Evalueerbaarheid van beleid

Een onderzoek van de Rekenkamercommissie Den Helder naar de evalueerbaarheid van beleidsvoornemens in de begrotingsprogramma´s Openbare ruimte en Sociaal domein

Rekenkamercommissie Den Helder, 3 juni 2015

gemeente Den Helder

Rekenkamercommissie Den Helder

drs. R.J. Morée MBA, voorzitter

drs. ing. G.J. Braas

mr. K.A.J.E. Kirpensteijn

M. Versteeg, ambtelijk secretaris

m.versteeg@denhelder.nl

Den Helder, 3 juni 2015

Conclusies en aanbevelingen

Samenvatting en conclusies

De rekenkamercommissie van de gemeente Den Helder heeft de afgelopen maanden onderzoek laten uitvoeren naar de evalueerbaarheid van twee programma's uit de begroting 2015 van de gemeente. Voor de gelegenheid is een programma gekozen uit de harde sector (programma 3, beheer openbare ruimte) en een programma uit de zachte sector (programma 11, sociaal domein). Bij het onderzoek zijn de door de raad vastgestelde beleidskaders voor deze programma's getoetst aan een eerder door de rekenkamercommissie ter beschikking gesteld beleidskader voor de evalueerbaarheid van het gemeentelijke beleid.

Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de fractievoorzitters uit de gemeenteraad, naar aanleiding van een eerdere brief van de rekenkamercommissie over de evalueerbaarheid van het coalitie-akkoord. Een goede evalueerbaarheid van het beleid is een minimumvereiste voor de raad om, te kunnen leren van haar keuzen, goede afwegingen te kunnen maken en effectief te kunnen bijsturen indien nodig.

Algemene conclusie: wel op weg maar nog lang niet aangekomen

Uit het onderzochte materiaal komt naar voren dat de gemeente serieus bezig is met professionalisering van het sturingsinstrumentarium. In de harde sector bij programma 3 Beheer Openbare Ruimte is men, zoals verwacht mocht worden, verder dan bij het programma 11 Sociaal Domein. De technocratische aard van het beheer van de fysieke leefomgeving leent zich van nature meer voor een concretisering van doelen en resultaten. Toch wordt ook in het relatief moeilijker grijpbare sociale domein serieus gewerkt aan het volgbaar maken van het beleid.

Op verschillende onderwerpen worden stappen en stapjes gezet. Er liggen bij veel van de beleidsthema's voldoende aanknopingspunten om op korte termijn nog grotere stappen te maken richting een transparante en evalueerbare uitvoering van het beleid. Een aantal specifieke kenmerken van de wijze waarop de gemeente momenteel beleidskaders opstelt en in de begroting verwerkt vormt echter een meer fundamentele belemmering voor een goede evalueerbaarheid van het beleid. Het gaat dan vooral om de relatie tussen beleidsnota's en de programmabegrotingen en het abstractieniveau waarop over de financiën binnen een programma wordt besloten. Zie hiervoor ook enkele van de andere conclusies. De gemeente is ook nog maar weinig gewend om systematisch te monitoren op een manier die aansluit bij de beleidsvoornemens. Ook is nog nauwelijks nagedacht over specifieke evaluatiemomenten en sturingsmogelijkheden waarmee de raad tijdig het beleid kan bijsturen indien gewenst. Al met al is er een duidelijke ontwikkeling te zien in de goede richting, maar zal er toch nog het nodige moeten veranderen wil het beleid van de gemeente echt goed evalueerbaar worden.

Conclusies per programma

In de onderstaande schema's is voor de programma's 3 (beheer openbare ruimte) en 11 (sociaal domein) het overzicht opgenomen van de score per norm uit het evalueerbaarheidskader. Voor de gelegenheid zijn de conclusies per norm telkens vertaald naar één van de volgende symbolen:

+	:	voldoet aan de normen uit het normenkader voor de evalueerbaarheid
+/-	:	voldoet deels wel en deels (nog) niet aan de normen uit het normenkader
-/-	:	voldoet (nog) niet aan de normen uit het normenkader

Voor een toelichting op de beoordeling achter ieder symbool verwijzen wij naar de teksten die in de onderzoeksrapportage zijn opgenomen bij het relevante beleidsthema.

Beleidsthema	**Beleids-keuzen**	**Hoofd-doelen**	**Operationele doelen, taken, instrumenten**	**Budget**	**Monitoring**	**Beïnvloed-baarheid**
Programma 3: Beheer Openbare Ruimte						
Wegbeheer	+	-/-	+/-	-/-	+	+/-
Watergangen	-/-	-/-	-/-	-/-	+/-	+/-
Openbaar groen	+	+	+/-	-/-	-/-	+/-
Openbare verlichting	+	+/-	+	-/-	+/-	+/-
Speelvoorzieningen	+	+	+	-/-	+	+/-
Straatmeubilair	-	+	+	-/-	-/-	+/-
Civiele kunstwerken	+	+	+	-/-	+	+/-
Wijkgericht werken	+	+/-	+/-	-/-	-/-	+/-

Op de 48 onderdelen waarop in het schema een beoordeling is gegeven scoort het programma Beheer Openbare ruimte op 17 onderdelen (ca. 35%) een voldoende en op 15 (ca. 31%) een onvoldoende.

Beleidsthema	**Beleids-keuzen**	**Hoofd-doelen**	**Operationele doelen, taken instrumenten**	**Budget**	**Monitoring**	**Beïnvloed-baarheid**
Programma 11: Sociaal Domein						
Decentralisatie AWBZ-zorg naar Wmo	+/-	+	+/-	-/-	-/-	+/-
Jeugdhulp	+/-	+	+/-	-/-	+	+/-
Invoering Participatiewet	-/-	+/-	-/-	-/-	-/-	+/-
Sociale wijkteams	+/-	+/-	-/-	-/-	+	+
Verloop klantenbestand	+/-	+	+	+/-	+/-	+/-
Regionale Sociale Agenda	-/-	-/-	-/-	-/-	+/-	+/-
Geweld in afhankelijkheidsrelaties	+/-	-/-	+/-	-/-	-/-	+/-
Lokaal gezondheidsbeleid	+/-	+	-/-	-/-	+/-	+/-
Regionalisering	-/-	+/-	+/-	-/-	-/-	-/-
Schuldhulpverlening	+/-	+	+	-/-	+	+/-
Minimabeleid	+	-/-	-/-	-/-	+/-	+/-
Voorschoolse voorzieningen	+	-/-	+	-/-	+	+/-
Niet te scholen jongeren	-/-	-/-	-/-	-/-	+/-	-/-
Bestuurlijke samenwerking schoolbesturen	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	+/-
Werkgelegenheid en arbeidsmarktaanbod	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	+/-
Samenhang sociaal domein	+/-	-/-	+/-	+/-	-/-	+/-

Op de 96 op evalueerbaarheid gescoorde onderdelen in het programma Sociaal Domein kon bij 14 onderdelen (ca. 10%) een voldoende worden gegeven. Bij 45 onderdelen (ca. 47%) moest geconstateerd worden dat onvoldoende werd voldaan aan het normenkader voor de evalueerbaarheid. De evalueerbaarheid van het beleid in het sociale domein heeft daarmee nog een lange weg te gaan voordat het daadwerkelijk zo is opgezet dat concreet kan worden gevolgd of ingezet beleid succesvol is of niet.

Hieronder wordt nader stilgestaan bij een aantal algemene conclusies die uit de doorlichting naar voren zijn gekomen.

Keuze beleidsthema's is aandachtspunt

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de wijze waarop de gemeente binnen een begrotingsprogramma beleidsthema's onderscheidt niet consistent is. Er lijken voor verschillende thema's verschillende criteria te zijn gebruikt. Dit leidt er toe dat er thema's zijn waarin grote delen van het budget omgaan, maar er worden ook thema's onderscheiden waarvoor helemaal geen budget is gereserveerd. Er zijn thema's onderscheiden omdat ze politiek actueel zijn (bijv. invoering van een wet), maar ook tijdelijke thema's waarvan de actualiteit of het projectmatige/tijdelijke karakter alweer afgerond zou moeten zijn. Er zijn ook diverse thema's die elkaar (deels) overlappen (bijv. in programma 3: wijkgericht werken en groenbeheer of binnen programma 11: rond de thema's regionale sociale agenda, decentralisatie AWBZ-zorg naar de WMO en sociale wijkteams). Ook leidt dit er toe dat soms niet het gehele beleidsspectrum met beleidsthema's is afgedekt (o.a. bij het thema invoering Participatiewet m.b.t. de uitvoering van het doorlopende werk). Als laatste zijn er meerdere beleidsthema's benoemd die dubbel in de begroting voorkomen, zoals het beleidsthema 'niet te scholen jongeren' en het thema 'bestuurlijke samenwerking schoolbesturen'. Ook het verschil tussen de beleidsthema's regionalisering en regionale sociale agenda zijn voor een buitenstaander moeilijk te doorgronden.

Beleids- en operationele doelen lopen vaak door elkaar

De structuur die in de begroting wordt gevolgd met de trits 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we daar voor doen' en 'wat hebben we daar voor over' is meestal niet terug te vinden in de beleidsnota's. Er is geen eenduidige structuur op basis waarvan de beleidsnota's worden opgesteld. Hierdoor is er in veel nota's nauwelijks onderscheid gemaakt in doelstellingen gericht op de gewenste outcome (wat wil de gemeente bereiken) en de van de organisatie gevraagde output (wat gaan we daar voor doen). De consistentie tussen beleidsnota's en begroting is mede daardoor ook relatief losjes. Het lijkt er op dat in veel gevallen voor de gelegenheid in de begroting een eigen interpretatie wordt gepresenteerd van wat in de beleidsnota's is vastgesteld op het onderhavige thema. In de meeste gevallen zijn de beleidsdoelen nog niet voldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden (SMT) geformuleerd om als basis te kunnen dienen voor een goede evaluatie, al hoeft het bij diverse beleidsterreinen nog maar een kleine moeite te zijn om ze wel SMT te maken.

Operationele doelen veelal gericht op de extra voornemens waardoor reguliere werk wordt overgeslagen

Operationele doelen zouden over het algemeen beter en makkelijker evalueerbaar moeten zijn dan bijvoorbeeld de beleidsdoelen. Toch hebben wij bij slechts 4 van de 24 onderzochte beleidsthema's een beschrijving van operationele doelen gevonden die bij voorbaat al voldoende aanknopingspunten bieden voor een eventuele evaluatie op een later tijdstip. Bij 1/3^{e} van de beleidsthema's was er deels sprake van evalueerbare doelen. Dit had in veel gevallen te maken met

de constatering dat onder het kopje ‘wat gaan we daar voor doen’ wel concrete acties waren benoemd, maar deze acties niet zozeer betrekking hadden op de wijze waarop men de hoofddoelen wil bereiken (nl. door het leveren van output) maar op aanpalende zaken zoals het doorvoeren van organisatorische veranderingen of het opleveren van beleidsnota’s. De focus dreigt daarmee te verschuiven van de reguliere taakstelling naar randvoorwaardelijke projecten die vaak in de achterliggende beleidsnota’s niet zo expliciet waren voorzien of voorgenomen. Vanuit het perspectief van de evalueerbaarheid van het beleid was het daardoor wel mogelijk om tot op zekere hoogte te evalueren of de projectdoelstellingen gehaald zijn, maar niet of de gemeente een voorgenomen output ter realisatie heeft bereikt.

Financiële transparantie minimaal

Bij de meeste van de onderscheiden beleidsthema’s is het niet mogelijk om een relatie te leggen tussen op te leveren output en de daarvoor ter beschikking te stellen middelen. Dit heeft zowel te maken met de wijze waarop de gemeente haar programmabegroting inricht (geen uitsplitsing van het programmabudget op beleidsthema niveau) als met de werkwijze om alle financiële beslissingen niet bij het vaststellen van de beleidsnota’s te nemen, maar bij het vaststellen van de begroting. Evaluatie van de efficiency van de ingezette instrumenten in relatie tot de op te leveren resultaten is daardoor zonder ambtelijke hulp bij de meeste beleidsthema’s onmogelijk.

Monitoring versnipperd en incompleet

Hoewel de gemeente bewust stappen zet op het vlak van de professionalisering van de aansturing en de informatievoorziening van de raad, lijkt er nog geen goed ontwikkelde monitoringcultuur te zijn. Er is bij vrijwel geen enkel onderzocht beleidsthema een bewuste selectie gemaakt van indicatoren waarop men wil sturen. Het vertalen van doelstellingen naar specifieke, meetbare en tijdgebonden (SMT) prestatie-indicatoren staat nog in de kinderschoenen. De initiatieven tot monitoring zijn versnipperd en verschillen per beleidsthema. Bij de meest ontwikkelde monitoringinitiatieven gaat het vaak om een relatief externe initiatiefnemer en uitvoerder (zoals het gezondheidsprofiel Den Helder dat periodiek door de GGD Hollands Noorden wordt opgesteld). Toch liggen er bij veel beleidsthema’s meer dan voldoende aanknopingspunten om in ieder geval een deel van het beleid te kunnen monitoren en evalueren. Het gaat daarbij meestal om de relatie tussen output en outcome. De relatie tussen input en output is vrijwel overal niet gemonitord of onderontwikkeld.

Er worden vrijwel nooit expliciete afspraken opgenomen over bijsturingsmogelijkheden voor de raad

Slechts in een enkel geval hebben wij in de beleidskaders expliciete afspraken kunnen vinden over de wijze waarop de gemeenteraad betrokken blijft bij de uitvoering en de mogelijkheden die ze daarbij heeft om het beleid bij te sturen. Op zich hoeft dit niet onoverkomelijk te zijn, omdat de planning & controlcyclus bij ontbreken van aparte afspraken uitkomst zou moeten kunnen bieden. Het niveau waarop in de Den Helderse planning & control-cyclus wordt gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het beleid op de verschillende beleidsthema’s is echter zo beperkt en abstract, dat zonder extra ad hoc informatieverzoeken de raad niet naar behoren zou kunnen inschatten of de uitvoering van het beleid op een gedefinieerd beleidsthema conform afspraken verloopt en/of bijsturing aan de orde is.

Aanbevelingen

Het onderzoek naar de evalueerbaarheid van beide programma's heeft de rekenkamercommissie doen voornemen om de volgende aanbevelingen voor verbetering van de evalueerbaarheid van het gemeentelijk beleid voor te stellen:

- Zorg voor consistentie tussen de beleidsthema's in de zowel de begroting als de achterliggende beleidskaders.
- Maak het verband duidelijker tussen wat de gemeente wil gaan doen en wat zij daarvoor over heeft.
- Ontwikkel een duidelijke richtlijn met minimale eisen waaraan alle gemeentelijke beleidskaders dienen te voldoen inclusief de beschrijvingen in de begrotingsprogramma's.
- Bundel en ontwikkel een monitoringinstrumentarium per begrotingsprogramma.
- Expliciteer nadrukkelijker de (bij)sturingsmogelijkheden voor de raad.
- Neem bij het herzien van het beleid op de onderzochte beleidsthema's de opmerkingen over de tekortkomingen in acht die in de RKC-rapportage bij de beleidsthema's zijn geconstateerd.

Hieronder zullen de zes aanbevelingen per stuk nader worden toegelicht.

1. Zorg voor consistentie tussen de beleidsthema's

Een van de belangrijkste constateringen die uit de doorlichting van de twee begrotingsprogramma's naar voren komt betreft de beleidsthema's die de gemeente in de programma's onderscheidt. Zowel dubbelingen als omissies komen voor. Het is daarom zaak om bij de volgende begrotingsronde de beleidsthema's waarop wordt gestuurd en verantwoord per programma opnieuw vast te stellen. Bij het kiezen van de thema's dient echter expliciet rekening te worden gehouden met de volgende overwegingen:

- Een beleidsthema is idealiter de eenheid of het abstractieniveau waarop de raad de gemeente wenst aan te sturen. Zo mogelijk wordt het thema afgedekt door een beleidsnota met dezelfde reikwijdte.
- Aan ieder beleidsthema zou idealiter een budget gekoppeld moeten zijn, hoe klein dit ook moge wezen. Beleid waarvoor geen inspanningen van de gemeente wordt gevraagd is geen beleid (maar hooguit een wensdroom). Dit budget moet in het financiële deel van de begroting te onderscheiden zijn. Budgetten worden daarmee feitelijk per beleidsthema en/of beleidsnota vastgesteld.
- Een beleidsthema is idealiter het minimale abstractieniveau waarop monitoring, evaluatie en verantwoording plaatsvindt. Het moet als zodanig ook in het verantwoordingsdeel van de planning & controlcyclus terug te vinden zijn.
- De thema's moeten gezamenlijk het hele gemeentelijke beleidsspectrum afdekken binnen het specifieke begrotingsprogramma.

2. Zorg voor duidelijk verband tussen wat de gemeente wil gaan doen en wat dat mag kosten

Een tweede belangrijke constatering uit het onderzoek heeft betrekking op de onmogelijkheid bij vrijwel alle onderzochte beleidsthema's om op basis van de vastgestelde beleidskaders inzicht te krijgen in de relatie tussen de beleidsvoornemens en wat de gemeente daarvoor over heeft. Wil het beleid evalueerbaar zijn en wil de raad een goede afweging kunnen maken tussen kosten en

(maatschappelijke) baten dan is inzicht in de relatie tussen beiden essentieel. De huidige werkwijze waarbij in de begroting de financiën alleen op programma niveau worden gepresenteerd en niet op beleidsthema niveau past daar niet bij. De gemeente kan in principe twee sporen volgen om de relatie tussen kosten en baten van een beleidsthema nadrukkelijker onderdeel te maken van de sturing door de raad:

a. In de programmabegroting wordt voortaan de vraag 'wat hebben we daarvoor over' uitgewerkt op beleidsthemaniveau in plaats van alleen op programmaniveau.
b. De financiële paragrafen in de achterliggende beleidsnota's wordt gebruikt om budgetten te alloceren aan de beleidsthema's. Dit heeft dan wel tot gevolg dat de in de beleidsnota's vastgestelde bedragen ook als basis moeten gaan dienen voor de aggregatie van alle budgetten per programma in de begrotingen en dat eventuele afwijkingen van de gebruikte bedragen in de begroting ten opzichte van in de beleidsnota's vastgestelde bedragen nadrukkelijk worden vermeld bij de toelichting onder de kop 'wat hebben we daarvoor over' in de begroting.

3. Ontwikkel een richtlijn met minimale eisen waaraan beleidskaders dienen te voldoen

Een aantal van de in het onderzoek geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot de evalueerbaarheid van het beleid kunnen weggenomen worden indien bij het opstellen en vaststellen van het beleid duidelijke regels worden gevolgd. Een dergelijke set van regels zou de minimale eisen moeten bevatten waaraan gemeentelijke beleidskaders dienen te voldoen. Wij denken daarbij expliciet aan gedeelde afspraken over wat er uit vast te stellen beleidsnota's moet kunnen worden opgemaakt met betrekking tot:

- de ambitie die de gemeente met het uit te voeren beleid heeft. Hierin dient vooral de vraag te worden beantwoord wat de gemeente wil bereiken en hoe men kan constateren dat het beleid leidt tot het gewenste effect. Het betreft een definitie van de gewenste outcome;
- de wijze waarop de gemeente het gewenste effect denkt te realiseren. Hierbij wordt in feite invulling gegeven aan de vraag 'Wat gaan we daarvoor doen'. Welke output gaat de gemeentelijke organisatie leveren om de gewenste outcome dichterbij te brengen en hoe kan geconstateerd worden in hoeverre de afgesproken output ook door de organisatie wordt geleverd. Het gaat hierbij ook expliciet om de keuze van het in te zetten instrumentarium;
- welke middelen de gemeente over de verschillende jaarschijven reserveert voor het realiseren van de afgesproken output. Het gaat hierbij om een duidelijk antwoord op de vraag 'wat hebben we daarvoor over';
- hoe en wanneer evaluatie plaatsvindt en op welke wijze de raad tussentijds betrokken blijft bij de uitvoering van het beleid;
- op welke wijze het beleid in de programmabegroting c.q. de planning& control cyclus terug te vinden zal zijn. Het gaat hierbij om het bewaken van de consistentie tussen beleidsnota en programmabegroting. De door de gemeente gehanteerde trits van 'wat willen we bereiken, wat gaan we daar voor doen en wat hebben we daarvoor over' zou in principe één op één uit de beleidsnota in de begroting moeten kunnen worden overgenomen, inclusief eventueel te monitoren prestatie-indicatoren waarover via de P&C-cyclus zal worden gerapporteerd;
- welke eerder vastgestelde beleidskaders vervallen met het vaststellen van het nieuwe beleid.

Het eerder door de rekenkamercommissie aangereikte evalueerbaarheidsnormenkader kan daarbij als inspiratie dienen, al beseffen wij dat een de ontwikkeling van een eenvoudigere variant voor de doelen van de gemeente meer uitkomst zou kunnen bieden. De rekenkamercommissie biedt in dit verband graag haar kennis en ervaring aan bij het ontwikkelen van een werkbare set van minimale eisen voor de gemeentelijke beleidskaders.

4. Bundel en ontwikkel monitoringinstrumentarium per begrotingsprogramma

In het onderzoek is geconstateerd dat de monitoring- en terugkoppelingsinspanningen nogal wisselend en versnipperd zijn. Bij veel van de beleidsthema's is het aan te raden de monitoring verder door te ontwikkelen. Wij willen de gemeente voorstellen om, in navolging van meerdere andere gemeenten, per begrotingsprogramma gebruik te maken van één monitoringinstrument:

- Voor het programma Beheer Openbare Ruimte bieden de jaarlijkse nota 's 'Onderhoud Openbare Ruimte' een goede basis. Daarin is voor de hele breedte van het programma 3 al een vorm van evaluatie opgenomen over de prestaties in het voorafgaande jaar. Uitbreiding is wel nodig omdat de nota's nu wel over de projecten verantwoording afleggen maar nog nauwelijks over de reguliere beheeractiviteiten.
- Voor het programma Sociaal Domein stellen wij voor één Monitor Sociaal Domein te ontwikkelen die alle beleidsthema's binnen het sociaal domein afdekt. Dit schept overzicht in de versnippering aan monitorinitiatieven en bevordert het streven naar samenhang tussen de drie decentralisaties.

Bij de (door)ontwikkeling van beide monitors kan tevens aandacht worden besteed aan een aantal andere aandachtspunten die uit het onderzoek zijn gekomen, namelijk:

- de in veel gevallen gebrekkige relatie tussen de bij de beleidsthema gedefinieerde hoofd- en operationele doelen en de te monitoren prestatie-indicatoren;
- het bij vrijwel alle beleidsthema's ontbreken van prestatie-indicatoren met betrekking tot de relatie tussen input en output/outcome.

5. Expliciteer nadrukkelijker (bij)sturingsmogelijkheden voor de raad

Bij slechts een enkel beleidsthema zijn wij nadere afspraken tegengekomen over specifieke beïnvloedingsmomenten voor de raad. Bij het overgrote deel van de beleidsthema's biedt enkel de planning & control-cyclus houvast voor de raad om de uitvoering van het beleid te volgen en eventueel tussentijds te kunnen bijsturen. Vooral in het sociaal domein waar met de decentralisaties grote veranderingen worden doorgevoerd en bijsturen op korte termijn opportuun kan zijn, lijkt het enkel vertrouwen op de informatiemomenten en informatiestromen in het kader van de planning & control-cyclus te beperkt. Wij raden daarom ook aan om per beleidsthema te bezien of er extra tussentijdse evaluatiemomenten en -vormen gewenst zijn om de raad de gelegenheid te geven tijdig te kunnen bijsturen. De momenten van de monitorrapportages kunnen hiervoor eventueel als aanknopingspunt dienen. Afspraken over eventuele extra evaluatie- en bijsturingsmomenten en mogelijkheden zouden in de toekomst standaard onderdeel moeten gaan uitmaken van ieder beleidskader (zie hiervoor ook aanbeveling 3). Ook willen wij in overweging geven in de begroting per programma of per beleidsthema aan te geven hoeveel procent van het budget beïnvloedbaar is op de korte en langere termijn.

6. Schenk aandacht aan de bij de herziening van het beleid op de onderscheiden beleidsthema's geconstateerde tekortkomingen bij die thema's

De onderzoeksrapportage geeft op veel van de onderzochte beleidsthema's aan wat vanuit evalueerbaarheidsperspectief bij de formulering van het beleid voor verbetering vatbaar is. Het is aan te raden dat de gemeente bij de herziening van de beleidskaders op ieder beleidsthema de gemaakte opmerkingen in acht neemt en probeert te voorkomen dat het nieuw vast te stellen beleid dezelfde tekortkomingen zal hebben.

7. Betrek de raad actief bij het vormgeven van de begroting conform het vernieuwde BBV

Het college van B&W haalt in zijn reactie de vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) aan. Dit vernieuwde BBV kan samen met de hiervoor geformuleerde aanbevelingen en de voorliggende rapportage de basis vormen voor een verbeterslag op sturing en evalueerbaarheid van de begroting 2017. Wij bevelen aan de gemeenteraad actief en in een vroegtijdig stadium bij deze verbeterslag te betrekken.

Ambtelijke en bestuurlijke reactie

gemeente
Den Helder

Aan de Rekenkamercommissie
t.a.v. drs. R.J. Morée MBA
Postbus 36
1780AA DEN HELDER

VERZONDEN 30 APR. 2015

verzendgegevens
datum : 29 april 2015
kenmerk : AU15.02694
bijlagen : 1

behandeld door
Concernstaf
mw. Ir. F.C. Breukink
telefoon (0223) 67 8183

uw gegevens
brief van : 24 februari 2015
kenmerk : AU15.02076

onderwerp
Wederhoor RKC-rapport Evalueerbaarheid beleidsvoornemens in programmabegroting

Geachte heer Morée,

Op 24 februari 2015 heeft u onze gemeentesecretaris het concept-rapport "Evalueerbaarheid van beleid" en de voorlopige conclusies en aanbevelingen aangeboden in het kader van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw rapport. Het past in onze lerende organisatie om onderzoek te doen en verbeteringen door te voeren. Ook uw onderzoeken dragen hier aan bij. Wij danken u ook voor het prettige gesprek op 7 april jl. waarin we het concept-rapport hebben besproken. Wij hebben de ambtelijke reactie in de bijlage toegevoegd.

Algemene opmerkingen
Uit uw rapport kan de indruk ontstaan dat de raad op dit moment niet goed zou kunnen (bij)sturen. Zulke signalen hebben wij echter niet. Wij delen met u dat evalueerbaarheid van beleid belangrijk is en dat we verbeterslagen kunnen maken. Wel vinden wij dat de systematiek van de onderzoekers sterk op een bedrijfseconomische leest is geschoeid. Standaardisatie is in beginsel prima, maar wij willen waken dat het een te instrumenteel keurslijf wordt. Streven naar 100% evalueerbaarheid vinden wij wel erg ambitieus. Het is wellicht efficiënter en effectiever om samen met de raad te kijken voor welke onderwerpen een betere evalueerbaarheid het meest gewenst is. De twee door u onderzochte programma's komen in aanmerking om de sturing door de raad verder te professionaliseren.

Een ander aspect is de capaciteit die het vraagt als uw aanbevelingen verregaand worden opgevolgd. Deze omslag zal veel vragen van de beleidsprofessionals in onze organisatie. Ook systemen moeten worden aangepast. De raad heeft de afgelopen jaren juist bezuinigd op personeel. De verhouding tussen inspanning en opbrengst moet in goede balans blijven.

De verbetering en transparantie van het sturingsinstrumentarium in de Planning & Control-cyclus is al enkele jaren een speerpunt. Aandacht is besteed aan de leesbaarheid van de begroting en jaarrekening en het verminderen van de omvang. Ook nemen wij effectindicatoren in de programma's op. Wij zijn ook nieuwe initiatieven gestart:
- de Tussenrapportage wordt meer een bijsturingsinstrument. Wij denken aan een vorm met stoplichtkleuren die inzicht geeft of we inhoudelijk en budgettair wel of niet op schema liggen;
- er komt een begrotings-App die ook voor inwoners transparantie biedt;
- de kaderstellende rol van de raad komt meer tot uiting door beeldvormende discussies die wij met de raad willen voeren aan de hand van scenario's.

Onze begroting is ingericht volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In 2014 heeft de adviescommissie Depla een advies opgesteld voor vernieuwing waarin een aantal van uw bevindingen aan de orde komt:
- sturingsinformatie en monitoring voor de raad zowel beleidsmatig als financieel;

Drs. F. Bijlweg 20
1784 MC Den Helder
Postbus 36
1780 AA Den Helder
www.denhelder.nl
kcc@denhelder.nl
telefoon 14 0223
fax (0223) 67 1201

- het ontwikkelen van een goede basisset van indicatoren die alle gemeenten in hun begroting gaan gebruiken;
- de onderverdeling van programma's in producten.

Naar verwachting krijgen we in de begroting 2017 met de nieuwe regels van de BBV te maken en kunnen we een verbeterslag maken die de sturing en evalueerbaarheid ten goede komt.

Inhoudelijke reactie op rapport

- *Hoofdstuk 1, blz 5 Het voorbeeld beleidsthema beheer openbaar groen*

In dit voorbeeld beslist de raad tot in details over hoe het beheer wordt uitgevoerd. Dit is geen juiste voorstelling van de rol van de raad. De politieke keuze van de raad is 'wat' het gewenste onderhoudsniveau moet zijn. Vervolgens is het aan het college om te bekijken 'hoe' ze dat gaan doen.

- *Hoofdstuk 2, Programma 3 Beheer openbare ruimte*

Dit programma is vooral een beheerprogramma dat voornamelijk het reguliere onderhoud omvat. De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen hoort hier nadrukkelijk bij. Wij hebben de indruk dat deze buiten beschouwing is gelaten. U heeft ook niet de keuze van ons college betrokken dat beleidsplannen voortaan door de raad worden vastgesteld en beheer- en operationele plannen door ons college.

- *Hoofdstuk 4, par 4.1. Keuze van de beleidsthema's per begrotingsprogramma*

In algemene zin benoemen wij in de begrotingsprogramma's hoofdzakelijk de speerpunten en de afwijkingen die optreden. Dit geldt zeker voor het programma Beheer openbare ruimte. Het reguliere werk benoemen wij niet zo specifiek om de hoeveelheid informatie voor de raad te beperken. U geeft ook aan dat onderscheiden thema's het totale beleidsspectrum binnen een programma zouden moeten afdekken. Er zijn echter beleidsthema's die voor de politieke sturing minder relevant zijn. Juist om de omvang van de programma's beperkt te houden, is focus op de belangrijkste en meest actuele beleidsthema's naar onze mening beter. Wij vinden wel dat het voor de raad van belang is om te weten welk beleid er onder een programma valt. De (her)introductie van een opsomming met relevante (beleids)kaders in de programma's kan een zinvolle aanvulling zijn. U constateert verder dat thema's missen en dat er dubbelingen zijn. Ook wij vinden dit niet wenselijk.

- *Hoofdstuk 4, par 4.2. De hiërarchie tussen de beleidskaders*

Ons uitgangspunt is dat de programmabegroting bovenaan in de hiërarchie staat. Zo kan de raad bij het vaststellen van de begroting een integrale afweging maken. Wel zien wij verbetermogelijkheden in de consistentie tussen de programma's en de onderliggende beleidsnota's. Enerzijds zou in de financiële paragraaf in een beleidsnota beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden wat het beleid financieel betekent. Ook kunnen wij beter aangeven welk budget er vanuit de begroting beschikbaar is. Als er verschil is, dan is het de politieke keuze bij de integrale afweging bij de begroting of er meer budget beschikbaar wordt gesteld of dat de ambities worden bijgesteld naar het beschikbare budget. Anderzijds zou vanuit de beleidsnota's het onderdeel 'Wat willen we bereiken?' naar de programma's toe consistenter gemaakt kunnen worden door de doelen meer een-op-een over te nemen. Het duidelijker aangeven van de afwijkingen t.o.v. het beleid kan ook een verbetermogelijkheid zijn.

- *Hoofdstuk 4, par 4.3 De transparantie van de financiële aspecten*

U constateert dat de begroting per programma geen verdere uitsplitsing kent naar beleidsthema's en dat zo geen verband kan worden gelegd tussen de voornemens in een beleidsthema en het budget dat er voor is. Verdere uitsplitsing is niet altijd eenvoudig omdat de producten in de begroting niet altijd een-op-een bij beleidsthema's horen en soms meerdere aspecten bevatten. Een voorbeeld: het product Wegenonderhoud omvat het reguliere wegenonderhoud, maar ook waterschapslasten. Mogelijk biedt de vernieuwing van de BBV kansen voor een meer een-op-een relatie met beleidsthema's. In dat kader wordt een nieuwe indeling in producten gemaakt ter vervanging van de huidige 'functionele producten' (lv3). Een van de voorwaarden voor deze nieuwe producten is dat ze bruikbaar zijn voor de sturing van gemeenten[1].

- *Hoofdstuk 4, par 4.3 De monitoring van het beleid*

Naast de monitoring via de P&C-cyclus, ontwikkelen wij, ook in overleg met de raad, specifieke initiatieven waar dat gewenst is. Wij noemen twee voorbeelden:

- Voor het sociaal domein doen wij mee met de landelijke monitor Sociaal Domein. Deze geeft inzicht in gebruik, 'early warning items', cliëntervaring en toegankelijkheid op het gebied van WMO, Jeugdwet en Participatiewet. Ook werken wij samen met de raad in de werkgroep Monitoring sociaal domein.
- Voor het beheer openbare ruimte stellen wij jaarlijks een integraal uitvoeringsplan op waarin is opgenomen wat wij in dat jaar gaan doen. Dat lichten wij in de commissie Stadsontwikkeling mondeling toe.

[1] Vernieuwing begroting en verantwoording van gemeenten, VNG mei 2014, blz 22, advies 1b.

Ook de vernieuwing van de BBV biedt kansen, wat blijkt uit het advies van de commissie Depla dat de 'nieuwe producten' voor de decentralisaties de sturing op de beleidsdoelen van gemeenten dienen te ondersteunen[2].

Reactie op conclusies

Conclusies per programma: de tabellen geven aan dat vooral de evalueerbaarheid van het budget i.r.t. de beleidsthema's niet goed is. Hierbij merken wij op dat de raad in het verleden het college het vertrouwen heeft gegeven door enkel op programmaniveau te sturen. In de vernieuwde Financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet die op 30 maart 2015 door de raad is vastgesteld, heeft de raad besloten autorisatie op programmaniveau te handhaven[3].

Keuze beleidsthema's is aandachtspunt: wij delen uw conclusie dat de keuze van beleidsthema's een aandachtspunt is. Het is primair aan de raad om te bepalen welke thema's zij zouden willen zien. In de huidige praktijk streven wij niet naar een volledige dekkendheid per programma. Wij focussen vooral op de voor politieke sturing relevante beleidsthema's of thema's waar afwijkingen t.o.v. het beleid optreden.

Beleids- en operationele doelen lopen vaak door elkaar: wij delen uw conclusie dat het kan helpen als er een structuur of richtlijn is op basis waarvan beleidsnota's worden opgesteld en dat daardoor de consistentie tussen begroting en nota's kan worden verbeterd. Bij de reguliere vernieuwing van beleidsnota's zou deze richtlijn kunnen worden toegepast.

Operationele doelen veelal gericht op de extra voornemens waardoor reguliere werk wordt overgeslagen: wij delen uw conclusie dat operationele doelen beter geformuleerd kunnen worden. De richtlijn genoemd bij de vorige conclusie zou hiervoor ook instructies kunnen bevatten.

Financiële transparantie minimaal: wij delen deze conclusie deels. Wij hebben al aangegeven dat wij er geen voorkeur aan geven financiële beslissingen primair aan beleidsnota's te koppelen omdat de integrale afweging bij de programmabegroting dan niet kan plaatsvinden.

Monitoring versnipperd en incompleet: wij delen deze conclusie deels. Verbeteringen willen wij in samenhang bekijken met de vernieuwingen in de BBV.

Er worden vrijwel nooit expliciete afspraken opgenomen over bijsturingsmogelijkheden voor de raad: wij delen deze conclusie deels. De Tussenrapportage is voor ons het moment dat de raad kan bijsturen. Afgesproken verbeteringen voor dit product hebben wij al benoemd.

Reactie op de aanbevelingen

Zorg voor consistentie tussen de beleidsthema's: wij onderschrijven deze aanbeveling, met dien verstande dat wij niet uitgaan van volledige dekkendheid van beleidsthema's binnen een programma, maar focus op voor de politieke sturing relevante beleidsthema's en afwijkingen van het beleid.

Zorg voor duidelijk verband tussen wat de gemeente wil gaan doen en wat dat mag kosten: wij onderschrijven deze aanbeveling binnen de mogelijkheden die ons uitgangspunt biedt dat de programmabegroting bovenaan in de hiërarchie staat en dat budgetten daar worden toegekend. De vernieuwingen in de BBV bieden ook handvatten voor verbetering.

Ontwikkel een richtlijn met minimale eisen waaraan beleidskaders dienen te voldoen: wij onderschrijven deze aanbeveling. De suggesties die u aanreikt in uw rapport geven een goed startpunt om hier mee aan de slag te gaan voor de beleidskaders die horen bij de twee onderzochte programma's.

Bundel en ontwikkel monitoringinstrumentarium per begrotingsprogramma: wij onderschrijven deze aanbeveling niet voor de hele begroting omdat wij dit erg ambitieus vinden. Wij hebben al betoogd dat het onze voorkeur heeft specifieke initiatieven te ontwikkelen waar dat nodig is en bijvoorbeeld te focussen op de twee onderzochte programma's.

Expliciteer nadrukkelijker (bij)sturingsmogelijkheden voor de raad: wij onderschrijven deze aanbeveling niet omdat wij uitgaan van de reguliere informatiemomenten en –stromen in de P&C-cyclus. In bijzondere gevallen, zoals het sociaal domein, maken wij al nadere afspraken met de raad. Met betrekking tot uw suggestie op te nemen hoeveel procent van het budget beïnvloedbaar is, kunnen wij mededelen dat wij begin 2015 een doorlichting van de begroting hebben laten uitvoeren waardoor wij dit soort informatie beschikbaar hebben.

---

[2] Vernieuwing begroting en verantwoording van gemeenten, VNG mei 2014, blz 22, advies 1c.

[3] Zie RVO14.0123

Schenk aandacht aan de bij de herziening van het beleid op de onderscheiden beleidsthema's geconstateerde tekortkomingen bij die thema's: wij onderschrijven deze aanbeveling. Wij interpreteren [redacted] hem zo dat we de opmerkingen in acht nemen in de lijn van deze zienswijze en de vernieuwingen in de BBV. Specifiek voor het programma Openbare Ruimte betrekken wij uw bevindingen bij het project 'Beheer openbare ruimte in ander perspectief'.

Wij hopen u naar genoegen te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Den Helder,

burgemeester
Koen Schuiling

secretaris
dr. Joost C.M. Cox

Bijlage Ambtelijke reactie
Enkele onderdelen van de onderzochte programma's zijn gedetailleerd bekeken. Het beeld is dat over het algemeen de weergave in het rapport klopt.

- *Hoofdstuk 2, par 2.2. Evalueerbaarheid wegenbeheer*
  - 2.2.1 "*Vastgesteld door de raad op 23 april 2012*": wij hebben gekozen nieuwe beheerplannen niet meer te laten vaststellen door de raad.
  - 2.2.1 "*onduidelijk alternatieven besproken met de raad*": dit is wel gebeurd toen een tekort bleek bij het vaststellen van beheerplan wegen 2013-2017. Met een raadsbesluit is €95.000 van product Groen overgebracht naar het product Wegenonderhoud en is afgestapt van de basis-kwaliteit naar een minimale zorg voor functionaliteit en veiligheid.
  - 2.2.2 Hoofddoel: "*doel opgenomen in de begroting niet in overeenstemming met doel opgenomen in beheerplan*": waarschijnlijk onduidelijk geformuleerd: hoofddoel is het beheren van de wegverharding op het niveau basis-kwaliteit.
  - 2.2.3 "*SMT koppelen aan de twee jaarlijkse schouw*": dit is bij de laatste jaarrekening opgenomen.
  - 2.2.3 Operationele doelen: "*nog niet te herleiden aanpak per komende jaarschijven*": het beheerplan gaat over de komende jaarschijven. Het Operationeel jaarplan wordt opgesteld op basis van het beheerplan, de twee jaarlijkse schouw, koppeling met bouwprojecten, reconstructies en rioleringswerkzaamheden.
  - 2.2.5 Monitoring: "*koppeling schouw met de raad. Geen tussentijdse evaluatie met de raad*": dit kan de raad wel aan de hand van het operationeel jaarplan waarin tevens een evaluatie wordt gepresenteerd van de werken van het voorafgaand jaar.
  - 2.2.6 Geen aparte afspraken beïnvloedingsmomenten … raad: "*geen grote tekortkoming*": het feit dat wij besloten hebben beheerplan en operationeel plan niet aan de raad aan te bieden, kan wellicht wel door de raad als tekortkoming worden gezien.

- *Hoofdstuk 2, Wijkgericht werken*
  - 2.9.1 en 2.10.8 Programma wijkgericht werken 2012-2015: *"Het beleid is niet echt vastgesteld"*: het beleid is vastgesteld door het college op 9 oktober 2012.

- *Hoofdstuk , 3.4 Sociale wijkteams*
  - 3.4.1. Beleidskeuzen: het klopt dat de kaders voor de opzet en inrichting van de sociale wijkteams staan beschreven in de genoemde documenten. Wij tekenen hierbij aan:
    - Het evaluatierapport van oktober 2014 is door het college vastgesteld en besproken met de raad.
    - Het projectplan van juni 2014 viel onder de verantwoordelijkheid van de programmaorganisatie Sociaal Domein.
  - 3.4.2. Rol bij ondersteuningsvragen: gesteld wordt dat het wijkteam alleen voor meervoudige ondersteuningsvragen wordt ingezet. Dat is niet juist; alle jeugdvraagstukken worden opgepakt en daarnaast is het wijkteam toegankelijk voor alle vragen binnen het Sociaal Domein.
  - 3.4.6 Beinvloedbaarheid: de noodzaak komt naar voren van het opzetten en uitvoeren van monitoring en evaluatie. Mede hiertoe is inmiddels een eerste bijeenkomst van de raadswerkgroep monitor sociaal domein geweest.

- *Hoofdstuk 3.14 Bestuurlijke samenwerking schoolbesturen staat twee maal in begroting.*
  Wat er staat is juist, de zin dat het vooral "redactioneel" lijkt te zijn, komt voor rekening van de onderzoekers.

Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Den Helder (RKC) is het college van B&W zeer erkentelijk voor de ambtelijke en bestuurlijke reactie op voorliggend onderzoek. De constructieve reactie heeft aanleiding gegeven tot het opnemen van een zevende aanbeveling.

De RKC is verheugd over de wijze waarop het college de conclusies onderschrijft en het belang erkent van een goed evalueerbare programmabegroting. De aanbevelingen in het rapport bieden, zoals het college ook onderkent in zijn reactie, goede handvatten om de evalueerbaarheid van de programmabegroting te verbeteren. Hierdoor zal de raad beter in staat zijn kaders te stellen en deze te controleren.

Nota van bevindingen

Seinstra Van de Laar
Organisatieadviseurs voor de publieke sector

Evalueerbaarheid van het beleid

Een onderzoek van de Rekenkamercommissie Den Helder naar de evalueerbaarheid van de beleidsvoornemens in de begrotingsprogramma's Openbare Ruimte en Sociaal Domein

Inhoud

Culemborg, 1-6-2015

Mr. dr. Marcel Hoogwout
Drs. Yusuf Bicer

1. Inleiding 2
1.1 Aanleiding voor het onderzoek 2
1.2 Gehanteerd normenkader 2
1.3 Gevolgde aanpak 6
1.4 Leeswijzer 6

2. Programma 3: Beheer Openbare Ruimte 8
2.1 Beheerplannen en nota Onderhoud Openbare Ruimte als basis voor evalueerbaarheid van het beleid rondom het beheer van de openbare ruimte 8
2.2 Evalueerbaarheid wegenbeheer voor verbetering vatbaar 8
2.3 Beleid watergangen is nog niet evalueerbaar 10
2.4 Beleid rond beheer openbaar groen potentieel goed evalueerbaar 11
2.5 Beleid openbare verlichting grotendeels evalueerbaar 14
2.6 Beleid speelvoorzieningen is voldoende evalueerbaar 15
2.7 Evalueerbaarheid beleid straatmeubilair kan beter 17
2.8 Beleid civiele kunstwerken in potentie goed evalueerbaar 19
2.9 Programma wijkgericht werken onvoldoende evalueerbaar 20
2.10 Oordeel over evalueerbaarheid programma 3: In potentie goed evalueerbaar te maken 22

3. Programma 11: Sociaal domein 25
3.1 Evalueerbaarheid beleidsthema decentralisatie AWBZ-zorg naar de Wmo beperkt 25
3.2 Jeugdhulpbeleid in potentie goed te evalueren 27
3.3 Invoering Participatiewet onvoldoende evalueerbaar 29
3.4 Vastgestelde beleid Sociale wijkteams nog niet concreet genoeg voor evaluatie 31
3.5 Verloop klantenbestand potentieel goed evalueerbaar 33
3.6 Succes regionale sociale agenda is alleen per project te bepalen 34
3.7 Beleid geweld in afhankelijkheidsrelaties is moeilijk evalueerbaar 36
3.8 Relatie tussen inzet en effect van lokaal gezondheidsbeleid is niet goed evalueerbaar 37
3.9 Regionalisering lijkt overbodig beleidsthema in begroting 2015 40
3.10 Schuldhulpverlening relatief goed evalueerbaar 41
3.11 Minimabeleid nog niet goed evalueerbaar 43
3.12 Beleid voorschoolse voorzieningen is goed evalueerbaar 45
3.13 Beleidsthema Niet te scholen jongeren komt meerdere malen voor 47
3.14 Bestuurlijke samenwerking schoolbesturen staat twee maal in begroting 2015 47
3.15 Beleid rondom werkgelegenheid en arbeidsaanbod niet goed evalueerbaar 48

Inhoud

3.16 Sturing op samenhang sociaal domein is nog beperkt 49
3.17 Samenvattend oordeel over evalueerbaarheid programma 11 sociaal domein: nog veel werk nodig 51

4. Reflectie op onderzoeks-resultaten 55
4.1 Keuze van de beleidsthema's per begrotingsprogramma 55
4.2 De hiërarchie tussen de beleidskaders 56
4.3 De transparantie van de financiële aspecten 57
4.4 De monitoring van het beleid 57

Bijlage 58
Geraadpleegde documenten 58

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De fractievoorzitters van de partijen in de gemeenteraad van Den Helder hebben naar aanleiding van een conceptbrief van de Rekenkamercommissie Den Helder over evalueerbaarheidsonderzoek het verzoek gedaan aan de Rekenkamercommissie om twee programma's uit de gemeentebegroting te onderzoeken op evalueerbaarheid. De Rekenkamercommissie heeft besloten om dit verzoek in te willigen door het beleid binnen de programma's Sociaal Domein (programma 11) en Beheer Openbare Ruimte (programma 3) via een onderzoek met een quick scan-karakter op dit onderwerp door te lichten. De onderzoeksvraag is daarbij als volgt geformuleerd:

> *Zijn de doelen naar de drie W-vragen in de programma's Sociaal domein en Beheer openbare ruimte voldoende evalueerbaar en is systematische monitoring zodanig georganiseerd dat optimaal kan worden geleerd van de resultaten en tijdig kan worden bijgestuurd?*

De Rekenkamercommissie heeft het advies- en onderzoeksbureau SeinstravandeLaar gevraagd om het onderzoek uit te voeren. De voorliggende rapportage is het resultaat van de uitgevoerde doorlichting op de evalueerbaarheid.

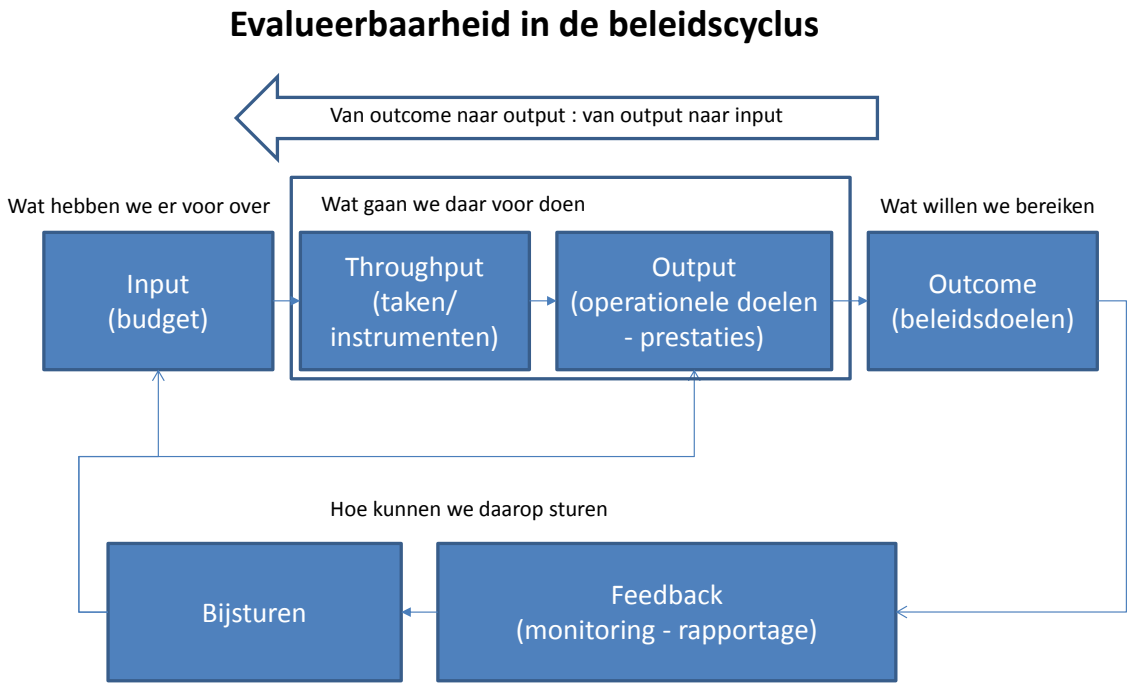
1.2 Gehanteerd normenkader

'Regeren is vooruitzien' wordt vaak gezegd. Toch is het maar weinig mensen gegeven de toekomst echt te kunnen voorspellen. De rest van bestuurlijk Nederland zal alert moeten blijven op hoe gemaakte beleidskeuzen uitwerken om, indien nodig, te kunnen bijsturen zolang dat nog kan. Juist op terreinen met grote onzekerheden over wat de toekomst gaat brengen (zoals in het sociaal domein in het kader van de drie decentralisaties) is de mogelijkheid tot tijdig bijsturen essentieel. Eerste vereiste hiervoor is dat de beleidscyclus - van beleid maken en implementeren, tot monitoren en bijsturen – gesloten is[1]. Beleid moet hiervoor zo worden opgezet dat zo objectief mogelijk kan worden bepaald of doelen binnen de gestelde termijnen met de begrote middelen worden gehaald. Beleid moet met andere woorden minimaal evalueerbaar zijn, wil men in staat zijn adequaat in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. De Rekenkamercommissie Den Helder heeft hiervoor een normenkader vastgesteld waarin de evalueerbaarheid is vertaald naar eisen die kunnen worden gesteld aan de manier waarop de gemeente doelen beschrijft, wat men daarvoor wil gaan doen, wat men daarvoor over heeft en wat er in dat kader minimaal gemonitord dient te worden. Dit normenkader is al eerder met de gemeente gedeeld in verband met het opzetten van het nieuwe coalitieakkoord. De normen zijn geformuleerd rond de drie basisvragen:

- Wat willen we bereiken;
- Wat gaan we daarvoor doen;
- Wat hebben we daarvoor over.

Voor de gelegenheid is het normenkader uitgebreid met een extra categorie waarin ook eisen worden gesteld aan de mate waarin de raad mogelijkheden heeft om bij te sturen. Hiermee wordt de beleidscyclus gesloten. Schematisch valt het normenkader als volgt samen te vatten:

[11] In de kwaliteitsliteratuur wordt ook wel gesproken van de 'plan-do-check-act' ofwel PDCA-cyclus die het mogelijk moet maken dat organisaties van hun eigen prestaties weten te leren.



Figuur 1: Schema evalueerbaarheid van het beleid

De redenering is daarbij dat in een goed werkend openbaar bestuur de raad een maatschappelijk probleem of ambitie constateert waarvoor men een oplossing wil zien. Deze oplossing wordt gedefinieerd in termen van een gewenste outcome (beleidsdoelen). Vervolgens wordt een (politieke) keuze gemaakt over de manier waarop men denkt dat de gewenste outcome het beste kan worden bereikt. Men stelt met andere woorden een output vast die het college dient op te leveren met het gekozen instrumentarium (operationele doelen resp. taken/instrumenten). Hieruit worden de benodigde inzet van mensen en middelen (input) afgeleid. Om te kunnen bijsturen moet gemeten worden of met de ter beschikking gestelde middelen de voorgenomen output kan worden gerealiseerd. Om te weten of men de juiste output vraagt of instrumenten inzet om de beleidsdoelen (c.q. gewenste outcome) te bereiken moet zowel gemonitord worden in hoeverre de van het college gevraagde output met de beschikbaar gestelde middelen wordt gehaald als in hoeverre de gevraagde output bijdraagt aan het realiseren van de outcome. De raad kan dan vervolgens bijsturen door hetzij de input te veranderen, hetzij een andere output van het college te vragen of, in het meest rigoureuze geval, de ambities bij te stellen en een andere outcome na te streven.

Daarnaast is, vanwege de gekozen programma's, een aantal extra aandachtspunten meegenomen:

- De consistentie tussen begroting en achterliggende beleidsnota's en beheerplannen;
- De samenhang tussen de beleidsthema's binnen het programma Sociaal Domein gegeven de belangrijke rol die dit inneemt bij het welslagen van de decentralisatie-operaties.

Dit heeft geleid tot het volgende normenkader dat voor de beoordeling van de evalueerbaarheid bij beide programma's is gebruikt.

Wat willen we bereiken	**Beleidskeuzen**	Probleem is goed omschreven en ambitie is duidelijk geformuleerd
		Beoogde doelgroep is duidelijk omschreven
		Beleidskeuzen zijn gebaseerd op bewezen praktijk
		Alternatieven zijn afgewogen
	Hoofd-doelen (outcome)	Hoofddoelen zijn overzichtelijk in beeld gebracht
		Hoofddoelen houden verband met ambitie/probleem
		Hoofddoelen zijn als maatschappelijke effecten geformuleerd
		Hoofddoelen zijn voorzien van valide en meetbare indicatoren
		Indicatoren zijn zo SMT mogelijk geformuleerd (op outcome/effect)
Wat gaan we daarvoor doen	**Operationele doelen (output)**	Operationele doelen zijn overzichtelijk in beeld gebracht
		Operationele doelen sluiten aan op hoofddoelen
		Operationele doelen zijn voorzien van valide en meetbare indicatoren
		Indicatoren zijn SMT geformuleerd
	Taken/ Prestaties (throughput/ output)	Taken en prestaties zijn beschreven
		Het is aannemelijk dat taken en prestaties voldoende zijn om operationele doelen te realiseren
		De capaciteit van de uitvoerende organisatie(s) is beschreven
		Het is aannemelijk dat de uitvoerende organisaties over de capaciteit beschikken om de operationele doelen te bereiken
Wat hebben we daarvoor over	**Budget (input)**	Er bestaat een duidelijke consistentie en/of hiërarchie tussen beleidsnota's en begroting
		Meerjarenbegroting is opgenomen
		Meerjarenbegroting is uitgewerkt naar operationele doelen
		Het is aannemelijk dat budget voldoende is voor realisatie van operationele doelen
Hoe kunnen we daarop sturen	**Monitoring Rapportage**	Uitvoering monitoring en evaluatie is beschreven
		Bij start vindt nulmeting plaats
		Externe factoren worden in beschouwing genomen
		Wijze van rapportage is beschreven
		Raad wordt systematisch geïnformeerd
	Beïnvloed-baarheid	Het is duidelijk hoe en in hoeverre de raad kan bijsturen[2]

In het normenkader en de teksten van deze rapportage wordt meerdere malen de term SMT gebruikt voor het duiden van de mate waarin doelen evalueerbaar zijn. Het begrip SMT vat een aantal basiseisen samen die stellen dat doelen en/of indicatoren zodanig Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden moeten zijn geformuleerd, dat achteraf kan worden bepaald in hoeverre ze gehaald zijn binnen de afgesproken termijn.

[2] Een voorbeeld van de wijze waarop duidelijker kan worden gemaakt hoe en in hoeverre de raad kan bijsturen biedt de gemeente Haarlemmermeer. Deze gemeente heeft in haar programmabegroting een aparte indicator opgenomen die zij de beleidsruimte in financiële zin (BRIFZ) noemen en die aangeeft welk deel van het budget per begrotingsprogramma zonder extra kosten in de komende jaren kan worden omgebogen. Zie o.a. het artikel 'Aan de knoppen draaien: Meer sturing door inrichting begroting' in *B&G-Magazine,* Maart-April 2012, pp. 30-32. Ook kunnen specifieke evaluatiemomenten en –procedures worden afgesproken met de bedoeling om tussentijds de gelegenheid te hebben de beleidskeuzen te herzien.

Voorbeeld beleidsthema Beheer openbaar groen
Wanneer de hierboven beschreven kijk op de vorming en evalueerbaarheid van beleid wordt gevolgd, dan zou dat er idealiter ongeveer zou uitzien voor bijvoorbeeld het beleidsthema openbaar groen:
De gemeenteraad hecht er waarde aan dat de gemeente haar inwoners een bepaalde hoeveelheid openbaar groen kan bieden die het leven in de gemeente aangenaam en aantrekkelijk maakt. Zij definieert daarom groenbeheer als een apart beleidsthema in o.a. de programmabegroting met een eigen beleids-/beheerplan. Dit is de ambitie. Zij zet dit streven om in hoofdoelen door een bepaalde outcome te definiëren. Bijvoorbeeld in termen van de gewenste hoeveelheid openbaar groen per inwoner of oppervlak op een van te voren bepaald onderhoudsniveau en/of voorzien van bepaalde soorten begroeiing. De beschrijving van de ambitie en het hoofddoel c.q. de gewenste outcome zou terug te vinden moeten zijn onder de kop 'Wat willen we bereiken' in zowel begroting als ook de onderliggende beleidsnota's/beheerplannen.

Hoe de gemeente het gewenste onderhoudsniveau wil bereiken is tot op zekere hoogte ook een politieke keuze. Het kan bijvoorbeeld door aan te geven hoe veel keer per jaar het gras moet worden gemaaid en er per perk dient te worden geschoffeld. Dit is een vorm van output of prestatiesturing. De raad kan ook kiezen een bepaalde hoeveelheid hoveniers in dienst te hebben die continu bezig kunnen zijn met het groenbeheer. Dit is een vorm van inputsturing. Het aantal hoveniers is dan de knop waarmee de raad aan de beheerkwaliteit kan draaien. Het kan ook door met aannemers een bepaalde beeldkwaliteit af te spreken waarbij de aannemers zelf kunnen bepalen hoe vaak en wanneer wordt gemaaid en geschoffeld. Dit is een manier van outcome sturing. Welke methode de raad kiest zou moeten zijn verwoord onder de kop 'wat gaan we daar voor doen'. De keuze is in zoverre politiek omdat als uit evaluatie blijkt dat het gekozen instrument niet afdoende werkt, de raad in staat moet zijn een andere instrument of aanpak van het college te vragen.

Vervolgens zal het ter beschikking gestelde budget erg afhangen van de gekozen wijze waarop de raad denkt de hoofddoelen het beste te kunnen bereiken. Dit wordt vervolgens uitgelegd onder de kop 'wat hebben we daarvoor over'.

Om te bepalen of het gewenste beheerniveau of beeldkwaliteit wordt gehaald zal er een vorm van monitoring moeten worden georganiseerd. Dit kan door wijkschouwen samen met inwoners, door de opzichters van de gemeente toezicht te laten houden of door externe partijen periodiek een schouw te laten uitvoeren. Soms kan alles worden teruggebracht tot de waardering van het openbaar groen door bewoners die in omnibus enquêtes hun rapportcijfer hebben mogen geven. De keuze van monitoringwijze is tot op zekere hoogte ook een politieke keuze, omdat ze nauw samenhangt met de gekozen gewenste outcome. Als de gemeente het gewenste beheerniveau definieert in termen van waardering door de inwoners, dan zal deze waardering ook moeten worden gemeten.

Als uit de vorm van monitoring blijkt dat het gewenste beheerniveau (outcome) structureel niet wordt gehaald, dan moet de raad in staat zijn te heroverwegen of de gekozen methode c.q. de van de gemeentelijke organisatie gevraagde output wel de juiste is. Daarvoor is het niet alleen van belang een relatie te kunnen leggen tussen methode/output en outcome, maar ook tussen input en output/outcome. Ligt het met andere woorden aan de gekozen aanpak of aan de hoeveelheid ter beschikking gestelde middelen (of allebei). De raad kan daarom zowel behoefte hebben aan indicatoren die aangeven met hoeveel keer maaien de gewenste beeldkwaliteit kan worden bereikt als over de beheerkosten per m2 groen.

Idealiter is van te voren afgesproken hoe en wanneer over de resultaten wordt gerapporteerd en wanneer de momenten zijn waarop de raad de gekozen aanpak kan herzien. Bij een onderwerp als groenbeheer kan dit jaarlijks zijn vanwege de seizoensafhankelijkheid, maar ook eventueel één maal per vier jaar wanneer de meerjarige beheerplannen worden herzien. Voor andere beleidsthema's kan dit echter ook vaker wenselijk zijn. De raad zou in principe moeten aangeven welke frequentie wenselijk is.

1.3 Gevolgde aanpak

Het onderzoek heeft een quick scan karakter gehad. Dat wil zeggen dat er alleen een documentstudie heeft plaatsgevonden op door de raad vastgestelde beleidskaders die betrekking hebben op de programma's 3 en 11 uit de programmabegroting 2015. Er zijn geen interviews uitgevoerd met de opstellers van het beleid om hun overwegingen achter de vastgestelde kaders inzichtelijk te maken. Een lijst met de in het onderzoek betrokken documenten is in de bijlage opgenomen. De onderzoekers hebben de beschikbare documenten beoordeeld aan de hand van het in de vorige paragraaf beschreven normenkader op de mate waarin de in deze documenten opgenomen formele beleidskaders evalueerbaar zijn. De conceptrapportage is voorgelegd aan het college en de ambtelijke organisatie voor wederhoor. De reacties uit het ambtelijk wederhoor zijn in de voorliggende definitieve versie, voor zover relevant, bij de afzonderlijke onderdelen verwerkt.

1.4 Leeswijzer

De rapportage kent twee inhoudelijke hoofdstukken waarin per begrotingsprogramma op basis van de in het programma opgenomen beleidsthema's is gekeken welke onderliggende kaders zijn vastgesteld en in hoeverre deze kaders ook een goede basis bieden voor een evaluatie van ieder beleidsthema. Vervolgens is voor ieder onderscheiden beleidsthema aan de hand van het normenkader de evalueerbaarheid beschreven. Daarbij is om praktische redenen een indikking van het normenkader toegepast waarbij de evalueerbaarheidsthema's telkens als volgt zijn beschreven:

- Beleidskeuzen zijn - voor zover ze te onderscheiden zijn - beschreven in de eerste subparagraaf met daarin telkens ook een benoeming van de beleidsnota's die de gemeenteraad heeft vastgesteld op het beleidsthema. Deze vastgestelde beleidsnota's dienen samen met de begroting ook als uitgangspunt voor de evalueerbaarheidstoets.
- De volgende subparagraaf onder het beleidsthema beschrijft de mate waarin de onderscheiden hoofddoelen voldoen aan de normen die in het normenkader zijn aangegeven bij 'hoofddoelen'.
- De toets van de operationele doelen is vervolgens gecombineerd met de toets van de beschreven taken/prestaties. In de praktijk zijn deze in de beleidsnota vaak verweven met elkaar.
- De financiële aspecten met betrekking tot het beleidsthema zijn vervolgens in de volgende subparagraaf getoetst aan de normen die onder het kopje 'Wat hebben we daarvoor over' zijn weergegeven. Daarbij heeft slechts een marginale toets plaatsgevonden op de vraag in hoeverre het budget voldoende is voor de realisatie van de operationele doelen.
- De mate waarin voorzien is in monitoring van de voortgang en verantwoording plaatsvindt wordt telkens behandeld onder een kopje met het woord monitoring er in, conform de normen die in het kader zijn opgenomen onder de kop 'Monitoring Rapportage'
- De laatste subparagraaf per beleidsthema beschrijft de mate waarin afspraken zijn vastgelegd over de mogelijkheden van bijsturing door de raad.

Aan het einde van de beide hoofdstukken is een conclusieparagraaf opgenomen die een totaaloordeel omvat over de evalueerbaarheid van de afzonderlijke begrotingsprogramma's.

De kopjes van alle paragrafen en subparagrafen zijn zoveel mogelijk geschreven als conclusies over de toets van het specifieke beleidsthema aan het onderhavige onderdeel uit het normenkader.

Omdat uit de onderzoeksresultaten een aantal terugkerende opmerkingen te onderscheiden is die te maken hebben met de wijze waarop de gemeente haar beleid opstelt en verantwoordt, is in een apart hoofdstuk een reflectie van de onderzoekers opgenomen over de consequenties die zij uit de onderzoeksresultaten destilleren.

2. Programma 3: Beheer Openbare Ruimte

2.1 Beheerplannen en nota Onderhoud Openbare Ruimte als basis voor evalueerbaarheid van het beleid rondom het beheer van de openbare ruimte

Het beheer van de openbare ruimte is beleidsmatig geborgd in een serie sectorale beheerplannen. De begroting 2015 spreekt over tien sectorale beheerplannen. In het programma Beheer Openbare Ruimte worden er echter maar acht als beleidsthema behandeld. Uit de tekst van de begroting wordt niet duidelijk welke twee zijn weggelaten en waarom. Wij vermoeden dat één van de beheerplannen betrekking heeft op het beheer van alle bomen in de gemeente en daardoor is meegenomen onder het beleidsthema beheer openbaar groen. Het andere beheerplan is het rioolbeheerplan dat onder programma 7 Milieu is ondergebracht.

Daarnaast stelt de gemeente jaarlijks een nota Onderhoud Openbare Ruimte op. Hierin geeft de afdeling Stadsbeheer aan welke grote onderhoudsprojecten in het komende jaar worden opgepakt. Het kleine reguliere onderhoud wordt er niet in genoemd. In deze nota's is tevens een vorm van evaluatie opgenomen over het voorgaande jaar. De nota lijkt vooral bedoeld voor de inwoners om ze op de hoogte te stellen van wat er in hun wijk gaat gebeuren en is gebeurd. De nota wordt niet vastgesteld door de raad en bevat ook geen financiële kaders. Het college heeft enkele jaren geleden besloten om beheer- en operationele plannen niet meer ter vaststelling aan de raad aan te bieden. De nota kan mogelijk wel worden gebruikt als onderdeel van het monitoringinstrumentarium en als uitwerking van de operationele doelen voor de actuele jaarschijf.

2.2 Evalueerbaarheid wegenbeheer voor verbetering vatbaar

2.2.1 Beleidskeuzen Beheerplan wegen staan duidelijk beschreven in begroting 2015

Het beleidskader voor het onderdeel wegen in het programma Openbare ruimte is het Beheerplan wegen 2013-2017. Het Beheerplan wegen geeft in hoofdlijnen weer hoeveel onderhoud de wegverharding nodig heeft en hoeveel dit kost. Dit plan is door de raad vastgesteld op 23 april 2012.

Het plan geeft een duidelijk overzicht van het te beheren areaal en hoe dat zich heeft ontwikkeld. In paragraaf 4.2 van het plan is een indruk gegeven van de staat van het onderhoud en daarmee de omvang van de beheerproblematiek: 71% is voldoende, 7% is matig en 21% is als slecht beoordeeld. De nota beschrijft de gevolgde methodiek van prioriteitstelling. Uit het plan zelf blijkt niet of er alternatieven zijn afgewogen die ook met de raad zijn besproken. Er heeft echter wel een alternatievenafweging plaatsgevonden met betrokkenheid van de raad toen een tekort bleek bij het vaststellen van het beheerplan wegen 2013-2017. Met een raadsbesluit is € 95.000,- van product Groen overgebracht naar het product Wegenonderhoud en is afgestapt van de basis-kwaliteit naar een minimale zorg voor functionaliteit en veiligheid.

Omdat er te weinig middelen zijn om alle wegen op het niveau voldoende te krijgen is in de begroting 2015 voorgesteld om alleen de hoofdwegen, fietspaden en voetpaden in goede staat van onderhoud te hebben. De overige typen verhardingen, zoals parkeerstroken en rustige straten worden buiten beschouwing gelaten en zijn niet in de ambities van de gemeente opgenomen. Er wordt duidelijk beschreven wat wel en wat niet onder de ambities van het gemeentebestuur valt.

2.2.2 Hoofddoel Beheerplan nog niet goed evalueerbaar

In de programmabegroting 2015 is opgenomen dat het uitgangspunt van het wegenbeheer is om zoveel mogelijk levensduur verlengende maatregelen aan de wegverharding uit te voeren die passen bij de geconstateerde schadebeelden.

In het beheerplan is een ander doel als hoofddoel beschreven, namelijk dat het doel van wegbeheer is om informatie te verstrekken over de actualiteit van de verhardingen die beheerd worden. Dit kan echter niet beschouwd worden als een hoofddoel, omdat het niet als een maatschappelijk effect is geformuleerd, maar als één van de middelen om een goed beheer te kunnen voeren. Wij verwachten eerder een doelstelling waarin het veilig, snel en comfortabel gebruik van de wegen voor de gebruiker wordt benadrukt. Het hoofddoel is verder ook niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden (SMT). Er liggen wel aanknopingspunten om de hoofddoelen SMT te maken doordat de gemeente met de tweejaarlijkse schouw wel de progressie in het kwaliteitsniveau van het wegenareaal kan volgen. In de programmabegroting wordt wel verwezen naar de prioriteitstelling die in het beheerplan is gemaakt, wat veronderstelt dat beide documenten op dit onderdeel consistent met elkaar zijn.

2.2.3 Operationele doelen concreet maar moeilijk te herleiden tot jaarschijven

In het beheerplan staan de operationele doelen duidelijk beschreven. Uit het beheerplan komt duidelijk naar voren wat nodig is om een veilig, snel en comfortabel gebruik van de wegen voor de gebruiker te bewerkstelligen. De operationele doelen staan zo beschreven dat duidelijk is dat ze voorzien zijn van meetbare indicatoren. Zo is in het beheerplan opgenomen wat het onderhoud is, hoe het onderhoud wordt uitgevoerd en wat de beoordelingsresultaten zijn. In het beheerplan worden tevens subdoelen beschreven; deze zijn omschreven als *prioriteiten.* Toch kunnen de operationele doelen nog niet als SMT worden geclassificeerd. Er valt nog niet uit af te leiden wanneer c.q. in welk jaar de gemeente welke wegen gaat aanpakken of hoeveel wegverhardingen van de verschillende categorieën in de verschillende jaarschijven zullen worden aangepakt. De voornemens per jaarschijf worden opgenomen in het jaarlijks op te stellen operationeel plan, omdat de exacte invulling per jaarschijf afhangt van diverse situatiegebonden factoren die niet al te lang van te voren kunnen worden ingeschat (zoals de uitkomsten van de tweejaarlijkse schouw, rioolreconstructieplannen en lokale bouwprojecten). Bij de laatste jaarrekening heeft de gemeente e.e.a. concreter gemaakt door de SMT-indicatoren te koppelen aan de tweejaarlijkse schouw.

2.2.4 Consistentie budgetten tussen beheerplan en begroting is onduidelijk

In de programmabegroting 2015 wordt onder de kop 'Uit het beleidskader zoals opgenomen in het beheersplan voortvloeiende consequenties' de consequenties beschreven die weer gebaseerd zijn op het beheerplan. Op basis van de wegbeheersystematiek die is beschreven in het beheerplan, was het niet mogelijk om met de beschikbare financiële middelen al het geplande onderhoud uit te voeren. Hierdoor zijn andere prioriteiten gesteld. Op basis daarvan ligt voor de periode 2013-2017 prioriteit bij hoofdwegen, fiets- en voetpaden.

In het beheerplan worden het budget en de kosten helder en duidelijk gepresenteerd. De kosten die zijn opgenomen zijn geschreven naar gelang van de operationele doelen. Naast een meerjarenbegroting voor

de huidige periode van het beheerplan is ook een meerjarenbegroting opgenomen voor de periode na het beheerplan. Het beheerplan biedt ook inzicht in of het budget al dan niet voldoende is voor het realiseren van de operationele doelen. Wanneer wij echter de bedragen uit het beheerplan proberen terug te vinden in de begroting 2015, dan kunnen wij niet constateren of ze aansluiten of hoe de samenhang tussen beide nota's is. Onder het programma 3 worden de kosten voor het wegenbeheer niet uitgesplitst en in bijlage 2 met de functionele begrotingsproducten staan volledig andere bedragen bij het product 'wegenonderhoud'.

2.2.5 Monitoring is systematisch

In het beheerplan is aangegeven dat er in ieder geval om het jaar een scan plaatsvindt van de kwaliteit van de geasfalteerde wegen. De eerstvolgende is voorzien in 2015. Het plan vermeldt niet of en hoe de uitkomsten van de scan worden teruggekoppeld met de raad.

Buiten de momenten waarop de programmabegroting en de beheerplannen en de Nota Openbare Ruimte(n) worden vastgesteld, wordt de raad (tussentijds) niet standaard op de hoogte gehouden met betrekking tot het beheren en onderhoud van wegen. Er zijn geen tussentijdse evaluaties met de raad geweest. In de Nota's Openbare Ruimte 2012 en 2013 wordt wel aangegeven wat de operationele resultaten zijn en wat de doelen zijn voor komend jaar.

In de programmarekening 2013 wordt gemeld dat alle activiteiten zijn uitgevoerd conform de planning uit de beheerplannen. Er wordt daarnaast een indruk gegeven van de hoeveelheid wegen en straatverhardingen die zijn opgeknapt en welke reconstructieprojecten hebben plaatsgevonden.

Toch is het voor ons niet mogelijk om op basis van deze terugkoppeling zelf te concluderen of de gemeente heeft gedaan wat zij heeft beloofd. Het beheerplan is niet zo gedetailleerd opgesteld, dat staat aangegeven welke wegen in welk jaar worden onderhouden of hoeveel m2 wegoppervlak in de verschillende categorieën in een specifiek jaar zal worden aangepakt.

2.2.6 Geen aparte afspraken over beïnvloedingsmomenten en -mogelijkheden raad

Noch in het beheerplan noch in de begroting 2015 zijn specifieke afspraken terug te vinden over tussentijdse evaluatiemomenten en/of gelegenheden waarop de raad het gevoerde beheerbeleid zou kunnen bijsturen. Dit hoeft overigens met de systematiek van vierjaarlijkse beheerplannen, jaarlijkse begrotingen en voorstellen voor losse herinrichtingsprojecten niet als een grote tekortkoming te worden aangemerkt. De raad heeft daarnaast de mogelijkheid om aan de hand van de aan de raad ter beschikking gestelde (en alleen door het college vast te stellen) operationele jaarplannen en de daarin opgenomen evaluatie van het voorgaande jaar de dialoog met het college aan te gaan. Wel kan de vraag gesteld worden of de raad geen rol wenst te hebben bij het vaststellen van het beheerplan en/of de operationele jaarplannen.

2.3 Beleid watergangen is nog niet evalueerbaar

Op dit moment is er geen Beheerplan watergangen. De gemeente is in onderhandeling met het Hoogheemraadschap over wie welk onderhoud gaat doen met het daarbij horende budget. In de loop van 2015 wordt het Beheerplan watergangen 2015-2018 voor besluitvorming aan de gemeenteraad aangeboden.

De beleidsdoelen in de begroting 2015 zijn relatief goed geformuleerd op het niveau van te bereiken maatschappelijke effecten. De doelen zijn echter nog niet SMT geformuleerd. Het is bijvoorbeeld niet

duidelijk wat 'watergangen van voldoende kwaliteit' en 'meerwaarde voor de bewoners' inhouden. Er wordt wel gesproken van een onderhoudsachterstand, maar uit de beschikbare documenten wordt nog niet duidelijk hoe groot die achterstand is en daarmee hoe groot de beheeruitdaging met betrekking tot de watergangen is. De operationele doelen die onder het kopje 'wat gaan we daarvoor doen' zijn opgenomen zijn wel SMT-geformuleerd. Er kan achteraf relatief makkelijk worden geconcludeerd of de overdracht van het beheer aan het Hoogheemraadschap is gelukt en of er een beheerplan is opgeleverd en vastgesteld. De operationele doelen dekken ook niet het gehele hoofddoel af. Zo is er geen doel opgenomen met betrekking tot het beheer dat de gemeente zelf blijft doen (oevers) en de communicatie met de bewoners.

De gemeente onderhoudt de watergangen momenteel zonder een systematisch beheerplan. Er is wel budget gereserveerd voor het onderhoud. Dit budget is sinds 2013 in 2015 zelfs meer dan verdubbeld. Uit de programmarekening 2013 blijkt dat de voornemens voor 2015 ook al in 2013 bestonden en toen nog niet konden worden gerealiseerd. Dit werd mede geweten aan de discussie met het Hoogheemraadschap over het voor het beheer benodigde budget. De gemeente is in 2013 wel gestart met een inspectieronde langs alle watergangen. Een systematiek van monitoring lijkt daarmee te zijn gestart.

Omdat de huidige staat van het onderhoud nog niet bekend is, niet duidelijk is wat de gemeente voor het gereserveerde budget gaat doen en wanneer het beleid succesvol is, is het beleid rond het beheer van de watergangen feitelijk nauwelijks te evalueren. Het enige dat goed evalueerbaar is zijn de voornemens om een deel van het beheer over te dragen aan het waterschap en de oplevering van het al voor 2013 beloofde beheerplan.

2.4 Beleid rond beheer openbaar groen potentieel goed evalueerbaar

2.4.1 Consistentie in de ambitie in het beheerplan openbaar groen

Het gemeentelijk beleidskader voor het onderhoud aan het openbaar groen bestaat uit een visienota, twee beheerplannen en een leidraad:

- Nota Groen, vastgesteld in 2009 met daarin een visie op de ontwikkeling en het beheer van het openbaar groen in de gemeente;
- Beheerplan Stedelijk groen (2014-2018) vastgesteld op 18 november 2013;
- Beheerplan Bomen (2013-2016) vastgesteld op 17 december 2012;
- Leidraad Bestendig beheer gemeentelijke groenvoorzieningen (2011-2015). Deze leidraad is door het college van B&W begin 2011 vastgesteld. We hebben niet kunnen achterhalen of de leidraad ook door de raad is vastgesteld en zo ja, wanneer die is vastgesteld.

In beide beheerplannen en de programmabegroting is dezelfde ambitie geformuleerd. In de Nota Groen 2009, het beheerplan Stedelijk groen 2010-2013 en het beheerplan Stedelijk Groen 2014-2018 wordt steeds dezelfde ambitie geformuleerd en wordt invulling gegeven aan het beleidskader. Het beheerplan Stedelijk groen bevat ook de nodige voornemens met betrekking tot het bomenbeheer. Het is daardoor voor ons onduidelijk hoe dit plan zich verhoudt tot het beheerplan Bomen.

Uit de onderzochte beleidskaders blijkt niet welke beleidskeuzen ten grondslag liggen aan de ambitie, of er sprake is van een duidelijk probleem, wat de beoogde doelgroep is, of de beleidskeuzen zijn gebaseerd op bewezen praktijk en of de alternatieven zijn afgewogen en aan de raad zijn voorgelegd.

2.4.2 Evalueerbaarheid hoofddoelen ingeperkt door prioriteitstelling

In het beheerplan Stedelijk groen 2014-2018 wordt gerefereerd aan de doelstellingen en ambities van de Nota Groen 2009. Een daarvan heeft betrekking op het beheer, de overige hebben vooral betrekking op de ontwikkeling en het gebruik. De enige doelstelling die uit het beheerplan te halen is, is dat er in het beleid gestreefd wordt naar duurzame groenontwikkeling waarbij inrichting, beheer en gebruik op elkaar moeten zijn afgestemd.

In de programmabegroting 2015 zijn onder de kop 'wat willen we bereiken' twee doelstellingen geformuleerd. De realisatie van de belangrijkste doelstelling, het na te steven beheerniveau, is zeer goed achteraf te evalueren omdat wordt verwezen naar een landelijke norm. De tweede doelstelling is minder goed evalueerbaar omdat de begrippen 'natuurvriendelijk beheren' en 'beschermen van in het wild levende flora en fauna' nog niet SMT zijn geformuleerd. Het beheerplan geeft wel een invulling aan het begrip 'duurzaam beheer' die tevens gebruikt kan worden voor het SMT maken van het begrip 'natuurvriendelijk'. De documenten bij elkaar geven daarmee een concrete basis voor de evalueerbaarheid van het openbaar-groenbeheer. De begroting en het beheerplan zijn op dit onderdeel ook relatief consistent met elkaar, al zijn de doelstellingen niet in beide documenten één-op-één gelijk aan elkaar.

De relatief goede evalueerbaarheid wordt doorkruist door de prioriteitstelling die de gemeente toepast. In het beheerplan wordt in paragraaf 8.4 gesproken over de prioriteiten die de gemeente stelt bij het beheer. Daarbij wordt geconcludeerd dat de eerste doelstelling (halen van basisniveau) met de beschikbare middelen bij voorbaat niet haalbaar is. Er wordt voorgesteld om het basisniveau op die plekken in de stad los te laten waar een lager niveau van onderhoud niet leidt tot kapitaalvernietiging. Uit het beheerplan wordt verder niet duidelijk bij welk deel van het te beheren areaal dit leidt tot het loslaten van het basiskwaliteitsniveau en hoeveel van het totale te beheren areaal dit betreft. Ook is niet duidelijk aan welk niveau het groenbeheer dan wel moet voldoen als het basisniveau wordt losgelaten. De prioriteiten zijn met andere woorden niet SMT-genoeg geformuleerd. Door deze wending kan achteraf moeilijk worden bepaald in hoeverre de gemeente geslaagd is in haar opzet.

2.4.3 Operationele doelen begroting niet dekkend voor de hoofddoelstellingen

In het beheerplan Stedelijk groen 2014-2017 wordt verwezen naar de in de nota Groen opgesomde beleidskeuzen die voor het groenbeheer zijn aangegeven. Deze kunnen worden opgevat als operationele doelen, omdat deze een middel zijn om de ambities en doelstellingen voor het openbaar groen te realiseren. De operationele doelen die zijn geformuleerd zijn overzichtelijk in beeld gebracht. Zowel in de beheerplannen als in de programmabegroting zijn subdoelen geformuleerd. De subdoelen in de programmabegroting 2015 zijn gebaseerd op de subdoelen die in beide beheerplannen zijn geformuleerd. Die zijn op hun beurt weer gebaseerd op de nota Groen 2009. Op basis hiervan is te constateren dat er sprake is van een redelijke mate van consistentie in de operationele doelen. Wel valt op dat de operationele doelen in de begroting 2015 vooral gaan over het beheer van de bomen en dan nog specifiek over activiteiten die extra zijn ten opzichte van het reguliere beheer. Er is maar één doelstelling die ook betrekking heeft op het reguliere beheer en op de andere onderdelen van het openbaar groen, namelijk het beheren van het groen conform de gedragscodes die zijn opgesteld in het kader van de Flora en Faunawet.

Op basis van de programmabegroting en de subdoelen is niet duidelijk of de operationele doelen die zijn geformuleerd, corresponderen met de algemene doelen en maatschappelijke effecten die daarmee gepaard gaan. De operationele doelen zijn goed onderbouwd in het beheerplan. Door middel van inspectiegegevens, strategie en inventarisatie van de gegevens is overzichtelijk wat de operationele doelen

zijn en hoe deze te evalueren zijn. Een kanttekening die daarbij geplaatst moet worden is dat de indicatoren en die bij de doelen horen niet specifiek, meetbaar en tijdsgebonden (SMT) zijn geformuleerd. Hierdoor zijn de operationele wel evalueerbaar maar niet altijd voldoende.

2.4.4 Het beschikbare budget is onduidelijk

In de programmabegroting 2015 worden de kosten van het groenbeheer onder het programma 3 niet apart uitgesplitst. In de bijlage 2 van de begroting zijn twee producten voor het beheer openbaar groen opgenomen: natuurgroen (product 561) en buurt en representatief groen (product 575). Er is een begroting opgenomen in het Beheerplan stedelijk groen, maar deze is vooral gebaseerd op 2013. In het beheerplan is geen meerjarenbegroting opgenomen. De bedragen die in de bijlage 2 van de begroting zijn opgenomen (ook voor 2013) en die in het beheerplan zijn opgenomen komen niet overeen. Het is daardoor onduidelijk hoe de financiële kant van het beheerplan 2014-2017 correspondeert met de begroting 2015. Een evaluatie met betrekking tot de vraag in hoeverre de beschikbaar gestelde middelen afdoende zijn voor het realiseren van de gevraagde output en bijdragen aan het gewenste effect is daardoor onmogelijk.

2.4.5 Geen duidelijke afspraken over monitoring en rapportage

Het beheerplan Openbaar groen kent een evaluatiehoofdstuk waarin terug wordt gekeken op de resultaten in de voorgaande vierjaars-beheerperiode. In deze evaluatie wordt echten nauwelijks ingegaan op de vraag in hoeverre de gemeente is geslaagd in haar streven het groenbeheer op een bepaald kwaliteitsniveau te brengen en te houden. In het beheerplan wordt verder gesproken van twee vormen van inspecties: de inspectie heesterbeplanting en de inspectie bomen. Uit het plan wordt niet duidelijk met welke frequentie de inspecties worden uitgevoerd. Wel wordt aangegeven dat bomeninspectie vanwege de wettelijke zorgplicht structureel is, maar dat de frequentie kan verschillen afhankelijk van de leeftijd en locatie van de bomen. In de nota Onderhoud Openbare Ruimte 2014 wordt gesproken van een frequentie die varieert tussen de 1 en 10 jaar. Het beheerplan geeft een nulmeting voor het bestand heesterbeplantingen. Hieruit blijkt dat bij het opstellen van het plan ongeveer 1/5e van de beplantingen nog niet voldeed aan het basisniveau. De nota Onderhoud Openbare Ruimte 2014 geeft aan dat de heesterbeplantingen één maal per twee jaar worden geïnspecteerd in het kader van groot onderhoud en jaarlijks in het kader van regulier onderhoud.

Er staan verder geen duidelijke afspraken in het beheerplan over enige vorm van monitoring en rapportage en welke indicatoren daarbij worden gemonitord. Uit de beheerplannen blijkt ook niet of er nadere afspraken zijn gemaakt met de raad over de terugkoppeling van de inspecties of de voortgang van de beheerplannen.

In de programmarekening over 2013 wordt onder programma 3 niet apart verslag gedaan van de prestaties van de gemeente op het vlak van het groenbeheer. De begroting kent wel een grafiek waaruit de waardering van de inwoners over het openbaar groen blijkt. De gemeente kreeg in 2013 hiervoor een 6,3. Het streven naar een hoge(re) waardering door de inwoners is echter in geen van de beleidskaders als doel benoemd.

Op basis van de huidige monitoring- en rapportageafspraken is het voor de raad maar beperkt mogelijk zich een beeld te vormen over de vraag in hoeverre de gemeente erin slaagt om haar doelen met betrekking tot het groenbeheer te realiseren. In potentie is er wel veel aanwezig en zou het mogelijk moeten zijn om met relatief eenvoudige ingrepen de evalueerbaarheid te vergroten.

2.4.6 Beïnvloedingsmogelijkheden raad niet apart geregeld

Op basis van de bestudeerde documenten moet geconstateerd worden dat de rol van de raad niet verder gaat dan het vaststellen van het beheerplan dat ter kennisgeving aan de raad wordt voorgelegd.
De raad heeft daardoor alleen houvast aan de P&C-cyclus om tussentijds te volgen of de doelstellingen gehaald worden en eventueel bij te sturen.

2.5 Beleid openbare verlichting grotendeels evalueerbaar

2.5.1 Beleidskeuzen goed omschreven

Het beleidskader voor het onderdeel openbare verlichting bestaat uit het Beheerplan openbare verlichting 2011-2015, het Beleidsplan Openbare verlichting 2014-2018 en de Begroting 2015. De focus van het beheerplan ligt op het handhaven van de veiligheid en investeren in duurzaamheid. De keuzes die in het beheerplan worden beschreven borduren voort op de evaluatie van het beheer 2006-2010. Dit beheerplan is in 2014 geactualiseerd en eind 2014 aan de raad voor besluitvorming aangeboden. Niet duidelijk is of de raad het beheerplan heeft vastgesteld.

De gemeente heeft besloten om naast het vigerende beheerplan 2011-2015 in 2014 ook een beleidsplan aan de raad aan te bieden. In het beleidsplan openbare verlichting worden de uitgangspunten en de visie voor het verlichten van de gemeente vastgesteld. De ambities zijn duidelijk beschreven. In de beide plannen zijn de beleidskeuzen op zichzelf goed omschreven en zijn ook alternatieven gepresenteerd op basis waarvan de raad ook nadrukkelijk in de gelegenheid is geweest keuzes af te wegen.

2.5.2 Hoofddoel veiligheid nog onvoldoende evalueerbaar

Het hoofddoel van het openbare verlichtingsbeleid is in de begroting 2015 gericht op het zo goed mogelijk laten functioneren van het openbare leven bij duisternis. Verlichting moet bijdragen aan *een sociaal veilige, verkeersveilige en leefbare situatie*. Dit hoofddoel voor openbare verlichting wordt niet duidelijk gepresenteerd in het beheerplan. Het maatschappelijk effect dat genoemd wordt voor het onderdeel openbare verlichting is een sociale en verkeersveilige situatie. Het maatschappelijk effect dat daarmee samenhangt is veiligheid. In het beheerplan wordt daarnaast ook zwaar de nadruk gelegd op duurzaamheid. Deze doelen staan tot op zekere hoogte op gespannen voet met elkaar: Duurzaamheid kan worden gerealiseerd door de verlichting minder lang en minder intensief te laten branden. Dit doet echter afbreuk aan het streven naar veiligheid.

Het hoofddoel veiligheid houdt wel verband met de ambitie die gepresenteerd is, maar er zijn geen valide en meetbare indicatoren aan opgehangen. In de begroting 2015 is wel een waardering weergegeven die inwoners geven aan de openbare verlichting. Met een 7,4 in 2013 is de waardering hoger dan voor de andere onderdelen van de openbare ruimte. Het verhogen van de waardering van de inwoners is echter niet als doel opgenomen. Dit in tegenstelling tot duurzaamheid. Voor duurzaamheid zijn meetbare indicatoren opgenomen en deze zijn SMT geformuleerd. Hierdoor is duurzaamheid wel goed evalueerbaar.

2.5.3 Operationele doelen goed evalueerbaar

In het beleidsplan dat in de loop van 2014 is aangeboden aan de raad is een tweetal doelstellingen geformuleerd, veilige openbare verlichting en een leefbare stad en het inhalen van achterstallig onderhoud.

De operationele doelen die zijn geformuleerd in het beheerplan hangen nauw samen met het doel duurzaamheid en niet met veiligheid. De operationele doelen zijn overzichtelijk in beeld gebracht, maar op

basis van het beheerplan is de constatering dat de operationele doelen onvoldoende aansluiten op de hoofddoelen. Er van uitgaande dat veiligheid het hoofddoel is.

De operationele doelen zijn alle toespitst op duurzaamheid. Hierdoor is het doel veiligheid in het beheerplan ondergesneeuwd. Wanneer we uitgaan van duurzaamheid als hoofddoel, dan is geconstateerd dat de operationele doelen ruim voldoende aansluiten op de hoofddoelen. De operationele doelen die hiervoor zijn opgesteld zijn ook goed te evalueren. De operationele doelen zijn voorzien van meetbare indicatoren die weer SMT zijn geformuleerd. Het volgende voorbeeld illustreert dit goed: 'Uitgangspunt is 20% energiebesparing op verlichting en verkeersregelinstallaties in 2020 t.o.v. 2013 door in te zetten op LED-verlichting'. Kortom, de uitgangspunten die in het beheerplan voor duurzaamheid zijn opgesomd zijn goed evalueerbaar.

De operationele doelen dekken wel de duurzaamheidshoofddoel af, maar in mindere mate het hoofddoel met betrekking tot het veiligheidsstreven.

2.5.4 Budgetten onduidelijk

Uit pagina 90 van de programmabegroting blijkt dat om de doelen te bereiken, een revolverend fonds is ingesteld voor investeringen. In de programmabegroting wordt aangegeven dat het huidige budget voldoende is om het bestaande verlichtingsareaal functioneel in stand te houden. Onder het programma 3 is het budget voor het openbare verlichtingsbeleid niet uitgesplitst. In het beheerplan wordt een duidelijk en goed overzicht gegeven van de kosten voor de periode van 2011-2015. De begroting voor die periode is uitgewerkt naar de operationele doelen voor het realiseren van meer duurzaamheid (op basisniveau). Wanneer echter de begroting uit het beheerplan wordt vergeleken met de bijlage 2 van de begroting 2015 (product 211), dan komen de bedragen niet overeen. In de begroting is een lager bedrag opgenomen dan op basis van het beheerplan ook voor de reeds verstreken jaren verwacht zou worden. Het is daardoor onduidelijk hoe op dit onderdeel het verband is tussen begroting en achterliggende beleidsplannen.

2.5.5 Monitoring en verantwoording zijn versnipperd

Uit de bestudeerde documenten is niet duidelijk op welke momenten de raad op de hoogte wordt gehouden aangaande het Beheerplan openbare verlichting. In de beleids- en beheerplannen zijn geen expliciete prestatie-indicatoren genoemd die gemonitord worden. In de programmarekeningen uit 2012 en 2013 wordt ook niet aangegeven wat al bereikt is en wat gedaan is om de doelstellingen te bereiken. De Nota Onderhoud Openbare Ruimte geeft wel enig inzicht in wat de gemeente heeft gedaan op het vlak van de grotere onderhoudsprojecten met betrekking tot de openbare verlichting.

2.5.6 Geen aparte afspraken over evaluatie- en bijsturingsmomenten voor de raad

Op basis van de bestudeerde documenten moet geconstateerd worden dat de rol van de raad niet verder gaat dan het vaststellen van de beheerplannen die ter kennisgeving aan de raad worden voorgelegd.

2.6 Beleid speelvoorzieningen is voldoende evalueerbaar

2.6.1 Probleemstelling en ambitie duidelijk omschreven in het Beheerplan spelen

Het beleidskader voor het onderdeel spelen in het programma Openbare Ruimte bestaat uit het beheerplan Spelen 2013-2016. In dit beheerplan is opgenomen op welke wijze het beheer en onderhoud aan de speeltoestellen en de speelplekken wordt uitgevoerd. Dit plan is door de raad op 22 april 2013 vastgesteld. In het beheerplan is de probleemstelling op een heldere wijze gepresenteerd. De ambitie die samenhangt met de probleemstelling is duidelijk geformuleerd.

In het beheerplan worden drie mogelijke keuzen voorgesteld om de doelstellingen te realiseren. In het beheerplan worden deze keuzen verwoord als *spoor 1, spoor 2* en *spoor 3*. Per spoor wordt uitgelegd wat er gedaan kan worden en wat de consequenties zijn. Deze sporen worden uitgewerkt naar mogelijke scenario's.

2.6.2 Hoofddoelen spelen zijn constistent geformuleerd en houden verband met de ambitie

Het hoofddoel dat in de begroting is geformuleerd is dat het college in Den Helder veilige speelplekken wil hebben en behouden, waar kinderen de wereld kunnen ontdekken.

In het beheerplan Spelen 2013-2016 wordt als belangrijkste doelstelling genoemd het verkrijgen en behouden van veilige speelvoorzieningen voor de inwoners van Den Helder. Dit doel correspondeert met het doel dat is opgenomen in de programmabegroting 2015.

In het beheerplan Spelen wordt een aantal randvoorwaarden genoemd die zouden kunnen worden opgevat als een manier om de hoofddoelstelling meer SMT te maken. Randvoorwaarden die o.a. beschreven worden zijn dat er variatie dient te zijn in de inrichting van het gebied met minimaal 75 vierkante meter speelgroen per woning binnen een afstand van 500 meter van de woning.

De hoofddoelen zijn overzichtelijk in beeld gebracht en houden verband met de ambitie en probleemstelling die in het beheerplan zijn gepresenteerd. De evalueerbaarheid van de hoofddoelen, binnen het onderdeel spelen van het programma Openbare Ruimte, is ruim voldoende.

2.6.3 Operationele doelen voor het onderdeel goed evalueerbaar

De begroting 2015 geeft onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen' vier voornemens die als operationele doelen kunnen worden opgevat om het beleidsdoel dichterbij te brengen. Drie van deze doelen zijn relatief goed SMT-geformuleerd en zijn daardoor in potentie ook goed evalueerbaar. Het vierde voornemen, meewerken aan en adviseren bij bewonersinitiatieven, is nog niet echt specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Behoudens dit aandachtspunt is onze algemene constatering voor het beheerplan dan ook dat de operationele doelen voldoende tot goed evalueerbaar zijn. De genoemde voornemens zijn ook dekkend voor het bereiken van de hoofddoelstelling.

2.6.4 Budgetten niet duidelijk en mogelijk ontoereikend voor instandhouding

In de begroting 2015 zijn de kosten voor het speelvoorzieningenbeleid niet apart uitgesplitst. Ook in de bijlage 2 van de begroting is onder het programma 3 geen apart product te vinden waarop de kosten van het speelvoorzieningenbeleid zijn terug te vinden.

In het beheerplan Spelen is wel een financiële paragraaf opgenomen waaruit blijkt wat het beschikbare budget en wat het benodigde budget is. In het voorstel bij het beheerplan blijkt dat het begrote verschil bij de raad zal worden geclaimd bij de behandeling van de kadernota 2014-2017. Ook blijkt uit het beheerplan dat niet afgeschreven wordt op de speelvoorzieningen zodat er feitelijk geen geld is voor vervanging van te oude of onveilige speelvoorzieningen.

In de programmarekening 2013 wordt niet apart verslag gedaan van de prestatie op het vlak van het speelvoorzieningenbeleid. Ook bij de financiële paragraaf is niets terug te vinden over eventuele budgetoverschrijdingen of onderuitputting.

Doordat de koppeling tussen beheerplan en begroting niet zonder (ambtelijke hulp) gecontroleerd kan worden, wordt de evalueerbaarheid van het speelvoorzieningenbeleid met betrekking tot de verhouding tussen ter beschikking gestelde middelen en gerealiseerde prestaties ernstig belemmerd.

2.6.5 De raad wordt door monitoring en rapportage voldoende op de hoogte gehouden

De gemeente heeft beloofd de speelvoorzieningen jaarlijks te inspecteren. Volgens de Nota Onderhoud Openbare Ruimte 2014 gebeurt dit zelfs tweemaal per jaar. Er is niets afgesproken over het delen van deze inspectieresultaten met de raad. Daarnaast zijn er niet expliciet te monitoren indicatoren afgesproken bijvoorbeeld over de onderhoudsstaat van de speelvoorzieningen, hoeveel klachten er zijn en hoe vaak er reparaties moeten worden uitgevoerd.

Over de grote renovaties van speelvoorzieningen en aanleg van nieuwe speeloases wordt gerapporteerd in de nota's Onderhoud Openbare Ruimte. Deze worden standaard aan de raad aangeboden.

2.6.6 Niets aanvullends geregeld met betrekking tot mogelijkheden bijsturing door de raad

Noch in het beheerplan Spelen, noch in de begroting zijn aanvullende terugkoppelingsmomenten of beïnvloedingsmogelijkheden voor de raad afgesproken. Wel zijn er bij de grotere renovaties van speeloases mogelijkheden voor buurtbewoners en buurtkinderen om mee te praten over de gewenste speelvoorzieningen.

2.7 Evalueerbaarheid beleid straatmeubilair kan beter

2.7.1 Beleidskeuzen lastig te achterhalen in het Beheerplan verkeerstekens en straatmeubilair

Het beleidskader voor het onderdeel straatmeubilair omvat het 'Beheerplan verkeerstekens en straatmeubilair 2013-2016' en de programmabegroting 2015. Het beheerplan is op 16 december 2013 door de raad vastgesteld.

2.7.2 Hoofddoelen Beheerplan verkeerstekens en straatmeubilair overzichtelijk in beeld gebracht

In de programmabegroting is een algemeen doel geformuleerd, namelijk dat de gemeente Den Helder zorg draagt voor de weggebruiker zodat die een veilige verkeersomgeving heeft. In het beheerplan is een aantal andere hoofddoelen geformuleerd. Het hoofddoel dat daar beschreven wordt is dat binnen de gemeente Den Helder het uitgangspunt gehanteerd wordt dat de openbare ruimte schoon, heel en veilig moet zijn. Hiermee wordt beoogd dat de openbare ruimte aantrekkelijk is voor de inwoners van Den Helder. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat schoon een dubbele rol heeft wat betreft straatmeubilair en verkeersvoorzieningen. Bij verkeersveiligheid is het van belang dat verkeersvoorzieningen altijd schoon én zichtbaar zijn.

De hoofddoelen die zijn geformuleerd zijn overzichtelijk in beeld gebracht. Doordat er niet echt een duidelijke ambitie en probleemstelling is beschreven, is het lastig te achterhalen of de doelen die zijn geformuleerd verband houden met een ambitie en een probleem. Het belangrijkste maatschappelijk effect dat genoemd wordt, is de veiligheid voor de inwoners van Den Helder. Hieruit blijkt dat het hoofddoel dan ook als een maatschappelijk effect is geformuleerd. De indicatoren, die zijn geformuleerd, houden rekening met de maatschappelijke effecten. Kortom, op basis van het beheerplan zijn de hoofddoelen goed evalueerbaar en is sprake van redelijke consistentie in de hoofddoelen tussen het beheerplan en de programmabegroting.

2.7.3 Operationele doelen sluiten goed aan bij de hoofddoelen die genoemd zijn in het beheerplan

In het beheerplan zijn operationele doelen geformuleerd die verband houden met de hoofddoelen. De operationele doelen corresponderen dan ook in grote mate met de hoofddoelen. Wat het overzichtelijk maakt is dat een aantal van die operationele doelen samengevat worden als beleidsacties in het beheerplan. De operationele doelen zijn zo geformuleerd dat ze ruim voldoende evalueerbaar zijn. Hoewel ze niet per se SMT, dus specifiek, meetbaar en tijdsgebonden zijn geformuleerd, is duidelijk wat behaald moet worden en hoe deze doelen te behalen zijn. De volgende voorbeelden uit het beheerplan illustreren dit goed: 'Gebreken van verkeersborden en verkeerstekens die te maken hebben met verkeersveiligheid worden binnen 1 dag hersteld' en 'Zoveel mogelijk eenduidig uitvoeren van fietsklemmen, waarbij aandacht is voor aanbiedmogelijkheden van de fiets'. Deze operationele doelen sluiten aan op het hoofddoel verkeersveiligheid. Ze zijn niet SMT geformuleerd, maar maken wel duidelijk wat bedoeld wordt.

In de programmabegroting wordt een aantal activiteiten beschreven om de geformuleerde operationele doelstellingen te behalen. Deze activiteiten zijn helder omschreven maar nog niet SMT gemaakt. Voorbeelden zijn 'Wij gaan door met de standaardisering van het straatmeubilair' of 'We verminderen het aantal paaltjes en verkeersborden, zodat het straatbeeld verbetert en het te beheren areaal afneemt'.

2.7.4 Budgetten zijn niet helder

In het beheerplan Verkeerstekens en straatmeubilair 2013-2016 wordt een apart hoofdstuk gewijd aan financiën. Hieruit blijkt dat een klein deel van de kosten gedekt wordt uit het product 209 (straatmeubilair) en een groot deel uit product 211 (verkeersmaatregelen). Dit laatste product valt echter volgens de begrotingssystematiek onder programma 6 Verkeer en vervoer. Daarnaast vertelt de financiële paragraaf van het beheerplan dat in de kosten nog niet de personeelskosten zijn opgenomen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat bij voorzetting van het huidige beleid het beschikbare budget voor de komende beheerperiode voldoende is.

In de begroting 2015 is binnen het programma 3 geen uitsplitsing gemaakt naar de kosten. In bijlage 2 bij de begroting is wel het product voor straatmeubilair (product 209) opgenomen. De bij dit product genoemde bedragen schommelen aanzienlijk tussen de jaren (i.c. 2013: € 303.000, 2014: €603.000 en 2015 en verder ca. € 464.000). Daarnaast sluiten deze bedragen bij lange na niet aan bij de in het beheerplan genoemde bedragen onder product 209 (i.c. ca € 73.000 of €283.204 als ook het budget voor de verkeerstekensbeheer erbij wordt opgeteld).

De onduidelijkheid over hoeveel de gemeente nu over heeft voor het beheer van het straatmeubilair belemmert een goede evaluatie van het beleid op dit punt. Er kan immers niet vastgesteld worden in hoeverre de ter beschikking gestelde middelen afdoende zijn geweest voor het realiseren van de gevraagde output of het na te streven gewenste effect (beleidsdoelen).

2.7.5 Monitoring en rapportage onduidelijk in het Beheerplan Verkeerstekens en straatmeubilair

In de programmabegroting 2015 is niets opgenomen over de aard van monitoring en rapportage. In het beheerplan is aangegeven dat het beheerplan 2013-2016 volgt uit het beheer dat in 2009 is geschreven. Het is niet duidelijk of er een evaluatie heeft plaatsgevonden van het eerdere beheerplan, of de raad hiervan op de hoogte is gebracht en of er afspraken zijn met de raad wanneer hij (tussentijds) op de hoogte wordt gebracht. Anderzijds kent het beheerplan in hoofdstuk 3 wel een uitgebreide beschrijving van het te beheren areaal en de onderhoudsstaat daarvan (in hoofdstuk 5) die goed kan dienen als een nulmeting voor de evaluatie van de te bereiken doelen. Daarnaast spreekt de Nota Onderhoud Openbare Ruimte over een inspectiefrequentie van al het straatmeubilair van éénmaal per vier jaar. In tegenstelling

tot in de andere beheerplannen wordt in deze nota overigens geen verslag gedaan van de prestaties op het vlak van het straatmeubilair beheer.

2.7.6 Geen extra afspraken over terugkoppelingsmomenten en/of beïnvloedingsmogelijheden voor de raad

In de verschillende plannen zijn geen afspraken opgenomen over specifieke evaluatiemomenten of mogelijkheden voor de raad om tussentijds bij te sturen.

2.8 Beleid civiele kunstwerken in potentie goed evalueerbaar

2.8.1 Ambitie beschreven in beheerplan Civiele kunstwerken

Het door de raad vastgestelde beleidskader voor het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken bestaat uit het 'Beheerplan civiele kunstwerken 2013-2015' en de programmabegroting 2015. Het beheerplan is door de raad vastgesteld op 3 december 2012.

In het beheerplan is een ambitie geformuleerd die voorbouwt op de in 2012 gehouden inspecties van de 142 bij de gemeente in beheer zijnde civiele kunstwerken. Daaruit kwam dat bij 33% achterstallig onderhoud is aangetroffen en bij 69% klein onderhoud moet worden uitgevoerd. Eén object zou vervangen moeten worden. Al met al wordt in het plan geconcludeerd dat de bruggen zich in redelijke tot goede onderhoudsstaat bevinden. Hierdoor is aangegeven dat huidige ambitieniveau is om onderhoud te plegen om zo kwaliteit te waarborgen c.q. op het bestaande peil te houden.

2.8.2 Hoofddoelen duidelijk en helder beschreven op basis van maatschappelijke effecten

In de programmabegroting wordt niet zo zeer een hoofddoel geformuleerd. Er wordt namelijk bij *wat willen we bereiken* aangegeven dat de civiele kunstwerken in redelijke tot goede staat verkeren en dat een aantal kunstwerken onderhoud nodigt heeft.

In het beheerplan worden maatschappelijke effecten in ogenschouw genomen, namelijk als *kwaliteitsthema's*. Zo wordt een viertal kwaliteitsthema's onderscheiden: veiligheid, functionaliteit, duurzaamheid en toonbaarheid. Deze kunnen worden beschouwd als hoofddoelen. De hoofddoelen die zijn geformuleerd zijn helder en duidelijk beschreven en zijn als maatschappelijk effect geformuleerd. De hoofddoelen zijn ruim voldoende evalueerbaar.

2.8.3 Operationele doelen sluiten goed aan bij de hoofddoelen en zijn goed evalueerbaar

De operationele doelen die staan beschreven in het beheerplan zijn helder beschreven. De operationele doelen zijn zo geformuleerd dat ze samenhangen met de geformuleerde kwaliteitsthema's. In het beheerplan worden verschillende onderhoudsmogelijkheden gepresenteerd om zo de einddoelen te bereiken. Uiteindelijk wordt in de conclusie van het beheerplan gekozen voor één van de gepresenteerde varianten. De operationele doelen zijn voorzien van valide en meetbare indicatoren die echter niet per se SMT zijn geformuleerd. Dit maakt het niet minder moeilijk evalueerbaar. Al met al zijn de operationele doelen voldoende evalueerbaar.

Hoewel het uitbesteden aan een externe partij in het beheerplan niet is opgenomen, zijn er twee hoofdstukken waarin de onderhoudsstrategie en onderhoudsplannen zijn opgenomen en waarin de taken en prestaties, om de operationele doelen te bewerkstelligen, staan beschreven. Op basis van het beheerplan is aannemelijk dat door uitvoering van de taken en prestaties de operationele doelen te bereiken zijn.

2.8.4 Relatie tussen budget beheerplan en begroting is onduidelijk

In het beheerplan wordt een budget aangegeven voor de jaarlijkse onderhoudskosten. Er wordt zelfs een prognose opgenomen voor het niveau van de onderhoudskosten tot 2017, voor het kostenniveau tussen 2018 en 2022 voor de periode 2023-2032. Het plan stelt dat de huidige budgetten afdoende moeten zijn om het beheer in ieder geval tot 2017 adequaat te kunnen uitvoeren.

In de begroting 2015 zijn de kosten voor het beheer van de civiele kunstwerken niet uitgesplitst. In de bijlage 2 is wel een product voor de civiele kunstwerken opgenomen (product 201). De bedragen die bij dit product zijn opgenomen komen echter niet overeen met wat volgens het beheerplan opgenomen zou moeten zijn, al zijn de verschillen bij dit beleidsthema kleiner dan bij de meeste andere thema's onder programma 3.

Omdat ook bij dit beleidsthema niet duidelijk is hoe de relatie tussen beheerplan en begroting is wordt een goede evaluatie belemmerd.

2.8.5 Wijze van rapportage en monitoring in Beheerplan civiele kunstwerken helder

In het beheerplan is opgenomen dat om inzicht te krijgen in de huidige staat van de civiele kunstwerken in 2012 een inspectie is uitgevoerd. Volgens de nota Onderhoud Openbare Ruimte 2014 zal deze inspectie iedere vier jaar worden herhaald voorafgaand aan de herziening van het beheerplan. Verder zijn er geen specifieke monitoringafspraken of instrumenten. Ook de nota Onderhoud Openbare Ruimte wordt momenteel niet gebruikt om verslag te doen van het onderhoud aan de civiele kunstwerken of om aan te kondigen welke projecten er de komende periode op stapel staan. De programmarekeningen geven ook geen specifieke toelichting op de prestaties die zijn bereikt op het beleidsthema.

2.8.6 Beïnvloedbaarheid niet verder dan het vaststellen van het Beheerplan civiele kunstwerken

Op basis van de bestudeerde documenten moet geconstateerd worden dat de rol van de raad niet verder gaat dan het vaststellen van het beheerplan dat ter kennisgeving aan de raad wordt voorgelegd.

2.9 Programma wijkgericht werken onvoldoende evalueerbaar

2.9.1 Ambitie in het Programma wijkgericht werken helder en scherp geformuleerd

De kaders voor het beleidsthema wijkgericht werken zijn vastgelegd in het 'Programma wijkgericht werken 2012-2015' en de begroting 2015. Daarnaast kent de gemeente sinds november 2014 een nota 'Midden in de Samenleving: Participatie in de gemeente Den Helder'. In deze laatste nota van welgeteld twee pagina's wordt naar het Programma wijkgericht werken 2012-2015 gewezen als uitwerking van de wijze van participatie met betrekking tot de fysieke leefomgeving.

Het Programma wijkgericht werken 2012-2015 is op 9 oktober 2012 door het college vastgesteld en is verder niet door de raad vastgesteld. Het document wordt afgesloten met een paragraaf over de status van het programma. Daarbij geven de opstellers van het document aan dat zij het graag als een flexibel en dynamisch document zien waarin uitgangspunten nog kunnen veranderen. Ook wordt aangekondigd dat men niet bij iedere uitgangspuntwijziging een nieuw of herzien programma zal opstellen.

In het programma worden zeven uitgangspunten genoemd die kunnen worden opgevat als de ambities die de gemeente met het programma heeft. Deze ambities bouwen ook voort op een nieuwe visie op de gemeentelijke organisatie. Het programma wijkgericht werken wordt wel beperkt tot de fysieke

leefomgeving. Er valt uit het programma niet op te maken of er alternatieven zijn afgewogen en of die ook aan de raad zijn voorgelegd.

2.9.2 Hoofddoelen lastig vindbaar

In het programma zijn de hoofddoelen niet duidelijk en overzichtelijk geformuleerd. De hoofddoelen zijn niet expliciet omschreven als doelstellingen, maar blijken uit verschillende onderdelen van het programma. Hierdoor zijn de hoofddoelen lastig te evalueren, omdat ze niet expliciet aan bod komen in het programma. Voor zover de ambities of voornemens als hoofddoelen kunnen worden geclassificeerd, zijn zij niet SMT geformuleerd. Evalueren van het succes van het wijkgericht werkenbeleid is daardoor nauwelijks mogelijk.

In de programmabegroting is een hoofddoel opgenomen namelijk dat het antwoord biedt op vraagstukken vanuit de wijk over de fysieke woon- en leefomgeving en de sociale en maatschappelijke aspecten daarvan. De gemeente doet een stap terug zodat bewoners en andere partijen voorwaarts treden. Dit hoofddoel is lastig één op één terug te vinden in het beheerplan. Hierdoor is het lastig om consistentie te ontdekken tussen het beheerplan en de programmabegroting, waardoor de evalueerbaarheid van de hoofddoelen onvoldoende is.

2.9.3 Operationele doelen en instrumenten vooral inputgericht

Het programma wil de ambities realiseren door de inzet van een aantal instrumenten zoals het werken met buurtconciërges, buurtwethouders, accountmanagers, wijkbezoeken en een convenant met de woningstichting. Het goed laten functioneren van deze instrumenten kan gelijk worden gesteld aan de operationele doelen van het wijkgericht werkenbeleid. Ook in de programmabegroting 2015 komen de meeste van deze instrumenten - maar niet allemaal - terug onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen'. Daarnaast kan wel relatief eenvoudig worden geconstateerd of de genoemde instrumenten zijn opgezet, maar geeft het programma nauwelijks aanknopingspunten om te bepalen wanneer ze succesvol zijn. De operationele doelen zijn daarvoor niet SMT-genoeg geformuleerd.

2.9.4 Programma Wijkgericht Werken biedt geen inzicht in het beschikbare budget

Het programma Wijkgericht werken kent geen financiële paragraaf. Alleen bij één instrument, het convenant met de Woningstichting, wordt een budget genoemd van € 550.000 om wijkingrepen uit te kunnen financieren. In de begroting 2015 zijn de kosten van het wijkgericht werken niet onder het programma 3 uitgesplitst. Wel is in de bijlage 2 een product Wijkbeheer (product 761) opgenomen met een budget dat ruim tweemaal hoger ligt dan in het programma wordt genoemd. Ook bij dit beleidsthema lijkt de link tussen begroting en beleidsthema onduidelijk.

2.9.5 Monitoring en rapportage voor de raad komen niet aan bod in het Programma wijkgericht werken

Het programma Wijkgericht werken bevat geen indicatoren aan de hand waarvan het succes van het programma kan worden bepaald. Ook is er niets in afgesproken over de monitoring of evaluatie van het programma. Het programma kan in feite beschouwd worden als één van de uitwerkingen van de organisatievisie, die zich organisch ontwikkelt tot hopelijk iets werkbaars. De raad wordt jaarlijks geïnformeerd via de programmarekeningen. In de programmarekeningen wordt uitgelegd wat de doelstellingen waren voor dat jaar, wat de resultaten zijn en hoe deze resultaten zijn behaald. De terugkoppelingen bevinden zich vooral op het niveau van de ontwikkeling van de instrumenten (buurtconciërges, accountmanagers, wijkbezoeken e.a.). Daarnaast worden er de start en afronding van een aantal projecten genoemd die niet zo expliciet zijn aangekondigd in het programma en/of de

begrotingen. Het is niet duidelijk of de raad ook op andere momenten geïnformeerd wordt over de voortgang en heeft kunnen meebeslissen over gestarte projecten.

2.9.6 Beïnvloedbaarheid raad niet verder dan vaststellen programmabegroting

De rol van de raad lijkt, op basis van de bestudeerde documenten, niet meer dan het vaststellen van het beheerplan en de programmabegroting. Gegeven de relatief grote budgetten die beschikbaar zijn voor wijkbeheer en de projecten die in dat kader worden gestart, doet zich wel de vraag voor of deze projecten niet een geschikt aanknopingspunt zijn voor meer betrokkenheid van de raad bij het beleid met betrekking tot het wijkgericht werken.

2.10 Oordeel over evalueerbaarheid programma 3: In potentie goed evalueerbaar te maken

2.10.1 Algemeen: Evalueerbaarheid wisselt per beleidsthema

De evalueerbaarheid van de beleidsthema's binnen het programma 3 'Beheer openbare ruimte' verschilt per thema. Bij een enkel thema is er nog nauwelijks beleid waaraan getoetst kan worden, bij veel andere zou de evalueerbaarheid met relatief eenvoudige ingrepen flink kunnen verbeteren. Bij een enkel thema is de presentatie al zo transparant en concreet dat een evaluatie relatief eenvoudig is uit te voeren.

2.10.2 Norm beleidskeuzen: Beheerplannen in potentie een goede basis voor evaluaties

De beheerplannen bieden in beginsel een goede basis voor de evaluatie van het beleid. Ze hebben vrijwel allemaal een relatief concrete omschrijving van de beleidsuitdaging dankzij de systematische inspectierondes en het duidelijke zicht dat men heeft op het te beheren areaal. De beleidsdoelen of ambities met betrekking tot het gewenste maatschappelijke effect zijn vaak wel uitgedrukt in termen van 'meer' of 'minder', maar meestal is nog niet duidelijk hoeveel meer of minder men dan wil halen. Dit kan echter relatief makkelijk opgelost worden door aan de beleidsdoelen streefniveaus te koppelen.

2.10.3 Norm hoofddoelen: Wijze van prioriteitstellen werkt soms averechts op evalueerbaarheid

Daarnaast zien we dat bij diverse beheerplannen bij voorbaat het beschikbare budget niet voldoende is om bijvoorbeeld het gewenste kwaliteitniveau te halen. De beheerplannen geven dan de door de gemeente te volgen prioriteiten aan. Doordat deze prioriteiten vervolgens niet SMT-genoeg zijn geformuleerd ondermijnen ze de evalueerbaarheid van het totaal. Voorbeeld: als het basisniveau voor een deel van het areaal niet haalbaar is en er prioriteiten moeten worden gesteld, dan moet wel worden aangegeven welk deel op een lager niveau mag worden onderhouden en hoeveel lager dat niveau dan maximaal mag zijn.

2.10.4 Norm operationele doelen: Ontbreken jaarschijven in beheerplannen bemoeilijkt SMT maken operationele doelen

De invulling van de operationele doelen verschilt ook per beleidsthema. Verschillende abstractieniveaus lopen door elkaar. De meeste beheerplannen ontberen een presentatie van het uit te voeren onderhoud en beheer in jaarschijven. In het kader van de evaluatie zijn veel operationele doelen daardoor niet SMT-genoeg geformuleerd. Hierdoor is het moeilijk te bepalen in hoeverre de voorgenomen output is gehaald en ook in hoeverre de beschikbare middelen toereikend zijn voor het realiseren van de voorgenomen output.

De gemeente heeft dit probleem proberen te ondervangen met de presentatie van een jaarlijkse nota Onderhoud Openbare Ruimte. Deze nota's kennen echter enkele tekortkomingen. Ze worden niet vastgesteld door de raad en kennen ook geen financiële paragraaf. Daarnaast hebben ze alleen betrekking op de grotere, meerjarige onderhoudsprojecten en niet op het reguliere klein onderhoud. Het is voor een buitenstaander - zoals een raadslid - niet mogelijk om een verband te leggen tussen de onderhoudsprojecten die in de jaarlijkse nota's worden aangekondigd en het beheerplan dat is vastgesteld.

Bij meerdere beleidsthema's is de invulling van de operationele doelen - de invulling van de vraag 'wat gaan we daarvoor doen' - vooral een kwestie van wat er extra wordt gedaan boven op het uitvoeren van beheer conform het beheerplan. Dit is jammer omdat wij zo ook enkele malen hebben moeten constateren dat de operationele doelen niet volledig dekkend zijn voor het bereiken van de in de vraag 'wat willen we bereiken' neergelegde ambities of beleidsdoelen.

2.10.5 Norm budget: Koppeling tussen beheerplannen en begroting aandachtspunt

In de begroting worden de budgetten voor de beleidsthema's vrijwel nergens meer binnen het programma uitgesplitst. De begrotingsproducten in de bijlage 2 van de begroting geven ook al geen houvast om te bepalen hoeveel de gemeente nu daadwerkelijk uitgeeft aan de verschillende beleidsthema's. De beheerplannen daarentegen hebben wel een financiële paragraaf, maar deze zijn niet geschikt voor het als claimen van meerjarige budgetten in de begrotingen. Daarnaast hebben wij bij geen enkel beheerplan een één-op-één relatie kunnen ontdekken tussen de bedragen in de beheerplannen en de begrotingen. Hierdoor is het niet mogelijk te evalueren in hoeverre de ter beschikking gestelde middelen afdoende zijn voor de realisatie van alle voornemens zowel met betrekking tot de operationele doelen (output) als tot de beleidsdoelen (outcome).

2.10.6 Norm monitoring: Monitoring en rapportagemomenten vooral gekoppeld aan vernieuwen beheerplannen

Op de meeste beleidsterreinen binnen het beheer van de openbare ruimte wordt gewerkt met periodieke inspecties die een goed en systematisch beeld geven van de staat van de openbare ruimte en de behoefte aan onderhoud. De frequenties van de inspecties verschillen per beheerplan. De resultaten zien wij noch terug in de begrotingsverantwoording noch in de jaarlijkse nota's Onderhoud Openbare Ruimte. Hierdoor is het voornaamste moment waarop de raad kennis kan nemen van de staat van de openbare ruimte het moment waarop de nieuwe versies van de verschillende beheerplannen worden behandeld en vastgesteld. Dit is gemiddeld één maal per vier jaar.

2.10.7 Norm beinvloeding: Belangrijkse bijjsturingsmogelijkheden raad gekoppeld aan P&C-cyclus

De beleidsplannen, beheerplannen en begrotingen bevatten geen aanvullende afspraken over (extra) evaluatiemomenten en bijsturingsmogelijkheden door de raad. Dit betekent dat moet worden blindgevaren op de planning- en controlcyclus. Dit hoeft op zich niet erg te zijn. De informatie die de P&C-cyclus oplevert leent zich momenteel echter onvoldoende om een beeld te vormen over de relatie tussen de beschikbaar gestelde middelen en de daarmee behaalde prestaties.

2.10.8 Tot slot: Wijkgericht werken als vreemde eend in de bijt

Het beleidsthema wijkgericht werken neemt binnen het programma 3 een bijzondere positie in. Het beleid is alleen door het college en niet door de raad vastgesteld en is continu aan verandering onderhevig. Doelen zijn niet SMT, het budget is onduidelijk en het programma leent zich nauwelijks voor evaluatie. Daarnaast lijkt het erop dat het beleidsthema als enige van de beleidsthema's onder programma 3 een tijdelijk karakter heeft. Als de na te streven nieuwe manier van werken is ingevoerd en functioneert zal de

noodzaak en het nut van het programma wijkgericht werken als apart beleidsthema snel aan betekenis verliezen.

3. Programma 11: Sociaal domein

In de begroting 2015 worden binnen het programma 11 Sociaal domein vijftien aparte beleidsthema's onderscheiden waarvoor raad en college het de moeite waard vinden ze apart te vermelden en inhoudelijk toe te lichten. In het kader van het rekenkameronderzoek is daar één beleidsthema aan toegevoegd namelijk de samenhang tussen de decentralisaties in het sociaal domein. In de onderstaande paragrafen worden alle zestien thema's beoordeeld op hun evalueerbaarheid.

3.1 Evalueerbaarheid beleidsthema decentralisatie AWBZ-zorg naar de Wmo beperkt

3.1.1 Decentralisatie als tijdelijk project of permanent beleidsthema?

Het door de raad vastgestelde kader voor de decentralisatie van de AWBZ-zorg naar de WMO is neergelegd in de gezamenlijk met de gemeenten Hollandse Kroon, Schagen en Texel opgestelde '3D-beleidsplan: op weg naar een zorgzame samenleving' van 10 juli 2014. Met name in de hoofdstukken 2 (Verbinding) en 5 (Maatschappelijke ondersteuning) van dit plan zijn kaders te vinden op basis waarvan het beleid rondom de decentralisatie AWBZ-zorg naar de Wmo zou moeten kunnen worden geëvalueerd. Het 3D-beleidsplan is onder andere in 2013 voorafgegaan door een regionale visie op het sociaal domein (Voor Elkaar, Met Elkaar) en een uitwerkingsplan (Met Kop en Schouders). Daarnaast is er in augustus 2011 door de gemeente een projectplan Decentralisatie AWBZ begeleiding naar de WMO opgesteld voor de regio Kop van Noord-Holland. Gezien de leeftijd van dit laatste stuk en de vele wijzigingen sindsdien in het rijksbeleid ten aanzien van de decentralisatie AWBZ-zorg naar de WMO hebben wij dit plan verder niet bij de evalueerbaarheid van het beleid betrokken. In relatie tot de andere twee met de regio opgestelde documenten doet de vraag zich voor in hoeverre deze documenten nog dienst doen als kaders die door de raad aan het college zijn meegegeven: blijven ze onbeperkt van belang als beleidskader of heeft het 3D-beleidsplan hun rol als beleidskader overbodig gemaakt?

Zowel de begroting 2015 als het 3D-beleidsplan schetsen het streefbeeld van de maatschappelijke ondersteuning na de decentralisatie van de AWBZ-zorg naar de Wmo. Ze omvatten echter ook de oorspronkelijke Wmo-taken die de gemeente al had voor de decentralisaties. Dit roept de vraag op of het beleidsthema 'Decentralisatie AWBZ-zorg naar de Wmo' een tijdelijk beleidsthema is, dat alleen nog actueel is totdat de decentralisatie-operatie is afgerond (zie ook de opmerkingen bij het beleidsthema 'Invoering Participatiewet'). Zo ja, dan zouden we in de begroting ook een beleidsthema verwachten over de reguliere uitvoering van het Wmo (2015) beleid. Zo nee, dan is de benaming van het beleidsthema verwarrend gekozen. In dat geval zou een bredere benaming als 'uitvoering Wmo 2015' of 'maatschappelijke ondersteuning' beter passen.

3.1.2 Hoofddoelen in potentie goed evalueerbaar

Het 3D-beleidsplan somt in paragraaf 5.1 een aantal ambities en gewenste maatschappelijke effecten op. Het streven naar gelijkblijvende collectieve kosten is zowel bij de opsomming van de ambities als bij de gewenste effecten terug te vinden (kosten blijven binnen het door de raad beschikbaar gestelde budget).

Een deel van de geformuleerde ambities en de gewenste maatschappelijke effecten lenen zich in potentie voor evaluatie. De ambities en gewenste effecten zijn echter nog niet SMT geformuleerd.

De ambities uit het 3D-beleidsplan zouden kunnen worden gezien als de hoofddoelen van het Wmo-2015-beleid. In de begroting 2015 worden deze ambities min of meer ook beschreven als inleiding op de paragraaf 'wat willen we bereiken'. Er is over het algemeen een duidelijke en consistente relatie tussen de begroting en het 3D-beleidsplan.

3.1.3 Operationele doelen verschillen in abstractieniveau en evalueerbaarheid

De kaders en uitgangspunten die in paragraaf 5.1 van het 3D-beleid worden genoemd zeggen vooral iets over hoe de gemeente haar ambities/hoofddoelen wil realiseren. Namelijk door bevorderen van sociale samenhang, ondersteunen van de eigen kracht en participatie van personen met een beperking, en bieden van beschermd wonen en opvang.

In de begroting 2015 zijn deze punten overgenomen onder de kop 'wat willen we bereiken'. Onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen' volgt in de begroting 2015 een aantal voornemens die verschillende abstractieniveaus kennen. Zo wordt er een onderzoek aangekondigd naar de beschikbaarheid van en behoefte aan aangepaste woonvoorzieningen - iets wat zeer SMT is geformuleerd - , terwijl er ook beschikbaarheid en spreiding van algemene voorzieningen wordt beloofd - iets wat in de gekozen formulering nauwelijks evalueerbaar is. De begroting 2015 kent ter uitwerking van de vraag 'wat gaan we daarvoor doen' meerdere subparagrafen. Eén grijpt terug op een item dat is genoemd onder 'wat willen we bereiken' (i.c. bieden van beschermd wonen). Een ander licht één punt toe uit de voornemens onder het kopje 'wat gaan we daarvoor doen' (i.c. ondersteuning van mantelzorg). Een derde wordt onder geen van beide kopjes genoemd (i.c. het Algemeen Meldpunt Huislijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), dat eigenlijk beter zou passen bij het beleidsthema 'geweld in afhankelijkheidsrelaties'). Een vierde grijpt terug op een zin in de inleiding op het beleidsthema (i.c. samenwerking met zorgverzekeraars). Al met al lijkt de uitwerking van verschillende onderdelen in subparagrafen wat willekeurig over te komen, met name als in aanmerking wordt genomen welke thema's in het 3D-beleidsplan nader worden uitgewerkt.

In de subparagrafen worden veelal nader te verwachten plannen en afspraken aangekondigd. De realisatie van deze beloftes valt relatief eenvoudig te constateren en is daarmee ook relatief goed evalueerbaar. Dit is dan echter ook meestal het meest concrete dat wordt beloofd. Over het algemeen zijn de operationele doelstellingen nog niet zodanig SMT-geformuleerd, dat ook makkelijk kan worden geëvalueerd in hoeverre ze gerealiseerd worden en in hoeverre ze bijdragen aan de gewenste outcome c.q. hoofddoelen en ambities van het beleid.

3.1.4 Budget niet zonder hulp te ontrafelen

In de begroting 2015 onder programma 11 zijn de kosten van de decentralisatie van de AWBZ-zorg naar de Wmo niet uitgesplitst. In de financiële toelichting bij programma 11 wordt wel aangegeven dat het oude WMO-budget wordt gekort en dat er een eenmalige bijdrage wordt ontvangen voor de kosten van de transitie. De bijlage 2 van de begroting waarin de specificatie toedeling van (functionele) begrotingsproducten aan de programma's is opgenomen bevat een groot aantal producten die tot het beleidsthema Decentralisatie AWBZ-zorg naar Wmo zouden kunnen worden gerekend. De totale kosten die de gemeente gaat maken voor de realisatie van de doelstellingen zijn er echter niet zonder ambtelijke hulp uit af te leiden. Zo kent de functionele begroting onder andere twee Wmo-producten (i.c. 650 en 652), een product maatschappelijk werk (653), een product maatschappelijke opvang (655), een product ouderenwerk (657) en een product vrijwilligerswerk (658).

In de bijlage 1 van het 3D-beleidsplan is een raming van het budget voor de uitvoering van de Wmo-2015 opgenomen. In hoeverre beide beleidskaders consistent met elkaar zijn is ook moeilijk vast te stellen.

Al met al is op basis van de vastgestelde beleidskaders nauwelijks een relatie te leggen tussen het ter beschikking gestelde geld en de mate waarin daarmee de operationele en beleidsdoelen worden gerealiseerd.

3.1.5 Monitoring/rapportage nog niet geregeld

In geen van de beleidsdocumenten zijn uitspraken opgenomen over een vorm van monitoring van het Wmo-beleid. Ook wordt nergens duidelijk of en wat de gemeente zou willen monitoren om te bepalen in hoeverre doelen worden gehaald met de beschikbaar gestelde middelen. De raad is daarmee in eerste instantie afhankelijk van wat er in de P&C-cyclus wordt teruggekoppeld over de Decentralisatie AWBZ-zorg naar de Wmo. De programmarekening 2013 rapporteert over de oude Wmo alleen over de financiële afwijkingen i.c. bij de verklaring voor onderuitputting van het budget voor huishoudelijke hulp. Over het beleidsthema Decentralisatie AWBZ -zorg wordt wel apart gerapporteerd op het niveau van een kwalitatieve beschrijving van de bereikte procedurestappen in de opzet van de regionale samenwerking.

In de nota 'Met Kop en Schouders' wordt aangekondigd dat de gemeenten wijkscans gaan uitvoeren. Deze schans hebben vooral tot doel het onderbouwen van de ondersteuningsbehoefte in de wijken ofwel de bepaling van de formatieve omvang van de wijkteams. Niet is duidelijk of deze scans periodiek zullen gaan plaatsvinden.

Bijlage 1 bij het 3D-beleidsplan bevat de nodige statistieken over de doelgroepen en de kosten die daarvoor worden gemaakt. Deze statistieken zouden onderdeel kunnen uitmaken van een eventuele nulmeting. Er zijn - met uitzondering van de statistieken over bekende cliënten - echter geen gegevens te vinden die iets zeggen over de huidige score van de gemeente op de onderdelen waarop de ambities/beleidsdoelen zijn geformuleerd (i.c. meer zelfstandig wonen, meer regie op lokaal niveau, minder formele zorg, dagbesteding op basis van talenten en mogelijkheden dicht bij gebruiker).

3.1.6 Geen specifieke maatregelen om bijsturing door raad mogelijk te maken

In de beleidskaders zijn met uitzondering van de evaluatie van de wijkteams (zie paragraaf 4.4) geen specifieke evaluatie-afspraken opgenomen en ook geen momenten waarop de raad weer expliciet de gelegenheid heeft om het beleid bij te sturen. Dit betekent dat de raad zelf aan zet is als zij vaker dan de P&C-cyclus aan gelegenheden biedt, de mogelijkheid wil hebben om bij te sturen[3].

3.2 Jeugdhulpbeleid in potentie goed te evalueren

3.2.1 Beleidskeuzen vooral ingestoken op wettelijke plicht

De beleidskaders voor het jeugdhulpbeleid van de gemeente zijn vastgesteld in het 3D-beleidsplan en de begroting 2015. Hoofdstuk 4 van dit het 3D-beleidsplan is speciaal gewijd aan de jeugd. Net als bij het Wmo-beleid is het plan in 2013 voorafgegaan door de samen met de regiogemeenten opgestelde visie op het sociaal domein (Voor Elkaar, Met Elkaar) en een uitwerkingsplan (Met Kop en Schouders). Ook hier doet zich de vraag voor in hoeverre de eerdere nota's nog geldige kaders bieden en in hoeverre het 3D-beleidsplan deze nota's voor dat deel overbodig heeft gemaakt. Daarnaast is de Verordening jeugd vastgesteld als kader voor de uitvoering van het jeugdhulpbeleid. Er is ook een Regionaal Transitie

[3] Ons zijn verschillende gemeenten bekend die ieder half jaar aan de hand van een speciale monitor sociaal domein de raad in de gelegenheid stellen zich een beeld te vormen over de voortgang van het beleid.

Arrangement (RTA) afgesproken, dat de gemeente bindt aan diverse kaders met betrekking tot de tweedelijns jeugdzorg. Dit RTA is echter niet door de raad van Den Helder vastgesteld, maar alleen ter kennisname aan de raad gezonden.

Uit de nota's valt niet af te leiden of alternatieve beleidskeuzen zijn afgewogen en of de raad heeft kunnen meepraten over eventuele alternatieven.

Het 3D-beleidsplan legt de aanleiding voor de bemoeienis van de gemeente met de jeugdzorg vooral bij de wettelijke plicht die de gemeente heeft. In de begroting 2015 is onder het kopje 'wat willen we bereiken' de ambitie van de gemeente op een wat hoger abstractieniveau geformuleerd als *' dat kinderen en jongeren in Den Helder gezond en veilig kunnen opgroeien en hun talenten kunnen ontwikkelen'*.

3.2.2 Hoofddoelen potentieel goed evalueerbaar

De gezamenlijke gemeenten hebben de uitgangspunten van de jeugdwet en de jeugdhulpplicht in het 3D-beleidsplan vertaald naar een aantal door de gemeenten gewenste resultaten (zie paragraaf 4.1. van het 3D-beleidsplan). Deze kunnen worden opgevat als de ambities of gewenste outcome van het gemeentelijke jeugdhulpbeleid. Deze ambities zijn voor het overgrote deel al relatief SMT-geformuleerd. Voorbeeld: *Meer jeugdigen en gezinnen kunnen sneller hun eigen problemen oplossen*. Op basis van een nulmeting zou op een later tijdstip eenvoudig kunnen worden geconstateerd of de gemeente progressie boekt met haar beleid. Deze nulmeting heeft in principe ook plaatsgevonden. In de bijlage 2 bij het 3D-beleidsplan is aan de hand van een onderzoek 'Kinderen in tel 2012' een beeld gegeven van hoe de jeugd in Den Helder ervoor staat ten opzichte van de buurgemeenten en de rest van Noord-Holland.

Uit de teksten kan niet zo snel worden opgemaakt dat de doelstellingen in de begroting zijn overgenomen uit het 3D-beleidsplan. Al kan ook niet gesteld worden dat de teksten in beide documenten elkaar tegenspreken.

3.2.3 Operationele doelen zijn relatief concreet maar kunnen meer SMT worden geformuleerd

De begroting 2015 geeft onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen' een opsomming van zeven relatief concrete voornemens. Een daarvan is: '*Bij nieuwe cliënten geven we uitvoering aan onze gemeentelijke taken aan de hand van het vastgestelde beleidsplan en de Verordening jeugd.* Ook is er het voornemen om als gemeente regie te voeren *op de Innovatie Agenda voor Jeugd die voortkomt uit het beleidsplan*. Uit de teksten in de begroting 2015 blijkt niet dat het hier gaat om het gezamenlijke 3D-beleidsplan dat ook veel breder is dan alleen de jeugdzorg. Er wordt in de begroting op onderdelen echter wel degelijk een duidelijk verband gelegd met het eerder vastgestelde beleid. De operationele doelen zijn echter nog niet allemaal even SMT-geformuleerd.

3.2.4 Budget voor jeugdhulpbeleid niet direct af te leiden

De kosten voor de uitvoering van het jeugdhulpbeleid zijn onder het programma 11 niet uitgesplitst. De financiële toelichting bij programma 11 geeft wel een indruk van de veranderingen ten opzichte van de voorgaande begroting. Ook is er een eenmalig budget uit 2014 overgeheveld naar 2015 voor de transitiekosten die gepaard gaan met de decentralisatie van de jeugdzorg. Ook biedt bijlage 2 van het 3D-beleidsplan een raming van de wijziging van de omvang van de budgetten voor het jeugdzorgbeleid. In hoeverre deze raming is overgenomen in de begroting valt niet uit de vastgestelde beleidskaders af te leiden. Hoeveel er totaal nodig is aan middelen om het gemeentelijke jeugdhulpbeleid uit te voeren valt zonder ambtelijke hulp ook niet aan de hand van de bijlage 2 bij de begroting 2015 (met de budgetten per product) te reconstrueren.

Doordat niet inzichtelijk is hoeveel de afzonderlijke onderdelen van het beleid kosten kan uiteindelijk ook niet goed geëvalueerd worden in hoeverre de beschikbaar gestelde input afdoende is voor de afgesproken output en in hoeverre de gemeente de optimale combinatie van instrumenten inzet om de doelen van het jeugdhulpbeleid dichterbij te brengen.

3.2.5 Monitoring is geregeld

Monitoring van de resultaten van het beleid en die van de gecontracteerde instellingen is als operationeel doel opgenomen in de begroting onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen'. Niet is duidelijk hoe vaak de monitor zal worden uitgevoerd en in hoeverre de monitor ook voor de informatievoorziening aan de raad is bedoeld. Aan de hand van de in de bijlage 2 van het 3D-beleidsplan opgenomen statistieken over de staat van de jeugd in Den Helder ligt er al met al wel een goede basis voor het evalueren van het jeugdbeleid. Aandachtspunt blijft wel de monitoring van de relatie tussen de ter beschikking gestelde middelen en de mate waarin daarmee de voorgenomen operationele doelen worden bereikt. Hiervoor zijn noch duidelijke indicatoren benoemd, noch aspecten meegenomen in de uitgevoerde nulmeting.

3.2.6 Beïnvloedbaarheid niet expliciet geregeld

In de beleidsnota's zijn geen specifieke afspraken opgenomen over specifieke evaluatiemomenten of mogelijkheden voor de raad om tijdig te kunnen bijsturen. Met de aangekondigde monitoring en de concrete nulmeting is in beginsel wel de basis gelegd om als raad de resultaten van het beleid goed te kunnen volgen. De gemeente zal echter nog een stap extra moeten doen om te zorgen dat de monitoring compleet genoeg is en de resultaten ook tijdig met de raad worden gedeeld.

3.3 Invoering Participatiewet onvoldoende evalueerbaar

3.3.1 Witte vlek met betrekking tot uitvoering inkomensdeel voormalig programma 13

De invoering van de participatiewet is evenals een aantal andere beleidsthema's rondom werk en inkomen in de begroting van 2015 als project opgenomen onder het programma Sociaal domein. Dit is opvallend omdat de begroting 2014 nog een apart programma kende voor Werk en Inkomen (programma 13). In begroting 2015 is programma 13 verdwenen en wordt onder programma 11 echter alleen gesproken over de beleidsdoelen en maatregelen die nodig zijn om de wetswijzigingen rond WWB en Participatiewet goed uit te voeren. Er wordt niet gesproken over de reguliere bijstandsverstrekking, zoals dat in programma 13 in de begroting van de 2014 was opgenomen. Er lijkt hier dus qua beleidskaders een witte vlek te bestaan in de begroting 2015. Wel kent het programma 11 naast de invoering van de participatiewet meerdere nieuwe beleidsthema's die ook deels de reikwijdte van het voormalige programma 13 afdekken, te weten: Verloop Klantenbestand (zie paragraaf 4.5) en Werkgelegenheid en Arbeidsaanbod (zie paragraaf 4.15), Minimabeleid (zie paragraaf 4.11), Regionalisering (zie paragraaf 4.9) en Schuldhulpverlening (zie paragraaf 4.10).

De kaders voor de invoering (en uitvoering) van de participatiewet zijn opgenomen in het gemeenschappelijk met de gemeenten Hollandse Kroon, Schagen en Texel opgestelde '3D-beleidsplan: Op weg naar een zorgzame samenleving' van 10 juli 2014 (versie inclusief tekst Addendum Den Helder). De nota kent een aparte paragraaf waarin de doelgroep is gedefinieerd (paragraaf 4.2).

Daarnaast is er in juni 2014 een Plan van Aanpak Participatiewet opgesteld. Ons is nog niet duidelijk of dit PvA ook door de raad is vastgesteld en dus als kader geldt. Het ontbreken van het inkomensdeel uit het voormalige programma Werk en Inkomen en de relatief zeer gefocuste afbakening van het beleidsthema 'invoering participatiewet' tot doorvoeren van aanpassingen in verordeningen, werkprocessen en systemen

in het Plan van Aanpak, wekken verwarring over de reikwijdte van dit beleidsthema. Wij zien in ieder geval een inconsistentie tussen het Plan van Aanpak, de begroting en het 3D-beleidsplan zowel qua tijdshorizon (PvA gaat met de bestuurlijke planning tot eind 2014), als qua onderwerpen.

3.3.2 Hoofddoelen vooral gericht op veranderopgave

De invoering van de participatiewet wordt in de begroting 2015 vooral als een project gedefinieerd om de regionale samenwerking rond het op te zetten werkbedrijf (in de regio Noord-Holland Noord met Alkmaar als centrumgemeente) en gemeenschappelijke administratie en kenniscentrum goed te laten landen. Daarnaast zal de gemeente de nodige verordeningen moeten herzien en een voorziening beschut werk moeten treffen. De veranderopgave is in het plan van aanpak concreet verwoord.

De doelen zijn noch in de begroting, noch in de nota 3D-beleid zodanig concreet benoemd dat zij evalueerbaar zijn. Er zijn in beide documenten geen SMT-indicatoren benoemd op de na te streven doelen. In de begroting is wel een grafiek opgenomen waaruit is af te leiden hoe het aantal cliënten WWB/IOAW/IOAZ en WIJ zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Het plan van aanpak geeft daarentegen heel concreet aan wat er moet gebeuren. Dit is op een manier gebeurd die zich uitstekend leent voor evaluatie.

Er ligt geen duidelijke één-op-één relatie tussen de voornemens die in de begroting zijn opgenomen en de doelen uit het 3D-beleidsplan. Toch kan ook niet worden gesteld dat de omschrijvingen strijdig met elkaar zijn. De tekst in de begroting lijkt vooral een eigen herinterpretatie van een (klein) deel van de voornemens uit het beleidsplan.

3.3.3 Operationele doelen en taken/prestaties in beleidsplan en begroting niet SMT-gedefinieerd

Onder het kopje 'Wat gaan wij daarvoor doen' is in de begroting een aantal voornemens opgenomen die allemaal op het vlak liggen van het inrichten van de nieuwe uitvoeringssituatie rond de participatiewet. Een van de genoemde voornemens, de werkgeversdienstverlening verder ontwikkelen, zou beter passen onder het verderop in de begroting genoemde werkgelegenheid- en arbeidsaanbodbeleid.

Ook de operationele doelen zijn zowel in het 3D-beleidsplan als in de begroting nauwelijks SMT gedefinieerd, zodat evaluatie van het beleid op basis van de nota 3D-beleid en/of begroting niet tot nauwelijks mogelijk is. Het Plan van Aanpak Participatiewet is echter zeer concreet en goed evalueerbaar. Alle voornemens zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden opgeschreven. Mocht dit plan ook door de raad zijn vastgesteld, dan zouden de operationele doelen wel degelijk goed evalueerbaar zijn. Het plan is echter ook zo concreet dat alle activiteiten voor eind 2014 zouden moeten zijn afgerond, wat weer de vraag oproept waarom de begroting 2015 nog een apart beleidsthema 'Invoering Participatiewet' kent.

3.3.4 Budget niet apart kenbaar gemaakt

In de begroting 2015 wordt onder programma 11 geen uitsplitsing gemaakt naar de kosten van de invoering van de participatiewet. Het 3D-Beleidsplan kent een financiële paragraaf die voor de participatiewet is opgenomen in Bijlage 3. In deze bijlage zijn tevens prognoses opgenomen over de ontwikkelingen in het klantenbestand en de rijksmiddelen die voor het participatiebudget beschikbaar worden gesteld. Op basis hiervan kan een indruk worden gekregen van de realiteit van de budgetten. De begroting 2015 stelt dat het inkomensdeel uit het participatiebudget tot op heden toereikend is geweest ter compensatie van de kosten van de bijstandsuitkeringen.

Er zijn echter geen cijfers terug te vinden over de kosten die gemoeid zijn met de invoering van de participatiewet als project. Het evalueren van de financiële aspecten van de invoering wordt hierdoor

ernstig belemmerd. Ook het Plan van Aanpak kent geen financiële paragraaf waaruit eventuele extra kosten voor de organisatie duidelijk worden. Dit suggereert dat de kosten voor het beleidsthema kunnen worden gedekt uit de reguliere bedrijfsvoeringskosten van de betrokken afdelingen. Het ontbreken van een begroting of budgetraming is des te opvallender omdat in de bijlagen van het 3D-Beleidsplan wel wordt gesproken over specifieke transitiekosten voor de beleidsthema's jeugdzorg en Wmo.

3.3.5 Monitoring/rapportage niet aanwezig

Noch in de begroting noch in de nota 3D-beleid zijn SMT-indicatoren benoemd op basis waarvan het succes van het beleid rondom de invoering van de participatiewet kan worden bepaald. Er zijn in de nota ook geen voornemens benoemd om een monitor sociaal domein te ontwikkelen zoals wel regelmatig in andere gemeenten is voorgenomen. In bijlage 3 van het 3D-beleidsplan is wel een aantal statistieken opgenomen over de ontwikkeling van de aantallen cliënten onder de verschillende oude regelingen.

De jaarrekeningen 2012 en 2013 geven geen indruk van hoe verantwoording wordt afgelegd over dit beleidsthema omdat het thema in deze jaren nog niet onderdeel uitmaakte van programma 11 of programma 13.

3.3.6 Beïnvloedbaarheid verankerd in tijdelijke karakter van beleidsthema invoering Participatiewet

Het thema 'invoering participatiewet' als apart beleidsthema in de begroting lijkt vooral te dienen als een aankondiging van de zaken waarover de raad in de komende periode nog om een beslissing wordt gevraagd. Zo zijn als voornemens opgenomen: het ontwikkelen van voorstellen om de kosten beheersbaar te houden en duidelijke keuzes te maken hoe en voor wie de gemeente re-integratie wil gaan toepassen. De beslis/beïnvloedingsmomenten zijn echter niet expliciet uit beide documenten af te leiden, noch bieden de formuleringen van de teksten de zekerheid dat de raad bij deze beslissingen zal worden betrokken.

Dit roept de vraag op of de benoeming van de invoering van de participatiewet als een apart beleidsthema in de begroting wel zinvol is. Het programma 11 sociaal domein lijkt aan de ene kant een witte vlek te bevatten voor wat betreft het inkomensdeel van het voormalige programma Werk en Inkomen. Daarnaast is het overige deel van de invoeringsvoornemens/doelen ook goed te plaatsen onder de andere in het programma opgenomen beleidsthema's.

3.4 Vastgestelde beleid Sociale wijkteams nog niet concreet genoeg voor evaluatie

3.4.1 Beleidskeuzen: Sociale wijkteams als zelfstandig thema noodzakelijk?

De opzet en inrichting van de sociale wijkteams is in verschillende door de raad vastgestelde beleidsdocumenten aangekondigd en uitgewerkt. De kaders worden met name gegeven in het visiedocument 'Voor Elkaar, Met Elkaar' en het uitvoeringsdocument 'Met Kop en Schouders', beiden uit 2013. Paragraaf 1.4 van het 3D-beleidsplan gaat expliciet in op de sociale wijkteams. Daarnaast is er in oktober 2014 een evaluatierapport verschenen met de titel 'Evaluatie en Adviesrapport Wijkteams: Toegang tot het Sociaal Domein' over de pilots die met de sociale wijkteams zijn uitgevoerd. Dit rapport is door het college vastgesteld en besproken met de raad, maar kan echter formeel niet tot de door de raad aan het college meegegeven beleidskaders worden gerekend. Daarnaast hebben de onderzoekers een aanzet voor een Projectplan Sociale Wijkteams Den Helder (juni 2014) onder ogen gekregen. Het plan zag er echter nog niet voldragen c.q. volledig uitgewerkt uit en was ook nog niet vastgesteld door college en/of raad. Dit plan is daarom verder bij het evalueerbaarheidsonderzoek buiten beschouwing gelaten. In november 2014 heeft de Rekenkamercommissie Den Helder een 'Evaluatie en Adviesrapport: Wijkteams gemeente Den Helder' uitgebracht waarin de pilots die met een aantal wijkteams zijn gedraaid worden

geëvalueerd. Ten tijde van het opleveren van dit onderzoek was ons nog niet bekend in hoeverre de aanbevelingen uit deze rapportage door de raad zijn overgenomen en als zodanig onderdeel zijn gaan vormen van het beleidskader voor de sociale wijkteams.

In de begroting 2015 wordt verwezen naar de kaders voor de sociale wijkteams die in regionaal verband zijn uitgewerkt. Paragraaf 1.4 van het 3D-beleidsplan gaat expliciet in op de sociale wijkteams.

Sociale wijkteams zijn bedoeld als een instrument waarmee de doelen van het sociale domeinbeleid dichterbij gebracht kunnen worden. Zij kunnen daarmee eigenlijk niet als een apart beleidsthema worden beschouwd. Dit roept de vraag op of de wijkteams als beleidsthema een zelfstandige vermelding in de programmabegroting behoeven. De noodzaak hiervoor kan te meer worden betwijfeld omdat er in de begroting ook geen aparte budgetten worden onderscheiden voor de realisatie van het sociale-wijkteambeleid.

3.4.2 Sociale wijkteams hebben vooral een rol in de samenhang in het sociaal domein bij meervoudige ondersteuningsvragen

Volgens het 3D-beleidsplan moeten de sociale wijkteams de toegangspoort tot de ondersteuning binnen het sociale domein vormen. De gemeente Den Helder heeft hierop een uitzondering gemaakt en zet de teams vooral in als toegang tot de meervoudige ondersteuningsvragen. Voor de enkelvoudige ondersteuningsvragen blijven het Wmo-loket en het Werk & Inkomen-loket de aangewezen toegangspoorten. Daarmee wordt tevens een nadere afbakening van de doelgroepen van de wijkteams gegeven. De wijkteams hebben het mandaat om binnen vastgestelde (wettelijke en beleidsmatige) grenzen *in overleg met een cliënt of gezin zelf alle regelingen te treffen en hulp te bieden die door het team noodzakelijk worden geacht*. Uit het ambtelijk wederhoor is naar voren gekomen dat in het team alle jeugdvraagstukken worden opgepakt en daarnaast is het wijkteam toegankelijk voor alle vragen binnen het Sociaal Domein.

Uit de vastgestelde beleidskaders wordt niet duidelijk hoeveel wijkteams er komen. De regionale beleidskaders adviseren vier teams. De gemeente is echter zelf vrij om het uiteindelijke aantal te kiezen. Uit het evaluatierapport over de pilots komt het advies naar voren om te werken met één gemeentelijk team van circa 9 fte waarbinnen de medewerkers wel een focus hebben op één of meer van de vier onderscheiden wijken Julianadorp, De Schooten, Binnen de Linie en Nieuw Den Helder. Het team krijgt ook geen fysieke locatie in de wijken. De formuleringen in de begroting 2015 suggereren echter nog steeds dat er vanaf 1-1-2015 meerdere teams in de wijken herkenbaar aanwezig zullen zijn.

3.4.3 Operationele doelen, taken/prestaties vooral beschrijvend

In de begroting 2015 wordt onder het kopje 'wat gaan we daarvoor doen' feitelijk wat meer achtergrondinformatie gegeven over de bedoelingen achter de wijkteams. Voor zover de teksten als voornemens of doelen kunnen worden opgevat kan gesteld worden dat ze niet SMT-zijn geformuleerd. Evalueren van de mate waarin de doelen/voornemens gehaald worden is noch op basis van de formuleringen in de begroting, noch op basis van de formuleringen in de diverse beleidsinstrumenten goed mogelijk. De gemeente verontschuldigt zich tot op zekere hoogte hiervoor, door in de begroting te stellen dat 2015 wordt gebruikt om te blijven leren van de nieuwe werkwijze en structuur, om te monitoren en om aan te passen.

3.4.4 Budget is niet duidelijk

De beleidskaders bieden geen aanknopingspunten over de voor de wijkteams benodigde budgetten. Ook de programmabegroting 2015 biedt geen uitsplitsing. In de bijlage 2 bij de begroting is geen apart

product aanwezig voor de sociale wijkteams. De meest concrete benadering van de kosten van de teams is te vinden in de evaluatierapportage waarin een tabel is opgenomen voor de inschatting van de benodigde formatie per zorgterrein en per wijk.

3.4.5 Monitoring/rapportage is aangekondigd en concreet maar nog niet optimaal

De begroting 2015 noemt het blijven monitoren van de structuur en werkwijze van de sociale wijkteams. Het is echter niet duidelijk wat en wanneer er wordt gemonitord en hoe daarover verslag wordt gedaan aan de raad. De evaluatierapportage uit oktober 2014 kan in dit verband ook gezien worden als een monitorings- en verantwoordingsrapportage. Alhoewel deze rapportage enige cijfermatige onderbouwing geeft op het niveau van de output van de wijkteams is er niet direct uit af te leiden in hoeverre de geleverde inspanningen in de wijkteams bijdragen aan de doelstellingen van het sociale domeinbeleid (i.c. de outcome). De monitoring en verantwoording is vooralsnog vooral kwalitatief. De gemeente is inmiddels wel gestart om met een raadswerkgroep te werken aan een monitor sociaal domein.

3.4.6 Beïnvloedbaarheid in potentie aanwezig

Uit een bijlage 'Planning uitvoeringsorganisatie Sociaal Domein' bij de nota 'Met Kop en Schouders' valt af te leiden dat in het eerste kwartaal van 2017 *'Besluitvorming gemeenteraden bestuurlijke evaluatie wijkteams'* staat gepland. Deze evaluatie wordt niet met zoveel woorden in de hoofdtekst van het document aangekondigd. Het is daarom niet duidelijk hoe hard deze toezegging is.

Verder wordt in geen van de beleidsdocumenten gesproken over specifieke evaluatiemomenten en/of momenten/mogelijkheden waarop de raad het sociale-wijkteambeleid kan bijsturen. De aangekondigde monitoring en de reeds opgeleverde evaluatierapportage bieden echter concrete aanknopingspunten om bij te sturen. De evaluatierapportage biedt ook concrete adviezen die als bijsturingsmogelijkheid door de raad kunnen worden overgenomen. Door het ontbreken van de financiële component in zowel de begroting en de andere beleidskaders als in de evaluatie blijft het voor de raad gissen naar wat de financiële consequenties zijn van eventueel ingrijpen.

3.5 Verloop klantenbestand potentieel goed evalueerbaar

3.5.1 Beleidskeuzen: Beleidsthema zonder aparte beleidsnota

Het verloop klantenbestand was tot 2014 een beleidsthema onder het programma 13 Werk en Inkomen. Dit beleidsthema is in de begroting, mede vanwege de invoering van de Participatiewet, samen met enkele gerelateerde beleidsthema's uit het programma 13 overgeheveld en samengevoegd in het programma 11 Sociaal domein. Daarnaast zijn in het gezamenlijke 3D-beleidsplan van juni 2014 in het hoofdstuk over de Participatiewet expliciet kaders opgenomen die gelden bij de uitvoering van het beleid rondom het verloop van het klantenbestand.

De doelgroep is in het beleidsplan duidelijk afgebakend en kent een wettelijke basis. Binnen de doelgroep onderscheidt het plan nog drie categorieën (vertrekkers, groeiers en blijvers) waarbij de beleidskeuze is gemaakt om de focus in aandacht te richten op de groep met beperkte verdiencapaciteit. Uit het beleidsplan blijkt niet dat er alternatieven zijn afgewogen of zijn voorgelegd aan de afzonderlijke gemeenteraden.

3.5.2 Hoofddoel, stoppen van groei cliëntenbestand, is goed evalueerbaar

Volgens de begroting 2015 is het hoofddoel de groei van het cliëntenbestand WWB een halt toe te roepen. Deze wijze van definiëring van het hoofddoel leent zich goed voor evaluatie. Er kan immers eenvoudig worden bepaald hoe het cliëntenbestand in een jaar is veranderd ten opzichte van het voorgaande jaar.

Deze doelstelling kan echter niet zo expliciet in het 3D-beleidsplan worden teruggevonden, al zijn de teksten in beide documenten ook niet in tegenspraak met elkaar.

3.5.3 Operationele doelen, taken en prestaties potentieel goed evalueerbaar

De gemeente wil het hoofddoel bereiken door met diverse maatregelen vooral de instroom te beperken en de uitstroom te bevorderen. Deze maatregelen lenen zich in potentie goed voor evaluatie. Noch het 3D-beleidsplan, noch de begroting heeft echter de operationele doelstellingen zo SMT gedefinieerd, dat dit ook direct mogelijk is. Er zijn bijvoorbeeld nergens uitspraken opgenomen die stellen hoeveel iedere maatregel moet bijdragen aan de gestelde doelen.

3.5.4 Budget lijkt op basis van prognoses niet toereikend zonder beleidswijzigingen

In bijlage 3 van het 3D-beleidsplan is een prognose opgenomen van de middelen die de gemeente in de periode 2014-2018 beschikbaar heeft voor re-integratie. Deze prognose laat zien dat het totale budget in die periode afneemt met 6% en het budget per re-integratietraject met zelfs 39% gezien de verwachte groei van het cliëntenbestand. De gemeente geeft hiermee zelf aan dat het budget zonder wijziging van beleid feitelijk niet toereikend zal zijn.

3.5.5 Monitoring/rapportage zeer basaal

In de jaarrekeningen wordt nu al gerapporteerd hoe het cliëntenbestand zich ontwikkelt en hoe de gemeente aan dat resultaat heeft bijgedragen (dit laatste alleen in kwalitatieve bewoordingen). Er is nog geen sprake van een uitsplitsing naar de onderscheiden doelgroepen of naar de bijdrage van de afzonderlijke instrumenten.

3.5.6 Beïnvloedbaarheid vooral via P&C-cyclus

In het 3D-beleidsplan wordt niet apart melding gemaakt van manieren of momenten waarop de raad expliciet kan bijsturen. Dit betekent dat de raad voor het sturen op de maatregelen rondom het beleidsthema 'Verloop klantenbestand' vooral afhankelijk is van specifiek gevraagde terugkoppelingen en de reguliere P&C-cyclus rapportages. Deze rapportages zijn, zoals eerder geconstateerd, vooralsnog echter zeer basaal met betrekking tot de vraag in hoeverre de gekozen maatregelen bijdragen aan de gewenste doelstellingen/effecten.

3.6 Succes regionale sociale agenda is alleen per project te bepalen

3.6.1 Beleidskeuzen vooral bepaald door sociale agenda Provincie Noord-Holland

Het beleidsthema regionale sociale agenda is als apart thema in de begrotingen van 2014 en 2015 opgenomen. Het omvat een aantal losse, relatief kortlopende projecten die betrekking hebben op het sociaal domein en die in regionaal verband en gesubsidieerd door de provincie Noord-Holland worden uitgevoerd.

Bij het onderzoek hebben wij niet kunnen beschikken over een specifieke beleidsnota met betrekking tot de regionale sociale agenda. Wij veronderstellen daarmee dat alleen de begroting door de raad vastgestelde kaders biedt met betrekking tot de uitvoering van de met dit beleidsthema gemoeide taken.

Uit de begroting wordt niet duidelijk of bij de keuze van de projecten en de inhoud daarvan alternatieven zijn afgewogen. Ook kunnen wij er niet uit opmaken of de raad betrokken is geweest bij het selectie- en goedkeuringstraject. De tekst stelt dat samen wordt gewerkt op basis van de sociale agenda van de

Provincie Noord-Holland. Dit suggereert dat de gemeente zelf ook niet al te veel invloed heeft op de selectie van de projecten die eronder vallen.

3.6.2 Hoofddoel is vooral samenwerken in de regio

Uit de begrotingstekst valt op te maken dat het hoofddoel van de regionale sociale agenda is dat de gemeente regionaal samenwerkt op strategisch en organisatorisch vlak voor de bovenlokale sociale opgaven. Omdat een afzonderlijke beleidsnota ontbreekt is er verder niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden gemaakt wat dit hoofddoel mag voorstellen. Evalueren van het succes van het gemeentelijk beleid op dit thema is op basis van de beknopte beschrijving in de begroting dan ook moeilijk zo niet onmogelijk.

3.6.3 Operationele doelen, taken en prestaties vormgegeven als projecten

Via een aantal gezamenlijk met de regiogemeenten en provincie uit te voeren projecten wordt invulling gegeven aan de hoofddoelstelling. In de begroting is als operationeel doel wel een aantal van de in uitvoering zijnde projecten genoemd. Deze projecten zijn qua doelstellingen niet SMT-geformuleerd. Er kan daarom ook niet worden bepaald of en wanneer de gemeente succesvol is met haar regionale sociale agenda.

De aard van de projecten lijkt zodanig te zijn gekozen dat ze ons inziens ook goed passen onder één van de andere beleidsthema's die onder programma 11 zijn benoemd.

3.6.4 Budget is niet apart uitgesplitst

In het programma 11 van de begroting is niet apart aangegeven met hoeveel budget of bijdrage van de gemeente de projecten moeten worden uitgevoerd. In de programmarekening 2013 staat wel vermeld dat de gemeente een programmamanager heeft ingebracht als bijdrage aan het streven naar samenwerking en daarnaast medewerkers laat participeren in de diverse regionale werkgroepen.

3.6.5 Monitoring/rapportage op projectniveau

In de programmarekening 2013 wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van de doelstelling door verslag te doen over wat de verschillende projecten hebben bereikt. De verantwoording is echter erg beknopt en biedt nauwelijks ruimte voor een zelfstandige afweging van de raad over de toegevoegde waarde van de projecten en/of het gemeentelijk beleid op het gebied van de regionale sociale agenda.

3.6.6 Beïnvloedbaarheid alleen indirect via reguliere beleidsprocessen.

De formuleringen in de begroting als belangrijkste kader voor de uitvoering van de regionale sociale agenda doen ons vermoeden dat de beïnvloedbaarheid van dit beleid door de raad zeer beperkt is. De projecten worden gekozen en gestart aan de hand van de sociale agenda van de provincie. Er lijken geen expliciete budgetconsequenties aan verbonden door het subsidiëren door de provincie. Voor zover de afzonderlijke projecten wel een inbreng vragen van de raad, komen zij terug onder één of meer van de andere beleidsthema's onder programma 11 als onderdeel van reguliere beleidsvormingsprocessen. Zo is een deel van de strategische samenwerking rond de 3D-operatie via dergelijke bovenlokale sociale agendaprojecten opgepakt. Evaluatie van de regionale sociale agenda lijkt dan ook vooral, zo niet alleen mogelijk via de evaluatie van die reguliere beleidsvormingsprocessen. Dit roept de vraag op of het zinvol is de regionale sociale agenda als een apart beleidsthema zo expliciet in de programmabegroting te onderscheiden.

3.7 Beleid geweld in afhankelijkheidsrelaties is moeilijk evalueerbaar

3.7.1 Beleidskeuzen

Het gemeentelijk beleid met betrekking tot geweld in afhankelijkheidsrelaties is neergelegd in de 'Visie huiselijk geweld en kindermishandeling Noord-Holland Noord' van juli 2014. De nota is door de raad vastgesteld op 20 oktober 2014. Doel van de visie is (1) het voorkomen en zo mogelijk stoppen van geweld en kindermishandeling in huiselijke kring, (2) het ondersteunen van gezinnen om te komen tot een duurzaam veilige leefsituatie, waarbij ook intergeneratieve overdracht wordt voorkomen en (3) het terugdringen van recidive. Ook het 3D-beleidsplan kent een paragraaf over de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling (paragraaf 5.4). De visie is echter van recentere datum, waardoor wij de kaders in het 3D-beleidsplan over geweld in afhankelijkheidsrelaties vooralsnog buiten de beoordeling van de evalueerbaarheid hebben gehouden.

De visie kent een concrete definitie van huiselijk geweld en kindermishandeling waarmee ook de doelgroepen van het beleid worden afgebakend. Er is echter geen concrete schets van de omvang van het huiselijke geweld en kindermishandelingprobleem gegeven. Wel worden landelijke statistieken gedeeld, waarbij verondersteld wordt dat de problematiek in de regio verhoudingsgewijs vergelijkbaar is.

Uit de visie blijkt niet of er alternatieven zijn afgewogen. Wel wordt met zes redenen aangegeven waarom regionaal moet worden samengewerkt op dit beleidsterrein.

3.7.2 Hoofddoelen niet goed te evalueren

De begroting 2015 heeft alleen indirect de ambities van de visie overgenomen. De nadruk ligt op de manier waarop geweld in afhankelijkheidsrelaties moet worden voorkomen en bestreden. Omdat er geen duidelijk beeld bestaat van de omvang van de problematiek in Den Helder is het niet mogelijk om SMT doelen te stellen met betrekking tot de te bereiken effecten. Er kan daardoor ook niet worden bepaald in hoeverre de gekozen aanpak en ingezette instrumenten bijdragen aan de realisatie van de hoofddoelen zoals ze in de visie zijn verwoord.

3.7.3 Operationele doelen, taken/prestaties in potentie evalueerbaar

In de begroting 2015 worden onder de kop 'wat gaan we daar voordoen' drie operationele doelen genoemd. De doelen zijn met name gericht op het doorvoeren van wijzigingen in de organisatie van de uitvoering zoals het (her)inrichten van een regionaal advies- en steunpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, en het maken van afspraken met de regiogemeenten over de verantwoordelijkheid van de centrumgemeenten en de verdeling van de door het Rijk en de gemeenten beschikbaar gestelde middelen. Ook de uitvoering van de regionale visie is als operationeel doel opgenomen.

De meer op organisatieverandering gerichte doelen zijn in potentie goed te evalueren. Ze zijn noch in de visie noch in de begroting zodanig SMT-geformuleerd dat dit ook direct mogelijk is.

3.7.4 Budget niet gespecificeerd

De visie doet geen uitspraak over de omvang van de benodigde middelen voor de uitvoering van het beleid. In de begroting 2015 is het budget voor het beleidsthema niet afzonderlijk weergegeven. Wij kunnen er bijvoorbeeld niet uit opmaken hoeveel de uitvoering van het beleid kost, en welk deel uit Rijksmiddelen wordt bijgedragen en welk deel als autonoom beleid door de gemeente moet worden gedragen.

3.7.5 Monitoring/rapportage nog niet op wenselijk niveau

Noch in de regionale visie nota noch in de begroting 2015 zijn indicatoren benoemd op basis waarvan evaluatie van het beleid rondom geweld in huiselijke situaties mogelijk is.

In de programmarekening 2013 wordt op een kwalitatieve wijze verslag gedaan van hetgeen de gemeente heeft bereikt op organisatorisch vlak. De tekst gaat vooral in op de doorgevoerde wijzigingen in de manier waarop de taken in de toekomst worden uitgevoerd. Er wordt niet gerapporteerd over de ontwikkelingen in de omvang van de problematiek en in hoeverre de inspanningen van de gemeente bijdragen aan de na te streven doelen.

3.7.6 Beïnvloedbaarheid niet mogelijk op basis van beschikbare stuurinformatie

In de regionale visie en de begroting 2015 zijn geen specifieke maatregelen zoals evaluatiemomenten of voor te leggen beslissingen opgenomen op basis waarvan de raad zou kunnen bijsturen in het beleid. Ook hier moet worden teruggevallen op de instrumenten van de reguliere planning en controlcyclus. Omdat - zoals eerder geconstateerd - de reguliere rapportages geen aanknopingspunten bieden m.b.t. de inspanningen van de gemeente in relatie tot de bijdrage aan de doelrealisatie dreigt bijsturing, indien toegepast, een willekeurige invulling te krijgen.

3.8 Relatie tussen inzet en effect van lokaal gezondheidsbeleid is niet goed evalueerbaar

3.8.1 Ambitie direct terug te leiden tot wettelijke verantwoordelijkheid

De kaders voor het lokaal gezondheidsbeleid zijn neergelegd in de nota 'Een samenhangend gezondheidsbeleid: Nota lokaal gezondheidsbeleid Den Helder 2013-2016'. De nota is op 17 juni 2013 door de gemeenteraad vastgesteld.

De nota schetst in paragraaf 1.6 (Gezondheidsprofiel Den Helder 2012-2015) een relatief concreet beeld van de problematiek en uitdagingen van de gemeente op het vlak van de publieke gezondheidszorg. Uit dit overzicht blijkt dat de gezondheidszorgproblematiek, mede vanwege de sociale structuur van de gemeente, groter is dan landelijk en ook negatief afsteekt ten opzichte van de omringende gemeenten.

De nota grijpt voor het verklaren van de bemoeienis van de gemeente met de gezondheid van haar inwoners terug op de wettelijke verantwoordelijkheid die zij heeft conform de Wet publieke gezondheid (Wpg) en de Wmo. De gemeente beperkt haar wettelijke taak tot de collectieve preventie, waarbij speciale aandacht is voor de jeugd en ouderengezondheidszorg. De belangrijkste beleidskeuze wordt duidelijk uiteengezet in de inleiding: namelijk het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers om te kiezen voor een gezonde levensstijl, niet door te gebieden of te verbieden maar door de samenleving zo in te richten dat inwoners gemakkelijker de juiste keuze maken. De belangrijkste manier om dit doel na te streven is het preventieve gezondheidszorgbeleid vorm te geven in samenhang met andere beleidsterreinen zoals maatschappelijke ondersteuning, sport, jeugdbeleid, ruimtelijke ordening en veiligheid.

Bij de afbakening van de doelgroepen volgt de nota de wettelijk benoemde doelgroepen (conform de Wpg). Volgens deze wet kan iedere inwoner tot de doelgroep worden gerekend voor zover het gaat om de bestrijding van infectieziekten, maar behoren daarnaast jongeren tot 19 jaar en ouderen vanaf 65 jaar expliciet tot de doelgroepen van het collectieve preventieve gezondheidszorgbeleid van de gemeente.

Uit de beleidsnota kan niet worden opgemaakt of er alternatieven zijn afgewogen bij het stellen van de prioriteiten en de wijze waarop de gemeente haar beleidsdoelen wenst te realiseren.

3.8.2 Effect van lokaal gezondheidsbeleid goed vast te stellen

De gemeente kiest ervoor haar inspanningen op het vlak van de lokale gezondheidszorg te richten op drie thema's: jeugdgezondheidszorg, ouderengezondheidszorg en leefstijl.

Doelstellingen en wat de gemeente wil bereiken worden in verschillende paragrafen in de nota benoemd. Dit levert een voor de lezer verwarrend beeld op van deels overlappende doelen, prioriteiten en ambities op verschillende abstractieniveaus. Zo is er een paragraaf met uitgangspunten, één met doelstellingen en één met de titel 'Wat willen we bereiken', die steeds in net iets andere bewoordingen beleidsvoornemens op een rijtje zetten. Ook in de inleiding wordt een aantal uitgangspunten/richtlijnen genoemd die net weer niet geheel consistent zijn met de paragrafen die daarna komen.

Hiertegenover staat dat uit de nota wel helder kan worden afgeleid wanneer het beleid succesvol zal zijn. Dit is namelijk wanneer de gemeente op het gebied van de publieke gezondheid vergelijkbaar scoort ten opzichte van de omliggende gemeenten en/of in ieder geval verbetering laat zien ten opzichte van de in 2011 door de GGD Hollands Noorden gepresenteerde onderzoeksgegevens over het gezondheidsprofiel van de gemeente. De hoofddoelen zijn daarmee relatief goed als maatschappelijk effect gedefinieerd.

In de begroting 2014 is onder de kop 'Wat willen we bereiken' (paragraaf 11.5) een duidelijke relatie af te leiden met wat in de beleidsnota 2013-2016 in de paragraaf 'Wat willen we bereiken' (paragraaf 2.3) is opgenomen. De consistentie tussen beide beleidskaders lijkt daarmee duidelijk te zijn bewaakt. Het valt echter op dat in de begroting van 2015 de doelstellingen weer net iets anders zijn onderscheiden onder de kop 'Wat willen we bereiken'. Waar een gezonde stad in de begroting 2014 nog een onderdeel uitmaakte van de doelstelling rondom de gezondheid van ouderen, is de gezondheid van de stad in de begroting 2015 een aparte doelstelling geworden en zijn de drie thema's jeugdgezondheidszorg, ouderenzorg en stimuleren van gezond gedrag nu één gezamenlijke doelstelling geworden.

3.8.3 Operationele doelen, taken en prestaties van gezondheidszorgbeleid zijn nauwelijks te evalueren.

De nota kent stelt dat de gemeente de doelstellingen wil bereiken door de reeds bestaande activiteiten voor te zetten en daarnaast vier nieuwe initiatieven te starten.

De bestaande activiteiten worden voor een belangrijk deel uitgevoerd door de GGD Hollands Noorden. Het gaat daarbij met betrekking tot de jeugdgezondheidszorg om een wettelijk geregeld uniform deel, een maatwerk deel en om prenatale voorlichting. Hierbij is wel globaal omschreven wat de GGD doet. Noch uit de nota Lokaal gezondheidsbeleid 2013-2016 noch uit de begroting 2014 valt op te maken wanneer het werk van de GGD aan de verwachtingen voldoet. Het enige aanknopingspunt dat wordt gegeven is dat de uit te voeren taken geheel worden uitgevoerd binnen het budget dat de gemeente van het Rijk ontvangt in het kader van de Decentralisatie-uitkering Centrum Jeugd en Gezin. Het kan mogelijk zijn dat in de subsidierelatie/DVO met de GGD hierover wel duidelijke afspraken zijn gemaakt, wij zijn vooralsnog niet in de gelegenheid geweest om te bepalen of dergelijke afspraken ook tot de door de raad vastgestelde kaders kunnen worden gerekend en of de afspraken consistent zijn met de beleidsnota en de begrotingen.

Veel van de overige activiteiten vallen in de systematiek van de gemeente onder andere beleidsterreinen zoals maatschappelijke ontwikkeling (decentralisatie AWBZ/Wmo), Sport en Jeugdhulp. Ook voor deze activiteiten geeft noch de nota noch de begroting houvast voor een zinvolle evaluatie in termen van

duidelijke operationele doelen die consistent zijn met de hoofddoelen, een SMT-formulering van deze doelen en indicatoren die het mogelijk maken om te concluderen of operationele doelen worden gehaald.

3.8.4 Relatie tussen in te zetten budget en output/effecten van beleid niet te leggen

De beleidsnota Lokaal gezondheidsbeleid 2013-2016 kent geen duidelijke financiële paragraaf waaruit de kosten voor het lokaal gezondheidsbeleid kunnen worden afgeleid. Wel wordt er een aantal claims voor extra budget in de nota aangekondigd die de raad bij de begrotingsbehandeling moet vaststellen. Ook de begrotingen van 2014 en 2015 geven geen uitkomst m.b.t. de vraag hoeveel het lokale gezondheidszorgbeleid kost. De vraag 'wat hebben we daar voor over' is daardoor op basis van de beoordeelde, door de raad vastgestelde kaders niet te beantwoorden.

3.8.5 Monitoring/rapportage: fundament is aanwezig maar essentiële indicatoren ontbreken

De nota spreekt over het meten van het succes van de aanpak aan de hand van het door de GGD Hollands Noorden uit te brengen gezondheidsprofiel Den Helder in Cijfers 2015. Het in 2011 opgestelde gezondheidsprofiel van de gemeente is daarbij goed te gebruiken als een nulmeting. De meting van de effecten van het beleid lijkt periodiek - iedere vier jaar - plaats te vinden o.a. op basis van de door de GGD uitgevoerde ouderenmonitor.

In de begroting 2014 zijn alleen effectindicatoren opgenomen die iets zeggen over het oordeel van de inwoners over de gezondheidszorgvoorzieningen. Het beïnvloeden van dit oordeel, i.c. het verbeteren van de klantbeleving is nergens in de overige beleidskaders als doelstelling geformuleerd. De gegevens uit het door de GGD opgezette gezondheidsprofiel van de gemeente lenen zich in principe goed als prestatie/effect-indicator. Deze komen echter niet in de begroting terug, noch in enige andere verantwoordingsrapportage. De programmarekening 2013 geeft een terugkoppeling op het niveau van een zeer beperkt aantal specifieke projecten/activiteiten dat is uitgevoerd.

Daarnaast zijn ook noch in de beleidsnota, noch in de begrotingen indicatoren gevonden die iets kunnen zeggen over de relatie tussen de ingezette middelen en de bijdrage die die inzet heeft geleverd aan de wijzigingen in het gezondheidsprofiel van de gemeente. In de termen van het in paragraaf 1.2 beschreven referentiekader kan met andere woorden wel worden gezien hoe de outcome verandert, maar kan niets zinnigs gezegd worden over de relatie van het lokaal gezondheidzorgbeleid (effect van de input en output) op die veranderingen in de outcome.

3.8.6 Beïnvloedbaarheid is niet apart benoemd

In de beleidsnota zijn geen duidelijke aanknopingspunten te vinden voor de sturingsmogelijkheden van de raad. Er zijn geen alternatieven genoemd voor de keuzen die de gemeente maakt. Er zijn geen duidelijke evaluatie- en/of bijsturingsmomenten benoemd. Wel is aangegeven dat de GGD in 2015 opnieuw een gezondheidsprofiel opstelt, waaruit af te leiden zou moeten zijn of de gemeente vorderingen maakt in haar streven de gezondheid van haar inwoners te verbeteren.

Bijsturing is hierdoor alleen mogelijk via de reguliere kanalen en met name de planning & control cyclus. Omdat niet terug wordt gerapporteerd over de relatie tussen de inspanningen van de gemeente en het effect daarvan op de doelstellingen is het voor de raad niet of nauwelijks te bepalen of en wanneer bijsturing nodig is.

3.9 Regionalisering lijkt overbodig beleidsthema in begroting 2015

3.9.1 Diverse regionale nota's als voorbereiding op de samenwerking bij de transitieopgave in 2015

De begroting 2015 kent onder het beleidsthema regionale sociale agenda ook een apart beleidsthema 'regionalisering'. De kaders voor dit beleid zijn in 2013 door de raad vastgesteld in de gezamenlijk met de gemeenten Hollandse Kroon, Schagen en Texel opgestelde strategische visie Sociaal Domein met de titel 'Strategische visie op de drie transities en de transformatie in het sociaal domein'. De visie is nader uitgewerkt in de nota 'Met Kop en schouders: uitwerking van de strategische visie op de drie transities en de transformatie binnen het sociaal domein Kop van Noord-Holland 2013'. In deze nota's wordt de basis gelegd voor alles wat in 2014 in het 3D-Beleidsplan tot beleidskader is verheven.

Dit roept meteen al de vraag op in hoeverre dit beleidsthema niet dubbel en daarmee overbodig is in de begroting van 2015. De doelen rond het sociaal domein worden ook uitgebreid behandeld bij diverse andere beleidsthema's in programma 11. Er lijkt zelfs expliciete dubbeling te bestaan met het beleidsthema regionale sociale agenda waarin met hulp van de provincie is gewerkt aan dezelfde basis voor de regionale samenwerking in het sociaal domein.

Daarnaast is het de vraag in hoeverre de beleidskaders over de regionalisering waarnaar de begroting 2015 verwijst - i.c. de strategische visie en in mindere mate de uitwerking daarvan - nog tot het vigerende beleid kunnen worden gerekend, nu het beleid nog verder is uitgewerkt in het gezamenlijke 3D-Beleidsplan. Er zijn echter meer redenen om de aanwezigheid van dit beleidsthema nog ter discussie te stellen (zie volgende paragrafen)

3.9.2 Hoofddoelen zijn herhalingen van inhoudelijk beleid bij andere beleidsthema's onder programma 11

In de begroting 2015 wordt onder het kopje 'wat willen we bereiken' een opsomming gegeven van de ambities die de samenwerkende gemeenten met de drie decentralisaties hebben. Alhoewel wordt gesproken van '*deze intensievere samenwerking*' richt geen van de ambities in de opsomming zich expliciet op het intensiveren van de samenwerking.

3.9.3 Operationele doelen grotendeel door de tijd achterhaald

Onder het kopje 'wat gaan we daarvoor doen' wordt gesproken van het opzetten van een gezamenlijke projectorganisatie die de transitie op 1 januari 2015 moet voorbereiden. Dit impliceert dat de projectorganisatie op 1 januari 2015 met zijn werk klaar zou moeten zijn en de nieuw ingerichte staande organisatie de taken zou moeten overnemen. De operationele doelen zouden met andere woorden al bereikt moeten zijn, waardoor aparte vermelding in de begroting overbodig zou moeten zijn. Uit de tekst blijkt nergens dat de projectorganisatie niet op tijd gaat slagen in de opzet waardoor een verlenging nodig zou moeten zijn.

Op zich is op basis van de formulering van de operationele doelen een evaluatie uit te voeren. De doelen zijn expliciet tijdgebonden: Op 1-1-2015 moeten de samenwerkende gemeenten en alle andere betrokken organisaties in het maatschappelijk middenveld klaar zijn om de nieuwe taken uit te voeren. Wat er klaar moet zijn, is af te leiden uit de verschillende beleidsnota's die met name bij de andere beleidsthema's onder het programma 11 zijn vastgesteld.

3.9.4 Budget is niet duidelijk

In de stukken wordt niet gesproken over een apart budget voor de regionalisering. In de bijlagen bij het 3D-beleidsplan is voor de transitie-opgave voor de Wmo/AWBZ en de jeugdzorg wel sprake van een transitiebudget, voor zover hiervoor budgetten van het Rijk ter beschikking zijn gesteld. Deze hebben echter niet expliciet betrekking op de regionale samenwerking. Ook zonder eventuele samenwerking zou over de budgetten kunnen worden beschikt.

Wel wordt in de Kop en Schouders-nota een opdracht aan de gezamenlijke gemeentesecretarissen gegeven om met een inrichtingsplan te komen voor het gezamenlijke Administratie en Kennis Centrum (AKC) inclusief een kostenplaatje voor de inrichting daarvan. Dit inrichtingsplan hebben wij niet in het onderzoek betrokken. Het zou in het voorjaar van 2014 opgeleverd moeten zijn. Op 21 juni 2014 heeft de gemeente echter besloten zich uit het gemeenschappelijke RAKC-initiatief terug te trekken.

Ook in de begroting 2015 is onder programma 11 geen apart budget genoemd voor de regionalisering. In de financiële toelichting bij programma 11 in de begroting wordt wel gesproken van een eenmalige bijdrage voor desintegratiekosten m.b.t. de oprichting van het RAKC voor de afdekking van de bij de gemeente achterblijvende overhead. Niet duidelijk is of dit de enige (extra) uitgaven zijn die nodig zijn om het regionaliseringsbeleid te kunnen bekostigen. In de bijlage 2 van de begroting waarin de functionele begroting is opgenomen is geen apart product voor de regionalisering of de financiering van het RAKC opgenomen. Het is daardoor op basis van de beschikbare vastgestelde kaders niet mogelijk te evalueren in hoeverre de geleverde inspanningen in termen van geld en capaciteit bijdragen aan de doelen van de regionalisering.

3.9.5 Monitoring/rapportage t.a.v. regionaliseringdoelsstellingen is niet geregeld

Er valt uit de vastgestelde kaders niet af te leiden wat er ten aanzien van de regionalisering gemonitord zou moeten worden en hoe daar over gerapporteerd zal worden. De meest concrete prestatie-indicatoren zouden gekoppeld kunnen worden aan de oplevering van verschillende implementatie- en inrichtingsplannen die uit de samenwerking voort dienen te komen.

3.9.6 Mogelijkheden tot beïnvloeding van het regionaliseringsbeleid al grotendeels verleden tijd

De belangrijkste beïnvloedingsmomenten heeft de raad gehad bij het vaststellen van de verschillende beleidsnota's en implementatie- en inrichtingsplannen die uit de regionale samenwerking zijn voortgekomen. Deze zouden begin 2015 bij de oplevering van deze evalueerbaarheidsrapportage al voor het overgrote deel achter ons moeten liggen. In de nota's wordt verder niet gesproken van specifieke evaluatiemomenten waarop de raad expliciet een kans krijgt om het regionaliseringsbeleid bij te sturen. Voor zover beïnvloeding van de regionalisering opportuun is, dan ligt het verder meer voor de hand dat dit gebeurt via één of meer van de overige benoemde beleidsthema's onder programma 11.

3.10 Schuldhulpverlening relatief goed evalueerbaar

3.10.1 Beleidskeuzen

Ook het beleidsthema schuldhulpverlening maakte tot voor kort deel uit van het programma 13 Werk en Inkomen. De kaders voor dit beleidsterrein zijn door de raad vastgesteld in de nota Beleidsplan gemeentelijke schuldhulpverlening 2012-2015 van 17 september 2012. In het beleidsplan is bevorderen van de zelfredzaamheid tot missie voor het schuldhulpbeleid verheven. Dit gebeurt vanuit een visie op de mogelijkheden van een cliënt met schulden en niet vanuit wat mensen niet (meer) kunnen.

Het beleidsplan biedt in hoofdstuk 6.1. een concreet beeld op de problematiek aan de hand van de statistieken over het aantal aanmeldingen en cliënten schuldhulpverleningstrajecten die de gemeente bijhoudt. De statistieken geven een indruk van de doelgroepen die de weg naar de schuldhulpverlening hebben weten te vinden, maar zeggen echter nog weinig over de omvang van de totale doelgroep en daarmee over de omvang van het probleem dat met het schuldhulpverleningsbeleid moet worden opgelost. Verderop in het hoofdstuk over de kwaliteitsborging wordt nog melding gemaakt van het feit dat de gemeente ten tijde van het opstellen van het beleidsplan geen wachtlijsten voor de schuldhulpverlening kende.

Uit het beleidsplan kan niet worden opgemaakt of alternatieve beleidskeuzen met betrekking tot de schuldhulpverlening zijn overwogen of zijn voorgelegd aan de raad.

3.10.2 Hoofddoel is concreet en helder geformuleerd

Het beleidsplan heeft in paragraaf 3.3 een duidelijk en concreet hoofddoel voor de schuldhulpverlening geformuleerd: *Het opheffen en voorkomen van problematische schulden door middel van het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van burgers, het hanteerbaar maken van schuldensituaties en waar mogelijk de burger te laten werken aan een schuldenvrije toekomst.*

In de begroting 2015 is onder de kop 'wat willen we bereiken' als één van de belangrijkste doelen opgenomen het uitvoeren van het Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015. Er bestaat daarmee een duidelijke samenhang tussen begroting en achterliggende beleidsnota.

In paragraaf 6.2 van het beleidsplan is een SMT opsomming gegeven van de na te streven resultaten. Deze SMT resultaten richten zich zowel op concrete taken/activiteiten (bijv. minimaal 1x per kwartaal een publicatie in de krant uitbrengen) als op na te streven effecten (bijvoorbeeld minimaal 95% van de crisisinterventies moet geslaagd zijn). De resultaten zijn nog niet gedefinieerd in termen van terugdringen van de omvang van het probleem.

3.10.3 Operationele doelen , taken/prestaties SMT geformuleerd

Het beleidsplan beschrijft een aantal manieren waarop de gemeente invulling wil geven aan de hoofddoelstelling. Zo zijn er in de paragraaf met de titel 'wat willen we de komende periode bereiken' doelen benoemd op het vlak van preventie, crisisinterventie, de schuldhulpverleningstrajecten en de nazorg. Deze doelen zijn van SMT-definities voorzien, al lopen de doelstellingen voor beleidsdoelen/effecten van beleid en operationele doelen (gericht op output en instrumenten) door elkaar. Daarnaast zijn de SMT-doelstellingen in totaal beperkt tot maar acht concreet meetbare doelstellingen. Of deze acht meetbare doelen ook de essentie dekken van het totale schuldhulpbeleid kan worden afgevraagd. Zie ook de opmerkingen in paragraaf 4.10.2.

In de begroting 2015 is onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen' een aantal statements opgenomen die direct refereren aan op verschillende plekken in het beleidsplan genoemde beleidsuitspraken. Voornemens, randvoorwaarden en elementen uit de missie lopen er echter in door elkaar, zodat de tekst in de begroting meer de indruk geeft van een bloemlezing uit het beleidsplan.

3.10.4 Verwarring over budget

Het beleidsplan Schuldhulpverlening kent een aparte paragraaf over de financiering van de schuldhulpverlening. Met het plan wordt een verlaging van het budget voor schuldhulpverlening in de begroting aangekondigd van € 350.000 in 2013 ten opzichte van de € 1,3 mln. die er in 2012 nog aan werd besteed. Bij het product in de bijlage staat echter een bedrag van € 653.000 vermeld, circa € 300.000 minder dan op basis van de berekening uit het plan verwacht zou worden.

De begroting 2015 laat zich onder het programma 11 niet uit over de budgetten die voor de schuldhulpverlening worden gereserveerd. Uit de bijlage 2 bij de begroting 2015 over de 'Specificatie toedeling producten aan programma's en productenraming' is wel een apart product opgenomen voor schuldhulpverlening. Het begrote budget voor 2015 vertoont ten opzichte van 2014 een substantiële verlaging van meer dan 14%, die bij de tekst over de schuldhulpverlening in programma 11 niet nader wordt toegelicht.

Uit de programmarekening 2013 komt naar voren dat alleen kwalitatief en niet kwantitatief wordt verantwoord over het beleidsterrein van de schuldhulpverlening. De SMT-doelstellingen, zoals die in paragraaf 6.2. van het beleidsplan zijn gedefinieerd, zijn niet terug te vinden in deze verantwoordingsrapportage.

Er wordt wel melding gemaakt van een onvoorziene stijging van de bewindvoeringskosten. Financieel worden die opvallend genoeg verantwoord bij het minimabeleid, omdat de budgetten voor de schuldhulpverlening klaarblijkelijk onderdeel uitmaken van het budget voor het minimabeleid. Het minimabeleid kent in de bijlage 2 bij de begroting echter net als de schuldhulpverlening een eigen product waarop budgetten zijn begroot.

Al met al roepen deze constateringen de vraag op waar de schuldhulpbudgetten begrotingstechnisch onder vallen. Dit mede in het licht van de in 2013 geconstateerde stijging van de bewindvoeringskosten en het in 2014 gelijk gebleven, maar in 2015 gedaalde budget voor schuldhulpverlening.

3.10.5 Monitoring/rapportage expliciet voorgenomen o.a. via benchmarkdeelname

In het beleidsplan is een hoofdstuk opgenomen over kwaliteitsborging. Hierin staat onder andere dat de gemeente de samenwerking met ketenpartners en resultaten monitort en ieder half jaar met de betrokken partijen bespreekt. Daarnaast wordt gesteld dat de gemeente jaarlijks meedoet aan de benchmark die door Stimulanz wordt georganiseerd. Hierdoor zou een evaluatie van de resultaten ten opzichte van andere, vergelijkbare gemeenten mogelijk moeten zijn.

Uit het plan blijkt niet wat er precies wordt gemonitord en of de resultaten ook met de raad worden gedeeld.

3.10.6 Aanknopingspunten voor periodieke beïnvloedbaarheid aanwezig

Het beleidsplan noch de begroting laten zich expliciet uit over mogelijkheden of momenten voor de raad om het beleid bij te sturen. Het beleidsplan biedt wel aanknopingspunten op basis van de monitorgegevens die per kwartaal met ketenpartners worden besproken en de jaarlijks uit te voeren benchmarkvergelijking.

3.11 Minimabeleid nog niet goed evalueerbaar

3.11.1 Beleidskeuzen expliciet voorgelegd

De beleidskaders voor het minimabeleid zijn in 2009 door de raad vastgesteld in de Beleidsnota Minimabeleid. De kaders zijn daarmee inmiddels al meer dan vijf jaar oud.

De nota geeft een heldere definitie van wat onder armoede moet worden verstaan en binnen welke (wettelijke) kaders de gemeenteraad ruimte heeft om eigen beleid te maken. Ook de definitie van de

doelgroepen - o.a. op basis van welk percentage boven de wettelijke minimuminkomensgrens mensen recht hebben op bijzondere bijstand - is helder afgebakend en als expliciete beleidskeuze ter beoordeling voorgelegd.

De nota bevat een visie op minima- en armoedebeleid die stelt dat het beleid verder strekt dan het ter beschikking stellen van middelen en voorzieningen aan mensen die dat nodig hebben. Het beleid moet er met name ook op gericht zijn om mensen te helpen maatschappelijke achterstanden weg te werken, (economische) zelfstandigheid te bereiken en zelf in stand te kunnen houden.

Uit de nota blijkt dat over specifieke beleidskeuzen zoals het al dan niet invoeren van drempelbedragen voor eigen bijdrage discussie is gevoerd in de raadscommissie MO. In hoofdstuk 3 van de nota zijn ook prognoses opgenomen van de te verwachten extra kosten van de beleidskeuzen. Voor essentiële onderdelen van het beleid lijken daarmee expliciet alternatieven te zijn afgewogen en/of te worden voorgelegd. Voor zover er in de nota alternatieven aan de raad zijn voorgelegd is echter uit de nota niet duidelijk af te leiden welk alternatief uiteindelijk als kader voor de uitvoering wordt gekozen (zie bijv. paragraaf 3.5 van de nota).

3.11.2 Hoofddoelen nog niet SMT geformuleerd

De begroting 2015 spreekt onder de kop 'Wat willen we bereiken' over het zoveel mogelijk laten participeren van mensen met een minimum inkomen via het bieden van ondersteuning bij financiële nood, en door kinderen uit arme gezinnen op basis van twee fondsen in de gelegenheid te stellen om gebruik te maken van sport en culturele voorzieningen en het ondersteunen van de voedselbank. Dit moet wel gebeuren binnen de beschikbaar gestelde financiële middelen. Deze laatste randvoorwaarde is vooralsnog het enige onderdeel van de beleidsvoornemens uit de begroting waarvan achteraf eventueel zou kunnen worden bepaald of het halen daarvan gelukt is. De rest van de doelstellingen is niet zodanig SMT gedefinieerd dat evaluatie mogelijk is.

Hoofddoelen, de wijze waarop die bereikt moeten worden en de instrumenten lopen in de opsomming van doelen in de begroting 2015 door elkaar. Daarnaast is er ook niet direct een één op één relatie te leggen met de oorspronkelijke beleidsnota. Daarin wordt niet met zoveel woorden gesproken over de doelen van het minimabeleid. De nota komt niet verder dan: *Verstrekken van bijzondere bijstand, na toetsing artikelen 15 en 16 WWB, op grond van individueel maatwerk en categoriale bijstand handhaven.* Verderop in de nota wordt wel gesteld dat de andere ambities vooral bereikt moeten worden in samenhang met andere beleidsvelden zoals het WWB-beleid, het WMO-beleid en het jeugdbeleid.

3.11.3 Operationele doelen, taken en prestaties niet SMT geformuleerd

De begroting 2015 beschrijft onder de kop 'Wat gaan we daarvoor doen' met name een aantal extra activiteiten die de komende periode worden uitgevoerd boven op het bestaande beleid. Er ligt niet direct een relatie tussen de ambitie/visie en de hoofddoelen onder het kopje 'Wat willen we bereiken' en voor zover die relatie wel kan worden gelegd (bijv. de doelstelling die betrekking heeft op het vullen van de fondsen voor de jeugd), kan worden gesteld dat de operationele doelen bij lange na niet alle hoofddoelen afdekken.

De nota minimabeleid kent wel een aantal expliciete beleidskeuzen die zouden kunnen worden geclassificeerd als operationele doelen. Zo is er een apart hoofdstuk gewijd aan het bevorderen van het gebruik van voorzieningen (hoofdstuk 7).

De operationele doelen, taken en/of prestaties zijn noch in de begroting 2015 noch in de beleidsnota zodanig SMT geformuleerd dat evaluatie van het beleid mogelijk en zinvol is.

3.11.4 Budgetten worden overschreden

De nota minimabeleid verwijst voor het claimen en vaststellen van de budgetten naar de begroting. Er worden wel berekeningen getoond van de effecten van uitbreiding van het voorzieningenniveau en intensivering van het beleid, maar met de nota is feitelijk geen budgetuitbreiding geclaimd. De vraag of de ter beschikking gestelde budgetten ook afdoende zullen zijn, wordt in de nota dan ook feitelijk niet onderbouwd. Wel wordt gesteld dat naar verwachting alle via de begroting gereserveerde budgetten worden uitgeput en dat budgetuitbreiding de druk op de voorzieningen kan verlichten. De jaarrekening over 2013 meldt onder het programma Werk en Inkomen substantiële overschrijdingen van de budgetten voor het minimabeleid, uitgesplitst naar kwijtscheldingskosten, langdurigheidstoeslagen en bewindvoeringskosten. Dit zou suggereren dat de budgetten zonder beleidswijzigingen niet toereikend zijn.

3.11.5 Aanzet voor monitoring/rapportage aanwezig

De nota minimabeleid verwijst naar een in 2005 door het NIBUD uitgevoerde minima effectrapportage (MER) waarin de armoedesituatie van Den Helder kan worden vergeleken met die van de rest van het land. In de nota zijn echter geen doelen gesteld om de situatie in Den Helder ten opzichte van bijvoorbeeld het landelijk gemiddelde te verbeteren. Het monitoren van de effecten van het beleid - bijvoorbeeld aan de hand van de MER - is wel als doel in de nota opgenomen. In het onderzoek hebben wij vooralsnog niet kennis kunnen nemen van een vorm van rapportage waarin resultaten van een recentere versie van de MER worden gepresenteerd en er een analyse heeft plaatsgevonden.

In de bekeken jaarrekeningen over 2012 en 2013 werd nog onder het programma 13 Werk en Inkomen melding gemaakt van de bereikte (financiële) resultaten op het vlak van het minimabeleid, waaronder de ontwikkelingen in het cliëntenbestand.

3.11.6 Beïnvloedbaarheid niet apart geregeld

De nota minimabeleid laat zich niet expliciet uit over evaluatiemomenten en beïnvloedingsmogelijkheden voor de raad (met uitzondering van de beleidskeuzen die op het moment van vaststellen van de nota zelf aan de raad worden voorgelegd). Dit betekent dat teruggevallen moet worden op de reguliere P&C-cyclus. In de P&C-cyclus wordt vooral gerapporteerd over de financiële kant van het minimabeleid en niet over de mate waarin het beleid bijdraagt aan het laten participeren van iedereen met een minimuminkomen aan de samenleving.

3.12 Beleid voorschoolse voorzieningen is goed evalueerbaar

3.12.1 Beleidskeuzen duidelijk in uitvoeringsnota

Het beleid met betrekking tot de voorschoolse voorzieningen maakte tot voor kort onderdeel uit van het begrotingsprogramma 8 Onderwijs en jeugd. Het onderwerp jeugd is sindsdien echter overgeheveld naar het sociaal domein.

Het door de raad vastgestelde beleidskader voor de uitvoering van het beleid rondom de voorschoolse voorzieningen is opgenomen in de nota 'Spelen, Leren, Ontwikkelen: Uitvoeringsnotitie Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014'. Voor dit evalueerbaarheidsonderzoek hebben wij kunnen

beschikken over het deel 2013-2014 dat is vastgesteld op 7 november 2012. Ons is niet bekend of voor 2015 inmiddels een nieuw uitvoeringsplan is vastgesteld. Daarnaast geldt de begroting 2015 als kader.

De uitvoeringsnota legt de aanleiding voor de bemoeienis van de gemeente met de voorschoolse voorzieningen bij de door de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit Educatie (Wet OKE) voorgeschreven plicht. De Wet OKE geeft ook een definitie van de doelgroep. De nota kent op pagina 16 een tabel met een meting van het doelgroepbereik. De tabel laat zien dat het doelgroepbereik tussen 2010 en 2012 is gezakt.

Uit de nota blijkt niet dat er alternatieven zijn afgewogen of dat de raad expliciet betrokken is geweest bij het bepalen van de beleidsprioriteiten.

3.12.2 Hoofddoelen niet SMT geformuleerd

De begroting 2015 beschouwt als het hoofddoel van het Voorschoolse-voorzieningenbeleid dat jonge kinderen een goede start kunnen maken in het onderwijs. De uitvoeringsnota spreekt niet zo expliciet over ambities of hoofddoelen. In paragraaf 3.2 van de nota zijn wel zes beleidsprioriteiten opgenomen. Deze zijn echter voor 2012 vastgesteld en hebben betrekking op het in stand houden, uitbreiden en vervolmaken van het aanbod en het investeren in een optimale toeleiding van de doelgroepkinderen naar voorschoolse VVE voorzieningen.

3.12.3 Operationele doelen, taken en prestaties in uitvoeringsnota goed evalueerbaar

De uitvoeringsnota nota kent een aantal producten waarmee de beleidsdoelen worden nagestreefd. In totaal noemt de nota er negen verdeeld over Voorschoolse educatie (5), financiële toegankelijkheid (1), schakelklassen (2) en coördinatie (1). De producten zijn SMT-gedefinieerd en lenen zich goed voor evaluatie. Evaluatie vindt ook plaats in de nota zelf waarin per product wordt getoond hoe de prestaties in de afgelopen periode waren.

De begroting 2015 onderscheidt onder het kopje 'wat gaan we daarvoor doen' drie voornemens. Deze zijn niet één-op-één te herleiden uit de nota, al spreken de teksten elkaar ook niet tegen. De voornemens in de begroting 2015 zijn niet SMT-geformuleerd. Uit de programmarekening 2013 blijkt dat over het voorschoolse voorzieningenbeleid een terugkoppeling van de resultaten plaatsvindt op het niveau van een kwalitatieve beschrijving van de veranderingen die de gemeente in het afgelopen jaar heeft doorgevoerd in verschillende financieringsregelingen en afspraken met partijen. Er wordt niets gezegd over doelgroepbereik en/of de mate waarin de gemeente in staat is geweest om jonge kinderen een goede start in het onderwijs te laten maken.

3.12.4 Budget ondoorzichtig

Uit de begroting 2015 is niet (zonder ambtelijke hulp) af te leiden hoeveel de gemeente wenst te besteden aan de uitvoering van het voorschoolse voorzieningenbeleid. Onder programma 11 heeft geen uitsplitsing van de kosten plaatsgevonden. Ook in de bijlage 2 met de begrotingsproducten kan niet zo snel een product worden onderscheiden waaruit het beleid wordt gefinancierd.

De uitvoeringsnota kent wel een financiële paragraaf. Deze is echter achterhaald omdat de geldigheidstermijn van de nota al is verstreken. Daarnaast blijkt uit de paragraaf dat de kosten voor de voorschoolse voorzieningen in Den Helder worden gefinancierd uit het onderwijsachterstandenbeleid waarvoor de gemeente een specifieke uitkering van het Rijk ontvangt. Daarnaast is sprake van een accres middelen voorschoolse educatie dat uit het gemeentefonds komt. In de nota zijn de bedragen hiervoor ingevuld met 'onbekend' met de mededeling dat de gemeente ervoor kiest om de voorschoolse educatie

volledig te financieren uit het onderwijsachterstandenbeleid en er in 2011 geen beroep hoeft te worden gedaan op het accres. Al met al is noch uit de begroting 2015 noch uit de nota duidelijk te achterhalen hoeveel de voorschoolse voorzieningen de gemeente nu kosten en hoeveel daarvan precies wordt vergoed door het Rijk.

3.12.5 Monitoring/rapportage op basis van uitvoeringsnota goed uitvoerbaar

De nota kent voor ieder product een wijze van monitoring. De resultaten worden in de nieuwe uitvoeringsnota opgenomen, waardoor de raad er bij het vaststellen van iedere nieuwe uitvoeringsnota kennis van kan nemen. Soms is de uitvoeringsnota echter twee jaar geldig (zoals in de periode 2013-2014).

3.12.6 Beïnvloedbaarheid vooral geborgd door frequentie vernieuwing uitvoeringsnota

Uit de inleiding komt naar voren dat de uitvoeringsnota normaal jaarlijks wordt vastgesteld. Dit geeft de raad in principe jaarlijks de kans om het beleid te beïnvloeden. In 2012 is de uitvoeringsnota echter voor twee jaar tegelijk vastgesteld waardoor het beinvloedingsmoment niet meer vanzelfsprekend jaarlijks terugkomt.

3.13 Beleidsthema Niet te scholen jongeren komt meerdere malen voor

De beleidskaders voor het beleid met betrekking tot (tijdelijk) niet te scholen jongeren zijn in de begroting 2015 beperkt tot twee regels in programma 11. Tot voor kort zat het onderwerp onder programma 8 Onderwijs en jeugd. Wij hebben geen andere nota mogen ontvangen waarin het beleid is uitgewerkt. Ook hebben wij geen aanknopingspunten gevonden voor deze doelgroep in het beleid rond de invoering van de Participatiewet. Uit de formulering van het beleid in de begroting leiden wij echter af dat deze groep, net als iedere andere werkzoekende, in een arbeidsmarkttoeleidingstraject wordt gezet, waarbij de mix van maatregelen hooguit wat meer maatwerk vraagt.

Opvallend is dat in de begroting 2015 onder het programma 8 (Onderwijs) een beleidsthema is benoemd met als titel 'Startkwalificaties'. Onder deze titel is vrijwel exact dezelfde tekst opgenomen als onder het beleidsthema 'Niet te scholen jongeren' onder programma 11. Onduidelijk is of ook de met het beleidsthema gemoeide budgetten bij beide programma's zijn meegenomen.

In de begroting worden de kosten van het beleid voor niet te scholen jongeren niet apart uitgesplitst. In de programmarekening 2013 is wel relatief veel tekst gewijd aan de prestaties met betrekking tot het beleid rondom de voortijdige schoolverlaters.

Omdat er onder dit beleidsthema geen aparte beleidsnota's lijken te liggen, er geen aparte budgetten voor kunnen worden onderscheiden en het als thema dubbel voorkomt, vragen wij ons af of het benoemen van dit onderwerp als apart beleidsthema onder het programma 11 zinvol is.

3.14 Bestuurlijke samenwerking schoolbesturen staat twee maal in begroting 2015

Ook het beleidsthema bestuurlijke samenwerking schoolbesturen komt dubbel voor in zowel programma 8 (Onderwijs) als in programma 11 (Sociaal Domein). De teksten verschillen inhoudelijk iets van elkaar, met name onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen' maar dat lijkt op het eerste gezicht vooral redactioneel.

Ook bij dit beleidsthema kunnen dezelfde vragen opgeroepen worden als bij het thema 'Niet te scholen jongeren'. Gegeven het feit dat het onderwerp vooral te maken heeft met schoolbesturen is het ten principale een vraag of het beleidsthema wel binnen programma 11 thuis hoort.

3.15 Beleid rondom werkgelegenheid en arbeidsaanbod niet goed evalueerbaar

3.15.1 Beleidskeuzen onduidelijk

De door de raad vastgestelde kaders voor het beleid rondom werkgelegenheid en arbeidsaanbod zijn vooral opgenomen in het 3D-beleidsplan en de begroting 2015. Het 3D-beleidsplan zegt echter weinig over wat de gemeente gaat doen om de werkgelegenheid te stimuleren. In de paragrafen 3.3 (Arbeidsmarktregio) en 3.9 (Quotum-banen) zouden wij de beleidsdoelen van de gemeente/regio verwachten. In deze paragrafen wordt echter vooral verwezen naar het landelijk beleid. Er is niets in terug te vinden over hoe men in de regio denkt werkgevers te gaan interesseren om meer werkgelegenheid te creëren voor zowel de reguliere werklozen als voor mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt. Alleen in paragraaf 3.2 wordt kort melding gemaakt van het instrument loonkostensubsidie om werkgevers te kunnen compenseren voor de lagere productiviteit van medewerkers met een arbeidshandicap.

In de begroting 2015 wordt wel een kwantificering van de doelgroep genoemd: 1200 werklozen en 1600 mensen die afhankelijk zijn van een uitkering waarvoor geen passend werk kan worden gevonden.

3.15.2 Hoofddoel nog niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden

De begroting 2015 geeft in tegenstelling tot het 3D-beleidsplan wel expliciet een hoofddoel aan: meer werkgelegenheid op een integrale arbeidsmarkt. De doelstelling is echter niet SMT geformuleerd.

Onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen' meldt de begroting 2015 in eerste instantie dat men het doel wil bereiken door de bevordering van de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Hoofddoelen en operationele doelen lijken daarmee in de presentatie van de begroting door elkaar te lopen.

3.15.3 Operationele doelen ook niet SMT

Onder de kop 'wat willen we bereiken' wordt verder een aantal doelen genoemd die als ondersteunend aan de hoofddoelstelling kunnen worden gezien omdat ze invulling geven aan de vraag hoe de gemeente dat wil bereiken. Zo wordt gesproken over het creëren van een situatie waarin ondernemers arbeidsplaatsen kunnen bieden die zijn aangepast op eventuele arbeidsbeperkingen van potentiële kandidaten, het afstemmen van het opleidingsaanbod voor jongeren op de lokale arbeidsmarktbehoefte en de inzet van het Regionaal Projectbureau Arbeidsmarkt (RPA). Opvallend is dat onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen' de drie doelen die onder de kop 'wat willen we bereiken' worden gepresenteerd, min of meer worden herhaald: werken aan voorwaarden die ondernemerschap en het creëren van werkgelegenheid mogelijk maken, afstemming tussen werkgelegenheid en arbeidsaanbod en aansluiten op de regionale aanpak werkloosheid.

Ook deze operationele doelen zijn in de begroting niet zo SMT geformuleerd dat het beleid eenvoudig kan worden geëvalueerd.

3.15.4 Wel apart budget voor werkgelegenheidsprojecten

De begroting 2015 kent in de toelichting bij het programma 11 geen uitsplitsing voor de kosten die de gemeente maakt voor het werkgelegenheids- en arbeidsaanbodbeleid. In de bijlage 2 van de begroting is wel een product benoemd voor 'werkgelegenheidsprojecten' (product 623). Het gereserveerde budget

voor product 623 vertoont na een scherpe daling in 2014 vanaf 2015 weer een stijgende lijn. Opvallend is dat het budget wordt gereserveerd voor projecten terwijl noch in de begrotingstoelichting bij programma 11, noch in het 3D-beleidsplan wordt gerept over projecten als manier om het beleid te realiseren. Ook is niet duidelijk of het budget bij product 623 de loonkostensubsidie omvat die in paragraaf 3.2 van het 3D-beleidsplan wordt genoemd.

3.15.5 Monitoring/rapportage niet geregeld

Noch in de begroting 2015 noch in het 3D-beleidsplan zijn aanknopingspunten gevonden over de vraag of en wat er gemonitord wordt ten aanzien van het werkgelegenheids- en arbeidsaanbodbeleid en hoe daarover zal worden gerapporteerd aan de raad. Dit betekent dat de P&C-cyclus de voornaamste bron is waarop de raad de successen van het beleid moet toetsen.

In de programmarekening 2013 wordt niet apart gerapporteerd over de prestaties of projecten op het vlak van het werkgelegenheid en arbeidsaanbodbeleid. Wel wordt iets gemeld over de resultaten op het vlak van de leer- en werktrajecten voor jongeren.

3.15.6 Beïnvloedbaarheid onduidelijk

In de vastgestelde beleidskaders zijn geen uitspraken opgenomen over eventuele evaluatiemomenten van het werkgelegenheids- en arbeidsaanbodbeleid. De kwaliteit van de terugkoppeling via de P&C-cyclus is ook niet zodanig dat de raad een goed zicht heeft op hoe succesvol het beleid is en of bijsturing noodzakelijk is.

Indien het beleid wordt uitgevoerd op basis van projecten, zoals de functionele begroting suggereert, dan zou dit wel concrete handvatten bieden aan de raad om per project een oordeel te vormen over het nut en de bijdrage aan de beleidsdoelen rondom werkgelegenheid en arbeidsaanbod. De raad zal hier dan wel expliciet afspraken over moeten maken omdat het niet vanzelfsprekend zal zijn dat ieder project vooraf aan de raad ter beoordeling zal worden voorgelegd.

3.16 Sturing op samenhang sociaal domein is nog beperkt

Het beleidsthema 'samenhang sociaal domein' is niet apart benoemd in de begroting 2015. De Rekenkamercommissie heeft besloten dit onderwerp toe te voegen om twee belangrijke redenen:

- In het kader van de drie decentralisaties is het sturen op de samenhang tussen de domeinen jeugd, zorg en participatiewet essentieel is voor het realiseren van de doelstelling rondom het werken vanuit één gezin, één plan, één regisseur en één budget;
- De aanzienlijke besparingen die met de decentralisaties gepaard gaan worden in het rijksbeleid geacht realiseerbaar te zijn juist door het uitbaten van de samenhang tussen de domeinen.

3.16.1 Beleidskaders samenhang niet als afzonderlijk plan gepresenteerd

De gemeente heeft geen apart beleidsplan vastgesteld met daarin de voornemens en kaders met betrekking tot het streven naar samenhang tussen de domeinen. Het is daarom ook geen apart thema binnen de begroting 2015. Het gezamenlijk met de regiogemeenten opgestelde 3D-beleidsplan biedt het belangrijkste door de raad vastgestelde kader met betrekking tot het sturen op de samenhang. Het beleidsplan kent een apart hoofdstuk met de titel 'Verbinding'. Dit hoofdstuk geeft de kaders voor de thema's die het sociaal domein als geheel aangaan en de beleidsvelden zorg, jeugd en participatie met elkaar verbinden. Als thema's worden genoemd: eigen kracht, ondersteuning waar nodig, verbinding met het economische domein en regie op kosten versus kwaliteit van zorg en ondersteuning. Daarnaast gaat

het beleidsplan in hoofdstuk 1 nog in op onderwerpen als de sociale wijkteams en de transformatie als grote ingrijpende verandering van de manier van werken en denken en als grote systeem- en cultuuromslag. Ook de uitwerkingsnota 'Met Kop en Schouders' biedt kaders over hoe het streven naar samenhang moet worden ingevuld. Hierin staan met name aanvullende voornemens rondom de organisatie van de samenhang in de vorm van onder ander het AKC.

Uit de plannen en nota's kan niet worden opgemaakt of er beleidsalternatieven zijn afgewogen en/of zijn besproken met de gemeenteraden.

3.16.2 Hoofddoelen samenhang niet goed evalueerbaar

De verschillende samenhangthema's eigen kracht, ondersteuning waar nodig , verbinding met het economische domein en regie op kosten versus kwaliteit van zorg en ondersteuning kunnen worden gezien als de hoofddoelen van het samenhangbeleid. Ze geven tot op zekere hoogte aan wat de gemeente wil bereiken met het streven naar samenhang tussen de domeinen. Deze doelen zijn echter niet zodanig concreet omschreven dat zij goed evalueerbaar zijn. Ze zijn onder andere nog niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Dit kan te maken hebben met het feit dat het streven naar samenhang niet zo expliciet als beleidsdoel is benoemd.

3.16.3 Operationele doelen, taken en prestaties wel evalueerbaar maar niet compleet

In de diverse vastgestelde beleidsdocumenten zijn diverse manieren uitgewerkt waarop de gemeente haar doelstellingen rondom de samenhang denkt te kunnen invullen. Dit zijn onder andere:

- de inrichting van de wijkteams als gemeenschappelijke toegangspoort naar de diverse vormen van ondersteuning. De gemeente Den Helder heeft op dit punt al een voorbehoud gemaakt met het streven de teams alleen te gebruiken als loket voor de complexe/samengestelde ondersteuningsvragen en niet voor de enkelvoudige ondersteuningsvragen.
- de inrichting van een AKC als gemeenschappelijke backoffice voor de verschillende domeinen inclusief de bundeling van informatie over klanten in minder ICT-systemen[4].
- het samenvoegen van budgetten binnen één begrotingsprogramma.

Deze operationele doelen ten aanzien van de inrichting van de nieuwe werkwijze zijn relatief goed te evalueren. Onder diverse voornemens liggen concrete implementatie- en inrichtingsplannen op basis waarvan specifiek, meetbaar en tijdgebonden kan worden geconcludeerd in hoeverre doelen gehaald worden. Wat minder makkelijk is te evalueren is de mate waarin de gekozen instrumenten daadwerkelijk bijdragen aan de doelstellingen van het samenhangbeleid in termen van effectievere aanpak en besparingen bij complexe ondersteuningsvragen en multi-probleemhuishoudens.

Wat ons opvalt is dat de gemeente een aantal instrumenten in haar beleid nog niet zo expliciet heeft benoemd. Het gaat dan onder andere om:

- de monitoring: op dit moment zijn er voor ieder beleidsthema andere afspraken of geheel geen afspraken over hoe gemonitord gaat worden en hoe de raad op de hoogte gehouden gaat worden. Er zijn al gemeenten die ook juist in dergelijke instrumenten de verbinding zoeken tussen de domeinen

[4] Oorspronkelijk zou het AKC gezamenlijk met de andere gemeenten in de kop van Noord-Holland worden opgezet. Op 21-7-2014 heeft de gemeente zich echter teruggetrokken uit dit samenwerkingsinitiatief. Ons is niet bekend of de gemeente daarmee ook het idee van een Advies- en Kennis Centrum als gemeenschappelijke backoffice voor de verschillende decentralisaties heeft losgelaten.

- de proactieve identificatie van multi-probleemhuishoudens en complexe zorgvragers als eerste en voornaamste doelgroepen waarvoor een integrale aanpak voor gemeente en betrokkenen voordeel kan hebben

3.16.4 Budgetten samengevoegd

Vooruitlopend op de transformatie heeft de gemeente het beleid van de drie domeinen ondergebracht in één begrotingsprogramma sociaal domein. Hierdoor kan makkelijker met budgetten worden geschoven tussen de beleidsthema's binnen het programma en kunnen risico's tussen de oorspronkelijke domeinen worden gedeeld en afgedekt. Uit de stukken blijkt echter niet dat er aparte budgetten zijn gereserveerd voor het nastreven van de samenhang.

3.16.5 Monitoring/rapportage in samenhang nog lang niet uitgekristalliseerd

Er is geen duidelijke nulmeting of op andere manier een compleet beeld gevormd van de omvang van de samenhangproblematiek. Zo hebben wij nergens in de stukken enige concrete gegevens gevonden over de overlap in ondersteuningsvormen voor inwoners die vanuit verschillende beleidsdomeinen een beroep doen op de gemeente, bijvoorbeeld de Wmo-ers die ook (bijzondere) bijstand ontvangen, de Wajongers die ook via andere kanalen ondersteuning krijgen van de gemeente of het aantal multiprobleemgezinnen/-huishoudens die van meerdere voorzieningen uit verschillende domeinen gebruik maken. Juist bij deze doelgroepen zou een 'één gezin, één plan, één budget'- aanpak zowel voor de betrokkenen als voor de gemeente veel voordeel kunnen opleveren.

Er zijn nergens afspraken opgenomen over samenhang in de monitoring van de resultaten in het sociaal domein. Door het samenbrengen van de verschillende beleidsthema's binnen één programma in de begroting 2015 is wel een aanzet gegeven om in de planning & controlcyclus vanuit één geheel verslag te doen van de prestaties in het sociaal domein. De eerste bundeling van beleidsthema's in het programma heeft echter nog niet geleid tot een herziening van de thema's gegeven de onderlinge samenhang die sommige thema's hebben. Deze thema's zijn eigenlijk nog steeds één op één overgenomen uit de oorspronkelijke programma's. Gevolg hiervan is - zoals al eerder geconstateerd - dat sommige thema's in het programma wat overbodig en uit de toon lijken ten opzichte van de andere thema's (zie paragrafen 4.13 en 4.14) en dat sommige thema's zelfs helemaal niet worden afgedekt in het programma 11 (zie paragrafen 4.1. en 4.3). Het programma 11 kent mede om deze redenen ook nog nauwelijks integrale beleidsthema's zoals het streven naar samenhang tussen de beleidsvelden binnen het sociaal domein.

3.16.6 Beïnvloedbaarheid van samenhang tussen domeinen door raad is nog marginaal

Omdat er eigenlijk geen expliciete doelstellingen zijn benoemd in het streven naar samenhang, er geen nulmeting heeft plaatsgevonden en de monitoring er nog niet op is ingericht heeft de raad nauwelijks aanknopingspunten om het streven naar samenhang te kunnen volgen en waar nodig bij te sturen.

3.17 Samenvattend oordeel over evalueerbaarheid programma 11 sociaal domein: nog veel werk nodig

3.17.1 Algemeen: Grote verschillen in evalueerbaarheid

De evalueerbaarheid van de verschillende in programma 11 onderscheiden beleidsthema's in het sociaal domein verschilt van thema tot thema. Sommige thema's lenen zich goed voor het evalueren van de beleidsvoornemens. Bij andere thema's kan een beetje meer aandacht al heel wat betekenen voor de evalueerbaarheid. Bij weer andere zou fundamenteel opnieuw moeten worden nagedacht over wat de gemeente precies wil bereiken en hoe dat op een manier kan worden opgeschreven waarop het achteraf

evalueerbaar wordt. Opvallend is ook dat bij de meeste beleidsthema's met name de relatie tussen input en output en tussen output en outcome niet kan worden gelegd.

3.17.2 Norm beleidskeuzen: Keuze van beleidsthema's binnen programma aan herziening toe

De keuze van de beleidsthema's als niveau waarop voornemens worden gepresenteerd en waarop verslag wordt gedaan lijkt tot op zekere hoogte arbitrair. Zo worden sommige beleidsthema's niet afgedekt door de thema's die onder programma 11 worden onderscheiden, ondanks de grote hoeveelheden geld die er mee gemoeid zijn (zie bijvoorbeeld bij de thema's decentralisatie AWBZ-zorg naar Wmo en invoering Participatiewet), terwijl andere zo klein zijn dat er geen aparte beleidsnota voor is opgesteld en in de financiële begroting in het geheel niet zijn terug te vinden. In ieder geval is duidelijk dat de gemeente met het samenvoegen van diverse beleidsterreinen in het programma 11 sociaal domein nog niet is toegekomen aan een opschoning van de onderscheiden beleidsthema's zodat sommige thema's zelfs dubbel voorkomen in de programmabegroting.

3.17.3 Actualiteit van beleidskaders als vraagpunt

Bij diverse beleidsthema's deed de vraag zich voor in hoeverre eerder door de raad vastgestelde visies en/of uitwerkingen van visies nog gelding hadden als beleidskader wanneer er sindsdien een meer uitgewerkt beleidsplan is vastgesteld. De beleidsstukken zelf geven geen uitsluitsel over welke beleidskaders vervallen bij het vaststellen van nieuwe kaders.

3.17.4 Systematiek van presenteren in begroting vraagt om nadere uitwerking en meer uniformering

Alhoewel in de begrotingen systematisch wordt vastgehouden aan de drie W vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat hebben we daarvoor over) is het duidelijk dat noch de begrotingsteksten noch de onderliggende beleidsnota's tot stand komen op basis van een uniforme methodiek. Het onderscheid tussen beleidsdoelen (outcome) en operationele doelen (output en/of instrumenten) is vaak niet duidelijk. Bij veel thema's lopen ze door elkaar en komen ze tegelijkertijd voor onder de kop 'wat willen we bereiken' als onder de kop 'wat gaan we daarvoor doen'. De meeste doelstellingen zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden (SMT) geformuleerd, al geldt ook hier dat sommige doelstellingen relatief eenvoudig wel SMT te maken zouden kunnen zijn. Ook is de relatie met de onderliggende beleidsnota's niet altijd even vanzelfsprekend. Ook deze koppeling zou gebaat zijn bij meer eenduidigheid over de manier waarop de consistentie tussen beleidsnota en begroting moet worden geborgd.

3.17.5 Norm budget: Nauwelijks meer mogelijk om relatie tussen ter beschikking gestelde middelen en de daarvoor te verkrijgen prestaties te leggen

De meeste beleidsnota's hebben maar een zeer beperkte financiële paragraaf. Uit veel nota's valt niet eens af te leiden hoeveel de uitvoering van het plan de gemeente gaat kosten en wordt er hooguit ingegaan op wijzigingen ten opzichte van de bestaande budgetten. Het is blijkbaar standaardpraktijk dat de begroting en niet het beleidsplan wordt gebruikt om de middelen te claimen die nodig zijn voor de uitvoering van het plan. De gemeente volgt echter momenteel een methodiek in de begroting waarin de vraag 'wat hebben we daarvoor over' niet meer bij de afzonderlijke beleidsthema's aan de orde is maar als één verzamelpost aan het einde van het programma wordt gepresenteerd. Ook de relatie tussen de begrotingsproducten in de functionele begroting en de onderscheiden beleidsthema's valt niet tot nauwelijks meer te leggen. Dit heeft tot gevolg dat er eigenlijk niets zinnigs meer te zeggen valt over de relatie tussen de inspanningen op een specifiek beleidsthema en de bijdrage die deze inspanningen leveren aan het realiseren van de hoofddoelen (i.c. gewenste outcome) en operationele doelen (i.c. gevraagde output). Dit beschouwen we als een ernstige tekortkoming, te meer omdat de meeste beleidsplannen dit gebrek aan inzicht in de financiële kant maar marginaal compenseren.

3.17.6 Norm monitoring: Monitoring is divers, onderontwikkeld en veelal ontbrekend

Er is ook een grote verscheidenheid aan monitoringvoornemens en -initiatieven geconstateerd. Bij de meeste onderzochte beleidsthema's is echter niets geregeld over te hanteren prestatie-indicatoren en de wijze waarop die gevolgd gaan worden. De verscheidenheid aan monitoringinitiatieven leidt er tot op zekere hoogte ook toe dat men door de bomen het bos niet meer kan zien.

Verantwoording in de planning & control-cyclus is als het er al is kwalitatief van aard en veelal gericht op concrete door de gemeente doorgevoerde veranderingen en nauwelijks op de mate waarin het staande beleid leidt tot de gewenste outcome. Alleen de financiële verantwoording is relatief concreet, maar feitelijk weer losgetrokken van de verantwoording bij het beleidsthema.

3.17.7 Norm beïnvloeding: Bijsturingsmomenten vrijwel nooit van te voren afgesproken

Bij vrijwel geen enkel beleidsthema is sprake van van tevoren afgesproken evaluatiemomenten waarop ook de raad in de gelegenheid wordt gebracht om indien gewenst bij te sturen. Voor de bijsturing van het beleid is de raad daardoor in grote mate afhankelijk van de gelegenheden die de Planning & Controlcyclus biedt of van de eigen proactieve instelling om het college tijdig om informatie te vragen. De wijze van rapporteren in de P&C-cyclus is echter vooralsnog zodanig beperkt dat dit weinig houvast biedt voor adequate (bij)sturing.

4. Reflectie op onderzoeks-resultaten

Na het toetsen van twee begrotingsprogramma's aan het evalueerbaarheidsnormenkader van de Rekenkamercommissie is ons een aantal zaken opgevallen, die beide programma's typeren en die wellicht ook gelden voor de opzet van de overige programma's in de begroting. In dit hoofdstuk staan wij stil bij deze onderwerpen, omdat zij wellicht aanknopingspunten bieden voor de evalueerbaarheid van het beleid en voor het professionaliseren van de sturing van de gemeente in het algemeen. De onderwerpen zijn beschreven als vraagstukken die zo mogelijk uitnodigen tot een nadere bezinning op het sturingsinstrumentarium van raad en college.

Het gaat om de volgende onderwerpen:
- De keuze van de beleidsthema-indeling
- De hiërarchie tussen de beleidskaders
- De transparantie van de financiële aspecten
- De monitoring van het beleid

Hieronder zullen de verschillende onderwerpen nader worden toegelicht.

4.1 Keuze van de beleidsthema's per begrotingsprogramma

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de wijze waarop de gemeente binnen een begrotingsprogramma beleidsthema's onderscheidt niet consistent is. Er lijken voor verschillende thema's verschillende criteria te zijn gebruikt. Dit leidt er toe dat er thema's zijn waarin grote delen van het budget omgaan, maar ook thema's worden onderscheiden waarvoor helemaal geen budget is gereserveerd. Er zijn thema's onderscheiden omdat ze politiek actueel zijn (bijv. invoering van een wet), maar ook tijdelijke thema's waarvan de actualiteit of het projectmatige/tijdelijke karakter alweer enige tijd voorbij is. Er zijn ook diverse thema's die elkaar (deels) overlappen (bijv. in programma 3: wijkgericht werken en groenbeheer of binnen programma 11: regionale sociale agenda en decentralisatie AWBZ-zorg naar de WMO). Ook leidt dit er toe dat soms niet het gehele beleidsspectrum met beleidsthema's is afgedekt (o.a. bij het thema invoering Participatiewet m.b.t. de uitvoering van het doorlopende werk).

Dit roept de vraag op of er een duidelijk afwegingskader is op basis waarvan de beleidsthema's worden onderscheiden. De beleidsthema-indeling in ieder begrotingsprogramma zou idealiter direct een afgeleide dienen te zijn van het niveau waarop de gemeenteraad de gemeente wil aansturen en ook terugkoppeling van het college verwacht. Dit betekent dat er een aantal minimale eisen in acht dienen te worden genomen bij het opdelen van het totale gemeentelijke beleidsspectrum in begrotingsprogramma's en bij het opdelen van de begrotingprogramma's in beleidsthema's: Ze dienen voor de politieke sturing relevant te zijn. Ze moeten bij elkaar het totale beleidsspectrum binnen het begrotingsprogramma afdekken. Ze moeten ook in de financiële begroting te onderscheiden zijn en overlapping van thema's zou mede daarom zoveel mogelijk vermeden dienen te worden. Daarnaast kan ook als criterium gelden dat ieder beleidsthema minimaal één eigen door de raad vastgestelde (of vast te stellen) beleidsnota met kaders heeft. De tijdelijkheid van een beleidsthema hoeft geen probleem te zijn zolang de onderscheiden thema's gezamenlijk maar het totale beleidsspectrum binnen het begrotingsprogramma afdekken.

4.2 De hiërarchie tussen de beleidskaders

Een tweede onderwerp dat aandacht vraagt is de manier waarop de verschillende beleidskaders zich tot elkaar verhouden. Uit de evalueerbaarheidstoets van de programma's 3 en 11 is naar voren gekomen dat beleidsnota's meestal niet worden gebruikt om ook het geld voor het uitvoeren van het beleid te regelen. De benodigde budgetten worden in de jaarlijkse begrotingscyclus toegekend. Soms is er wel een financiële paragraaf in de beleidsnota opgenomen. De genoemde bedragen in deze paragraaf komen echter vrijwel in geen enkel geval overeen met de bedragen die wij in de begrotingen kunnen terugvinden. Soms wordt de nota wel gebruikt om een begrotingsclaim aan te kondigen die dan bij de behandeling van de voorjaarsnota of de nieuwe begroting tot besluitvorming leidt.

Door deze werkwijze, waarbij er een nadrukkelijke scheiding is tussen de behandeling van de inhoud en het daarvoor benodigde geld, lijkt er nauwelijks een bewuste afweging plaats te vinden tussen de vraag 'wat gaan we doen' en de vraag 'wat hebben we daarvoor over' oftewel tussen de gewenste output van het beleid en de daarvoor ter beschikking te stellen input.

In het onderzoek zijn de voornemens in de beleidsnota's vergeleken met de teksten die zijn opgenomen onder kopjes 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen' bij de beleidsthema's in de begrotingsprogramma's. De begroting bevat meestal een vrij losse interpretatie van wat ooit in de beleidsnota's is voorgenomen, vaak toegesneden op nieuwe acties die relevant zijn voor het komende budgetjaar. In de begroting worden hiermee ook regelmatig nieuwe beloften van college aan raad aan het beleidskader toegevoegd.

Vanuit een evalueerbaarheidsperspectief roepen zowel de scheiding tussen geld en inhoud als de overlap tussen beleidsnota en begroting de vraag op welk kader zou moeten gelden bij de evaluatie van het beleid. Is dat de beleidsnota en de daarin voorgenomen activiteiten? Of is dat de beschrijving onder het beleidsthema in het begrotingsprogramma? Of moet telkens uitgegaan worden van een combinatie van beiden? Wat betekent dit voor de situatie dat er tegenstrijdige zaken staan in de beleidsnota en de begroting[5]? Is het zo dat de begroting dan als meest recent vastgesteld stuk de oudere nota overruled? En is dan de gehele nota overruled of alleen het deel dat inconsistent is? Door hier geen expliciete lijn in te kiezen, ontstaat snel verwarring over de status van de verschillende kaders, iets dat de evalueerbaarheid van het beleid niet ten goede komt.

Het kan helpen als de gemeente over deze hiërarchie van beleidskaders nadenkt en een heldere lijn trekt. Het valt daarbij te overwegen om de beleidsnota's om meerdere redenen een belangrijkere rol te geven bij het vaststellen van de beleidskaders die de raad het college meegeeft. Dit zou dan onder andere inhouden dat met het vaststellen van iedere beleidsnota in principe ook toestemming wordt gegeven om de voor de uitvoering benodigde budgetten aan te spreken. De begroting zou hierdoor een ander karakter krijgen waarin vooral eerder gemaakte (financiële) afspraken per beleidsthema worden samengevat en zo nodig nog worden geformaliseerd. De beleidsnota wordt daarbij de maatstaf voor de evaluatie waaraan het succes van het beleid kan worden afgeleid. Een dergelijke heroriëntatie op de rol van de beleidsnota's en de P&C-cyclus kan echter ingrijpend zijn en dient goed te worden doordacht.

[5] Een voorbeeld is de aankondiging van het waterbeheerplan, de daarbij behorende overdracht van taken aan het waterschap en de bijbehorende planning. Uit de voornemens in de begroting blijkt dat de gemeente de oorspronkelijke voornemens niet conform de (planning in de) nota weet te realiseren.

4.3 De transparantie van de financiële aspecten

In het verlengde van het vorige onderwerp dient ook rekening te worden gehouden met een ander typisch kenmerk van de huidige inrichting van de begroting in Den Helder. De begroting kent per programma een uitsplitsing in beleidsthema's. Deze uitsplitsing is alleen tekstueel voor de kopjes 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen'. De uitsplitsing vindt niet plaats onder de kop 'wat hebben we daarvoor over'. Financieel zijn alle beleidsthema's in de begroting per programma als één bedrag gepresenteerd. In de tekstuele toelichting wordt soms wel stilgestaan bij specifieke wijzigingen per beleidsthema. Er valt echter voor de lezer van de begroting niet uit de begroting af te leiden hoeveel geld de gemeente nu voor een specifiek beleidsthema uittrekt en hoe zij dit denkt te financieren. Ook de conversietabel in bijlage 2 van de begroting, waarin de producten per programma zijn weergegeven, biedt momenteel onvoldoende houvast om deze relatie inzichtelijk te maken. Zonder ambtelijke hulp kan de lezer geen verband leggen tussen de in de bijlage onderscheiden begrotingsproducten en de beleidsthema's in de begrotingsprogramma's.

Omdat - zoals eerder geconstateerd - ook de beleidsnota's geen echte financiële paragraaf hebben met vastgestelde bedragen kan feitelijk geen verband worden gelegd tussen de voornemens binnen een beleidsthema en het geld dat daarvoor wordt uitgetrokken. Evaluatie van de efficiency en effectiviteit van een specifieke aanpak om een beleidsdoel te realiseren is daardoor op basis van door de raad vastgestelde kaders vrijwel onmogelijk. De gemeente (raad en college) dient zichzelf de vraag te stellen of de huidige werkwijze tot tevredenheid strekt of niet. Vanuit een evalueerbaarheidsperspectief achten wij de onmogelijkheid om de relatie tussen input en output te leggen echter ongewenst.

4.4 De monitoring van het beleid

Alhoewel de gemeente bewust stappen zet op het vlak van de professionalisering van de aansturing en de informatievoorziening van de raad, lijkt er nog geen goed ontwikkelde monitoringcultuur te zijn. Er is bij vrijwel geen enkel onderzocht beleidsthema een bewuste selectie gemaakt van indicatoren waarop men wil sturen. Het vertalen van doelstellingen naar specifieke, meetbare en tijdgebonden (SMT) prestatie-indicatoren staat nog in de kinderschoenen. De initiatieven tot monitoring zijn versnipperd en verschillen per beleidsthema. Bij de meest ontwikkelde monitoringinitiatieven gaat het vaak om een relatief externe initiatiefnemer en uitvoerder (zoals het gezondheidsprofiel Den Helder dat periodiek door de GGD Hollands Noorden wordt opgesteld). Toch liggen er bij veel beleidsthema's meer dan voldoende aanknopingspunten om in ieder geval een deel van het beleid te kunnen monitoren en evalueren. Het gaat daarbij meestal om de relatie tussen output en outcome. De relatie tussen input en output is vrijwel overal niet gemonitord of onderontwikkeld.

Verder professionalisering van het monitoringinstrumentarium ligt voor de hand[6]. Monitoring gaat echter verder dan het periodiek toepassen van een monitorinstrument. Het maakt onderdeel uit van een kwaliteitsbewuste cultuur waarbij de organisatie gretig is om te leren van haar prestaties en de efficiency en effectiviteit van de geleverde inspanningen continu wil verbeteren.

[6] Een voorbeeld van een gemeente die hiermee de nodige stappen heeft gemaakt is onder andere Deventer. De raad is daar nadrukkelijk betrokken geweest bij de keuze van de te monitoren indicatoren. Er is tevens afgesproken dat het college aan de hand van de monitor twee maal per jaar verslag doet van de ontwikkelingen in het sociaal domein, net voorafgaand aan de voorjaarsnota en de najaarsnota c.q. begrotingsbehandeling, zodat de raad over de meest recente informatie kan beschikken bij de cruciale beïnvloedingsmomenten.

Bijlage

Geraadpleegde documenten

Algemeen

- Programmabegroting 2014
- Programmabegroting Den Helder 2015
- Jaarverