners over de woonservice wijken zijn uitgevoerd. |  |
| 3.1.3 | Het aantal en soort problematiek waarvoor een integrale keten-aanpak is ontwikkeld (deze indicator wordt uitgewerkt in het plan van aanpak) |  |
| 3.1.4 | |  Het % uitgevoerde afspraken v/h totaal dat per woonservicewijk is benoemd als bijdrage aan de geformuleerde ambitie voor de wijk |
| 3.2.1 | De individuele welzijnsdiensten zijn conform de stedelijke afspraken herijkt en ingevoerd. |  |
| 3.2.2 | De zelfredzaamheid van ouderen in het huishouden blijft boven de 60% (GGD monitor) |  |
| 3.2.3 | Tevredenheid over geboden aanbod op productniveau is minimaal ruimvoldoende |  |
| 3.3.1 | Behoeft naar maatschappelijke dienstverlening is in kaart gebracht |  |
| 3.3.2 | Er wordt voldaan aan de vraag naar maatschappelijke dienstverlening |  |
| 4.1.1 | Alle hulpverleners bij de maatschappelijke dienstverleningsinstellingen hebben aan het eind van deze bestuursperiode training gehad in alle vormen van huiselijk geweld |  |
| 4.1.2 | Partijen waarmee we een subsidierelatie hebben, hebben een aandachtsfunctionaris aangesteld |  |
| 4.2.1 | Jaarlijkse instroom 130 Maatschappelijke Steun Systemen (MSS)Cliënten. |  |

4.2.2	Jaarlijks 65 plekken thuis-administratie en 130 ontmoetings-plekken beschikbaar stellen	
4.2.3	Er zal een indicator worden ontwikkeld waarmee ook de effectiviteit van het maatschappelijk steunsysteem gemeten kan worden	
4.2.4		 Aantal zorgmeldingen meldpunt Zorg en overlast
4.4.1	Het aantal gerealiseerde fysieke opvanglocaties in Zuid en de spreiding daarvan	
5.1.1	In een notitie Armoedebeleid worden percentages ontwikkeld voor: percentage cliënten dat vanuit Vroeg er op af niet doorstroomt naar schuldhulpverlening	
5.1.2	In een notitie Armoedebeleid worden percentages ontwikkeld voor: percentage cliënten dat hun schuldhulpverleningstraject succesvol doorloopt neemt toe	
5.1.3	In een notitie Armoedebeleid worden percentages ontwikkeld voor: percentage vermindering wachtlijsten voor schuldhulp-verlening	
5.1.4	In een notitie Armoedebeleid worden percentages ontwikkeld voor: percentage van mensen dat geen beroep meer doet op de voedsel-bank	
5.1.5		 Aandeel huishoudens dat gebruik maakt van schuldhulpverlening
5.2.1	Voldoen aan vraag vrijwillige inburgeringstrajecten	
5.2.2	Voldoen aan vraag maatschappelijke en sociale activeringsplekken	

Inhoudelijke beschrijving Zuid

Structuur

De structuur van de doelenboom van stadsdeel Zuid is in 2011 redelijk uitgebreid. Het stadsdeel heeft veel gewijzigd bij de effectindicatoren, programmadoelen en resultaatindicatoren. De vijf maatschappelijke effecten zijn hetzelfde gebleven. Er is geen directe samenhang tussen maatschappelijke effecten en effectindicatoren. In 2012 is de structuur eenvoudiger, vooral omdat het aantal resultaatindicatoren is teruggebracht van 32 naar acht (nieuwe indicatoren). Er zijn geen directe relaties gelegd tussen maatschappelijke effecten en effectindicatoren. Op één na waren alle maatschappelijke effecten uitgewerkt in meerdere programmadoelen, die op hun beurt waren uitgewerkt in één of (meestal) meerdere resultaatindicatoren. In 2012 gaat het steeds om één resultaatindicator per programmadoel.

Inhoudelijke samenhang

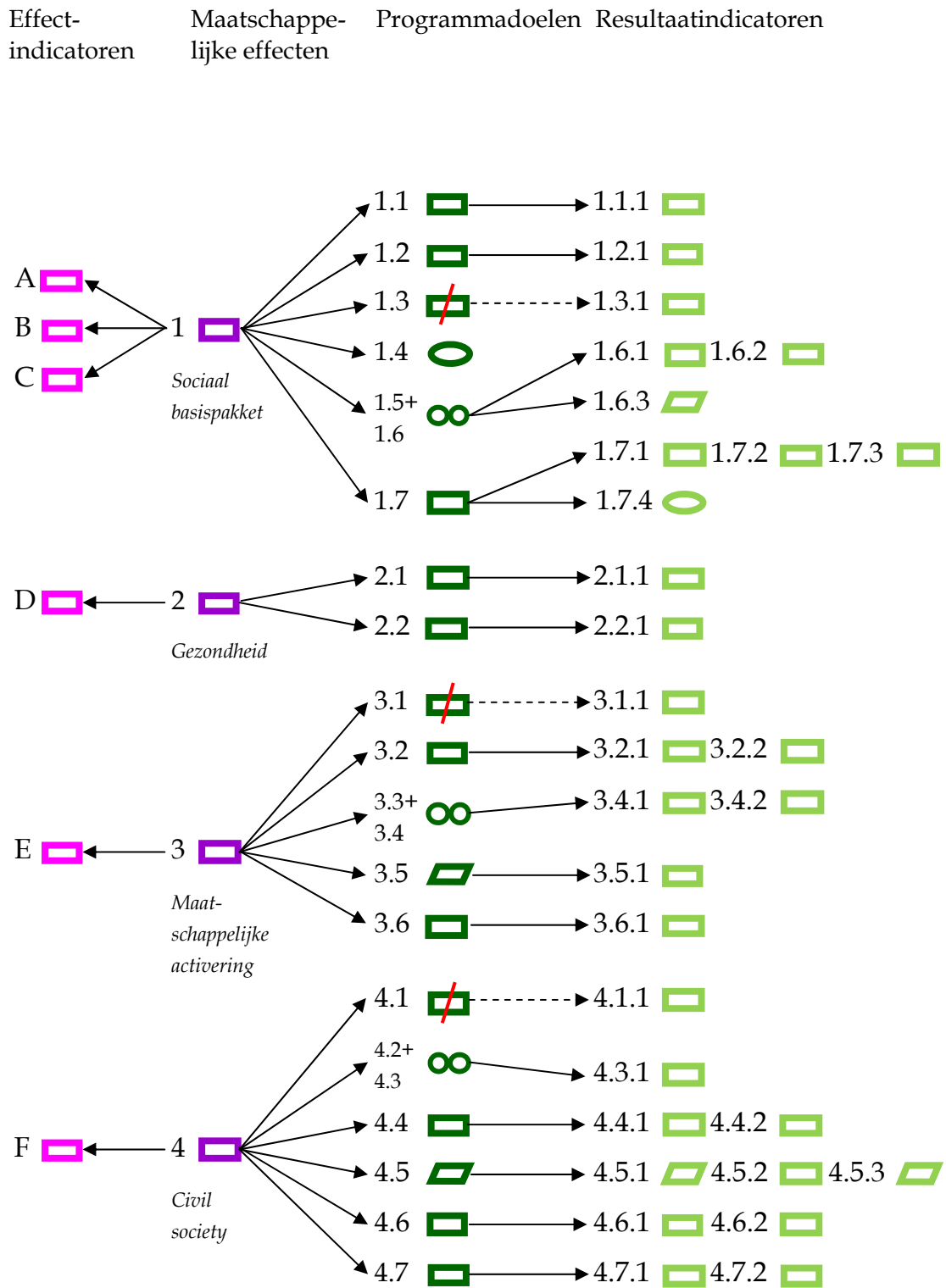
In 2011 ging het bij drie van de zes effectindicatoren uitsluitend over 55+'ers. Deze effectindicatoren zijn in 2012 vervangen door meer inclusieve indicatoren als 'sociale cohesie' en 'leefsituatie-index'.

Voor het maatschappelijke effect 'burgers weten de weg te vinden naar het WMO- en zorgaanbod' is in 2011 geen programmadoel geformuleerd, maar wel een resultaatindicator (uitvoering uitwerkingsnotitie Breed Sociaal Loket). In 2012 is een programmadoel toegevoegd 'het loket is zichtbaar, bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar voor iedereen', hieraan is de nieuwe resultaatindicator 'bekendheid en gebruik van loket onder Amsterdammers van 55 jaar en ouder' gekoppeld. De relatie is niet geheel duidelijk. Dit geldt ook voor andere relaties. Zo is het programmadoel 'vraaggericht aanbod op het gebied van wonen, zorg en dienstverlening in vier woonservicewijken' voorzien van de resultaatindicator 'het percentage uitgevoerde afspraken van het totaal dat per woonservicewijk is benoemd als bijdrage aan de geformuleerde ambitie voor de wijk'. De resultaatindicator is bovendien weinig specifiek, omdat niet duidelijk is om wat voor een afspraken het gaat. In 2012 is er sprake van een verbeterde inhoudelijke samenhang ten opzichte van 2011.

















Formulering resultaatindicatoren in 2012

Van de acht resultaatindicatoren die stadsdeel Zuid in 2012 heeft geformuleerd, zijn er eigenlijk maar twee echt meetbaar. Bij indicatoren als 'bekendheid en gebruik van het loket onder Amsterdammers 55 jaar en ouder', is de meetbaarheid twijfelachtig. Indicatoren als 'bewoners voelen zich door deelname aan activiteiten van Vernieuwd welzijn minder eenzaam', 'overbelaste mantelbezorgers worden ondersteund door een adviestraject' en 'het percentage uitgevoerde afspraken van het totaal dat per woonservicewijk is benoemd als bijdrage aan de geformuleerde ambitie voor de wijk' zijn niet goed meetbaar.




8.6. Zuidoost



Overzicht programmabegroting Zuidoost

	2011		2012
Nr.	Effectindicatoren		
A	Inwoners met beperkingen die zelfstandig wonen		Inwoners met beperkingen die zelfstandig wonen
B	Ervaren fysieke belemmeringen		Ervaren fysieke belemmeringen
C	Aantal geregistreerde incidenten huiselijk geweld		Aantal geregistreerde incidenten huiselijk geweld
D	Inwoners die goede gezondheid ervaren		Inwoners die goede gezondheid ervaren
E	Maatschappelijke participatie		Maatschappelijke participatie
F	Rapportcijfer sociale cohesie		Rapportcijfer sociale cohesie
	Maatschappelijke effecten		
1	Sociaal basispakket: Levering van passende zorg aan mensen die zichzelf onvoldoende kunnen redden		Sociaal basispakket: Levering van passende zorg aan mensen die zichzelf onvoldoende kunnen redden
2	Gezondheidsbevordering: Verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking		Gezondheidsbevordering: Verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking
3	Maatschappelijke activering: Verhoging van de maatschappelijke participatie.		Maatschappelijke activering: Verhoging van de maatschappelijke participatie
4	Civil society: Vergroting van de sociale samenhang		Civil society: Vergroting van de sociale samenhang
	Programmadoelen		
1.1	Aanbieden basispakket individuele welzijnsdiensten		Aanbieden basispakket individuele welzijnsdiensten
1.2	Uitbreiding woonservicewijken		Uitbreiding woonservicewijken
1.3	Aanbieden maatschappelijk steunsysteem voor kwetsbare bewoners		
1.4			Kansrijk Zuidoost
1.5	Realisatie breed sociaal loket		Regie sluitende aanpak zorg volwassenen en realisatie breed sociaal loket
1.6	Regie sluitende aanpak zorg volwassenen		Regie sluitende aanpak zorg volwassenen en realisatie breed sociaal loket
1.7	Regievoering door het stadsdeel gericht op voorkomen en verminderen van huiselijk geweld		Regievoering door het stadsdeel gericht op voorkomen en verminderen van huiselijk geweld

2.1	Bevorderen aanbod gezondheidspreventie		Bevorderen aanbod gezondheidspreventie
2.2	Bevorderen van kennis over multiculturele ouderenzorg		Bevorderen van kennis over multiculturele ouderenzorg
3.1	Bevorderen van arbeidsmarktkansen van bewoners met weinig kwalificaties		
3.2	Bevorderen van vrouwen- empowerment		Bevorderen van vrouwen- empowerment
3.3	Aanpakken van armoede- problemen		Aanpakken van armoedeproblemen en effectieve schuldhulpverlening
3.4	Effectieve schuldhulpverlening		Aanpakken van armoedeproblemen en effectieve schuldhulpverlening
3.5	Deelname van (vrijwillige) inburgeraars aan de Nederlandse samenleving		Deelname van (vrijwillige) inburgeraars aan taaltrajecten
3.6	Opvang voor tienermoeders		Opvang voor tienermoeders
4.1	Bevorderen van maatschappelijke participatie		
4.2	Bevorderen van bewoners- participatie		Bevorderen van bewonersparticipatie en jeugdparticipatie
4.3	Bevorderen van jeugdparticipatie		Bevorderen van bewonersparticipatie en jeugdparticipatie
4.4	Uitvoering samenwerkingsmodel diversiteit		Uitvoering samenwerkingsmodel diversiteit
4.5	Ontwikkeling community centers		Ontwikkeling BuurtHuizen
4.6	Ondersteuning van mantelzorgers		Ondersteuning van mantelzorgers
4.7	Bevorderen van vrijwilligerswerk		Bevorderen van vrijwilligerswerk
Resultaatindicatoren			
1.1.	Prestatieafspraken maken met		Prestatieafspraken maken met
1	aanbieders inzake verstrekking van een adequaat aanbod		aanbieders inzake verstrekking van een adequaat aanbod
1.2.	Aantal woonservicewijken		Aantal woonservicewijken
1			
1.3.	Aantal cliënten in traject		Aantal cliënten in traject
1			
1.6.	Bundeling loket zorg en		Bundeling loket zorg en
1	samenleving, meldpunt overlast en zorg en kansrijk Zuidoost		samenleving, meldpunt overlast en zorg en kansrijk Zuidoost
1.6.	Aantal cliënten sociaal loket		Aantal cliënten sociaal loket
2			

1.6.	Eén stadsdeeltafel		Stadsdeeltafels
3			
1.7.	Vernieuwing convenant huiselijk geweld		Vernieuwing convenant huiselijk geweld
1			
1.7.	Uitbreiding convenantpartners		Uitbreiding convenantpartners
2			
1.7.	Uitvoering van minimaal drie projecten gericht op voorlichting en preventie, slachtoffers en daders		Uitvoering van minimaal drie projecten gericht op voorlichting en preventie, slachtoffers en daders
3			
1.7.			Kansrijk zuidoost
4			
2.1.	Aantal projecten voor gezondheidsbevordering		Aantal projecten voor gezondheidsbevordering
1			
2.2.	Haalbaarheidsonderzoek kenniscentrum multiculturele ouderenzorg		Haalbaarheidsonderzoek kenniscentrum multiculturele ouderenzorg
1			
3.1.	Aantal sociale en maatschappelijke activeringsplaatsen		Aantal sociale en maatschappelijke activeringsplaatsen
1			
3.2.	Aantal subsidies voor activiteiten voor vrouwenempowerment		Aantal subsidies voor activiteiten voor vrouwenempowerment
1			
3.2.	Percentage daarvan gericht op toeleiding naar arbeidsmarkt of activering		Percentage daarvan gericht op toeleiding naar arbeidsmarkt of activering
2			
3.4.	Percentage curatieve voorzieningen t.o.v. het percentage preventieve voorzieningen		Percentage curatieve voorzieningen t.o.v. het percentage preventieve voorzieningen
1			
3.4.	Aantal inburgeraars op traject		Aantal inburgeraars op traject
2			
3.5.	Afspraken met instellingen inzake een integraal hulpverleningsaanbod		Afspraken met instellingen inzake een integraal hulpverleningsaanbod
1			
3.6.	Prestatieafspraken over ontmoetings- en coördinatiepunt voor moeders van 13-23 jaar		Prestatieafspraken over ontmoetings- en coördinatiepunt voor moeders van 13-23 jaar
1			
4.1.	Afspraken met opbouwwerkorganisatie over benaderen en activeren van bewoners		Afspraken met opbouwwerkorganisatie over benaderen en activeren van bewoners
1			
4.3.	Implementatieplan bewonersparticipatie		Implementatieplan bewonersparticipatie
1			
4.4.	Prestatieafspraken met lokale organisaties voor activiteiten die het sociaal beleid ondersteunen		Prestatieafspraken met lokale organisaties voor activiteiten die het sociaal beleid ondersteunen
1			

4.4.	Aantal samenwerkingsverbanden in kader Uitvoeringsnota diversiteit	2	<input type="checkbox"/>	Aantal samenwerkingsverbanden in kader Uitvoeringsnota diversiteit
4.5.	Aantal community centers	1	<input type="checkbox"/>	Aantal buurthuizen
4.5.	Aantal programma's	2	<input type="checkbox"/>	Aantal programma's
4.5.	Aantal cc's met afspraken inzake beheer	3	<input type="checkbox"/>	Aantal buurthuizen met afspraken inzake beheer
4.6.	Subsidieafspraken met organisaties die mantelzorg ondersteunen	1	<input type="checkbox"/>	Subsidieafspraken met organisaties die mantelzorg ondersteunen
4.6.	Aantal innovatieve projecten	2	<input type="checkbox"/>	Aantal innovatieve projecten
4.7.	Aantal activiteiten uit ISV budget	1	<input type="checkbox"/>	Aantal activiteiten uit ISV budget
4.7.	Aantal vrijwilligers ingeschreven bij VCA	2	<input type="checkbox"/>	Aantal vrijwilligers ingeschreven bij VCA

Inhoudelijke beschrijving Zuidoost

Structuur

De doelenboom van stadsdeel Zuidoost is zeer uitgebreid. Het stadsdeel heeft in 2012 dezelfde vier maatschappelijke effecten en zes effectindicatoren opgenomen als in 2011. De belangrijkste wijziging tussen 2011 en 2012 is dat in drie gevallen programmadoelen zijn samengevoegd, en daarnaast programmadoelen zijn verwijderd of anders geformuleerd. De structuur vertoont samenhang. Er is een relatie tussen maatschappelijke effecten en effectindicatoren. Tussen de maatschappelijke effecten en programmadoelen bestaat samenhang. Een samenhang is ook beoogd tussen programmadoelen en resultaatindicatoren, maar omdat de wijzigingen in programmadoelen niet consequent zijn vertaald naar de resultaatindicatoren is niet duidelijk welke indicatoren bij welke doelen horen (nummering in doelenboom klopt daardoor misschien niet helemaal). De resultaatindicatoren zijn nagenoeg hetzelfde gebleven. Het zijn er 29 in 2012.

Inhoudelijke samenhang

De vier maatschappelijke effecten zijn uitgewerkt in meerdere programmadoelen. De programmadoelen 'realisatie breed sociaal loket' en 'regie sluitende aanpak zorg volwassenen' zijn in 2012 samengevoegd. Hetzelfde geldt voor de programmadoelen 'aanpakken van armoedeproblemen' en 'effectieve schuldhulpverlening', evenals voor 'bevorderen van bewonersparticipatie' en 'bevorderen van jeugdparticipatie'. De resultaatindicatoren vormen niet altijd een goede afspiegeling van de doelen die worden nagestreefd. Zo is de vertaling van programmadoelen in resultaatindicatoren vaak zodanig, dat er geen resultaten worden gemeten maar aantallen handelingen of prestaties. Voor het doel 'bevorderen vrouwenempowerment' zijn de resultaatindicatoren 'het aantal subsidies voor activiteiten voor vrouwenempowerment' en 'percentage daarvan

gericht op toeleiding naar arbeidsmarkt of activering' wat eerder een specifiek subdoel is dan een indicator. Het aantal subsidies zegt niets over het succes ervan.

Formulering resultaatindicatoren in 2012

Bijna alle resultaatindicatoren hebben betrekking op prestaties van het stadsdeel zelf, zoals afspraken die moeten worden gemaakt¹⁶. Voorbeelden zijn *'prestatieafspraken met aanbieders inzake verstrekking van een adequaat basisaanbod'*, *'bundeling loket Zorg en samenleven, meldpunt overlast en zorg en Kansrijk Zuidoost'* en *'vernieuwing convenant huiselijk geweld'*. Van de 29 resultaatindicatoren zijn er maar een paar die betrekking hebben op de uitvoering van welzijnsactiviteiten: *'aantal cliënten in traject'*, *'aantal cliënten Sociaal Loket'*, *'aantal inburgeraars op traject'* en *'aantal vrijwilligers ingeschreven bij het VCA'*. De tweede soort indicatoren zijn meetbaar geformuleerd.

¹⁶ Het stadsdeel bezit overzichtslijsten waarin de resultaten van welzijnssubsidies bijgehouden worden maar gebruikt deze niet in de programmabegroting.

Bijlage 9 - Uitkomsten inventarisatie overige beleidskaders

De centrale vraag bij de inventarisatie van de overige beleidskaders (bijlage 2) luidde: *Stellen stadsdelen buiten de programmabegroting een helder beleidskader voor het welzijnswerk op?*

Om deze vraag te beantwoorden is geïnventariseerd in hoeverre een helder beleidskader naar voren komt in de volgende, mogelijk relevante beleidsstukken:

Nieuw-West	Contourennota sociaal domein 2011
Noord	Ontwikkeling welzijnswerk: op weg naar wijkprogramma's Meedoen in Noord, beleids- en subsidiekader 2009-2012
Oost	Kadernota versterking sociaal domein
West	Kadernota: De vernieuwing van welzijn in West Uitwerkingsnota: Voor de vernieuwing van welzijn in West
Zuid	Beleidskader sociaal domein zuid; vernieuwen, verbinden en vereenvoudigen
Zuidoost	Sociaal structuurplan Amsterdam Zuidoost

Bij deze inventarisatie springt Stadsdeel Zuid er in positieve zin uit. In het '*Beleidskader sociaal domein zuid, vernieuwen, verbinden en vereenvoudigen*' wordt een zeer helder beleidskader uiteengezet. Eerst wordt de context van het stadsdeel uitgelegd, worden maatschappelijke doelen bepaald en doelen ten aanzien van de werkwijze van het stadsdeel. De helder geformuleerde maatschappelijke doelen (die overeenkomen met de programmabegroting) worden ieder stapsgewijs uitgewerkt naar instrumenten en concrete indicatoren. Hieraan gekoppeld is een analyse van de situatie en een beredenering voor mogelijke bezuinigingen. Het lijkt erop dat stadsdeel Zuid recent veel verbeteringen heeft doorgevoerd. *Beleidskader sociaal domein zuid; vernieuwen, verbinden en vereenvoudigen* vervangt een groot aantal voorgaande beleidsdocumenten en het beleidskader van de programmabegroting uit 2011 is ten opzichte van 2012 rigoureuus en in positieve zin veranderd.

Nieuw-West expliciteert in beperktere mate ook een helder beleidskader in haar *Contourennota sociaal domein 2011*. Er worden namelijk doelen en subdoelen gesteld waaraan concrete welzijnsactiviteiten of aanpakken gekoppeld zijn. Echter, de interne samenhang ontbreekt en er wordt niet duidelijk hoe het stadsdeel vaststelt of haar doelen worden bereikt.

Uit de beleidsstukken van de stadsdelen Noord, Oost, West en Zuidoost komt geen helder beleidskader naar voren. Deze stadsdelen omschrijven wel de context waarbinnen het stadsdeel opereert en stellen zichzelf doelen. Ook wordt een visie op toekomstig welzijnswerk gegeven, waaraan soms heldere (financiële) keuzes worden gekoppeld. De stukken blijven echter sterk intern gericht en vaag. De maatschap-

pelijke doelen worden niet concreet gemaakt, er is geen koppeling van doelen aan indicatoren en er worden geen doel-middel relaties gelegd. Waar dit wel gebeurt, wordt weinig toegevoegd aan wat in de programmabegroting staat.

Een kanttekening die we hierbij willen plaatsen is dat de beleidsstukken die ingaan op een specifiek onderdeel van het welzijnsbeleid (en om deze reden niet zijn opgenomen in de selectie van beleidsdocumenten) veelal wel een beleidskader scheppen dat voldoet aan de normen van de Rekenkamer. Maar omdat dit deelgebieden van het welzijnswerk betreft, zeggen deze stukken weinig over het totale beleidskader.

Samenvattend

De centrale vraag in deze bijlage is: *Stellen stadsdelen buiten de programmabegroting een helder beleidskader op?* Na een inventarisatie van de relevante beleidsstukken kan deze vraag overwegend ontkennend worden beantwoord.

Enkel bij stadsdeel Zuid, en in beperkte mate Nieuw-West, is sprake van een helder beleidskader dat buiten de programmabegroting uiteen wordt gezet. De overige stadsdelen zijn in hun documenten te sterk intern gericht en blijven te abstract om te kunnen spreken van een expliciet beleidskader op basis waarvan afspraken met welzijnsinstellingen kunnen worden gemaakt. Enkel in deelgebieden van welzijnswerk is soms sprake van een helder beleidskader.

Op basis van de inventarisatie van de geselecteerde beleidsstukken blijft het oordeel van de rekenkamer, dat stadsdelen moeite hebben met het opstellen van een helder beleidskader, in tact.

Bijlage 10 - Uitkomsten dossieranalyse

Algemeen

Stadsdelen (A)

Hoeveel subsidiedossiers zijn per stadsdeel geanalyseerd?

Nieuw-West: 5

Noord: 6

Oost: 6

West: 6

Zuid: 4

Zuidoost: 6

Instellingen (B)

Van hoeveel unieke maatschappelijke organisaties zijn subsidiedossiers geanalyseerd?

In totaal zijn aanvragen van 25 unieke maatschappelijke organisaties geanalyseerd

Opdrachtverlening

Initiatiefnemer (C1)

Wordt uit het subsidiedossier duidelijk wie initiatief nam tot het project?

Uit de subsidiedossiers bleek in:

1 geval dat het *stadsdeel* de initiatiefnemer was voor de aanvang van het project.

25 gevallen dat de *maatschappelijke organisatie* de initiatiefnemer was voor de aanvang van het project.

7 gevallen *niet duidelijk* welke partij initiatiefnemer was voor de aanvang van het project.

Expliciete opdracht (C2)

Is er sprake van een expliciete opdracht vanuit het stadsdeel?

In de subsidiedossiers was in:

0 gevallen *een expliciete* opdracht vanuit het stadsdeel te vinden *in een opdrachtbrief*.

16 gevallen *een expliciete* opdracht vanuit het stadsdeel te vinden *in een subsidiebeschikking*.

5 gevallen *een expliciete* opdracht vanuit het stadsdeel te vinden *ergens in het subsidiedossier*.

12 gevallen *geen expliciete* opdracht vanuit het stadsdeel te vinden.

Refereren naar doelen van het stadsdeel (D1)¹⁷

Wordt in het dossier naar doelen van het stadsdeel gerefereerd?

In de subsidiedossiers werd in:

0 gevallen letterlijk aan de *maatschappelijke effecten* of *effectindicatoren* uit de programmabegroting gerefereerd.

10 gevallen letterlijk aan de *programmadoelen* of *resultaatindicatoren* uit de programmabegroting gerefereerd.

¹⁷ In totaal maar 32 omdat er in 1 geval geen programmabegroting gevonden werd

5 gevallen aan doelen gerefereerd die *soortgelijk* zijn aan de doelen uit de programmabegroting.

4 gevallen aan doelen gerefereerd die *niet terugkomen* in de programmabegroting.

13 gevallen *niet* aan doelen gerefereerd.

Beredenering tussen doelen en werkzaamheden (D2)

Wordt er een beredenering gegeven voor de relatie tussen de genoemde doelen en geplande werkzaamheden?

In de subsidiedossiers werd een beredenering gegeven voor de relatie tussen de genoemde doelen en de geplande werkzaamheden:

11 gevallen voor *alle* doelen.

0 gevallen voor *een gedeelte* van de doelen.

11 gevallen voor *geen* van de doelen.

Verantwoordingsinformatie

Prestatieafspraken (E1)

Zijn er afspraken gemaakt over de aan te leveren prestaties¹⁸ en zijn deze afspraken controleerbaar¹⁹?

Ten aanzien van afspraken over te leveren prestaties, bij:

25 gevallen werden *controleerbare afspraken* gemaakt.

3 (absoluut en percentage) gevallen werden *oncontroleerbare afspraken* gemaakt.

5 (absoluut en percentage) gevallen werden *geen afspraken* gemaakt.

Resultaatafspraken (E2)

Zijn er afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten²⁰ en zijn deze afspraken controleerbaar³?

In de subsidiedossiers werden afspraken gemaakt over te bereiken resultaten, in:

1 geval werden *controleerbare afspraken* gemaakt.

3 gevallen werden *oncontroleerbare afspraken* gemaakt.

29 gevallen werden *geen afspraken* gemaakt.

Kwaliteitsafspraken (F1)

Welke soort afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van de uitvoering van activiteiten en zijn deze afspraken controleerbaar³?

In de subsidiedossiers werden afspraken gemaakt over de kwaliteit van de uitvoering, in:

9 gevallen werden *geen afspraken* gemaakt.

9 gevallen werden afspraken gemaakt die *niet onder de overige categorieën* vielen.

10 gevallen werden afspraken gemaakt over de *competenties van het personeel*.

¹⁸ Prestaties zijn uit te voeren activiteiten op inputniveau (aantal uur dat gespendeerd wordt aan de uitvoering van activiteiten) of outputniveau (aantal activiteiten dat uitgevoerd wordt).

¹⁹ Afspraken zijn controleerbaar wanneer ze meetbaar en tijdsgebonden zijn.

²⁰ Resultaten zijn uitkomsten van geleverde activiteiten op outcomeniveau (directe uitkomsten van uit te voeren activiteiten) of effectniveau (indirecte maatschappelijke veranderingen die voortvloeien uit activiteiten)

18 gevallen werden afspraken gemaakt over de *gehanteerde methodologie*.

14 gevallen werden afspraken gemaakt over *samenwerkingsverbanden of doorverwijzingen*.

2 gevallen werden afspraken gemaakt over *wachlijsten*.

4 gevallen werden afspraken gemaakt over de *faciliteiten*.

8 gevallen werden afspraken gemaakt over *evaluaties*.

Controleerbare kwaliteitsafspraken (F2)

Zijn de afspraken gemaakt over de kwaliteit van de uitvoering controleerbaar³?

De afspraken gemaakt over de kwaliteit van de uitvoering was controleerbaar bij:

10 gevallen voor *alle* afspraken.

11 gevallen voor *een gedeelte* van de afspraken.

3 gevallen voor *geen* van de afspraken.

9 gevallen waren er *geen afspraken* gemaakt over de kwaliteit van de uitvoering.

Bijlage 11 - Toelichting uitkomsten interviews

Elk interview en groepsgesprek is opgenomen en vervolgens uitgewerkt in een verslag. Deze verslagen zijn aan de betrokken gesprekspartners voorgelegd, enerzijds ter goedkeuring en anderzijds om eventuele misinterpretaties of feitelijke onjuistheden te corrigeren. Uit privacy- overwegingen is gekozen om alle uitspraken geanonimiseerd te verwerken in het uiteindelijke verslag.

Bijlage 12 - Literatuurlijst

Extern beleid en onderzoek

- Doelmatigheid en doeltreffendheid in het sociaal domein. Regioplan, december 2009
- Theoretische verkenning *Aansturen met indicatoren*, Rekenkamer Amsterdam, 2012
Zie www.rekenkamer.amsterdam.nl/indicatoren
- Goed jongerenwerk vergt goed gesprek. Dienst maatschappelijke ondersteuning, gemeente Amsterdam, 2009
- Handreiking Planning en Control cyclus (vergelijkbare programmabegrotingen), Projectgroep Besturen zonder Ballast, 1 november 2009
- Het BCF-boek *Beleidsgestuurde contractfinanciering*. J. Vermeulen, J. Tilburgs (Stade-advies) en F. Hordijk (Hordijk & Hordijk), 2006
- Leren van subsidie-evaluaties. Algemene Rekenkamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 034, oktober 2011
- Op weg naar een beter subsidiebeleid. Evaluatie beleidsgestuurde contractfinanciering Den Helder. Regioplan, mei 2009
- Radeloos, reddeloos, radius; over de teloorgang van een welzijnsorganisatie en de rol van de gemeentelijke subsidiegever. Rekenkamercommissie Haarlem, 2008
- Stedelijk programma vereenvoudiging en uniformering subsidies. Brief aan directeuren en stadsdeelsecretarissen. Dienst maatschappelijke ondersteuning 21 december 2011
- Waar voor je gemeenschapsgeld? Onderzoek naar de gewenste aansturing van het welzijnswerk. Rekenkamercommissie Haarlem, 2009
- Welzijn per contract? Onderzoek naar de verstrekking van welzijnsubsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010. Rekenkamer Amsterdam, december 2010

Beleidsnota's Amsterdam

- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Nieuw-West (2010) Programmabegroting 2011
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Nieuw-West (2011) Programmabegroting 2012
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Nieuw-West (Oktober 2011) Contourennota sociaal domein 2011
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Noord (2010) Ontwikkeling welzijnswerk: op weg naar wijkprogramma's
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Noord (2010) Programmabegroting 2011
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Noord (2011) Programmabegroting 2012
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Noord (September 2008) Meedoen in Noord, beleids- en subsidiekader 2009-2012
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Oost (2010) Programmabegroting 2011
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Oost (2011) Programmabegroting 2012
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Oost (Juli 2011) Kadernota versterking sociaal domein

- Gemeente Amsterdam, stadsdeel West (2010) Programmabegroting 2011
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel West (2011) Kadernota: De vernieuwing van welzijn in West
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel West (2011) Programmabegroting 2012
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid (2010) Programmabegroting 2011
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid (2011) Programmabegroting 2012
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid (Oktober 2010) Beleidskader sociaal domein zuid; vernieuwen, verbinden en vereenvoudigen
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost (2010) Programmabegroting 2011
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost (2011) Programmabegroting 2012
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost (Januari 2010) Sociaal structuurplan Amsterdam Zuidoost



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 xk Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl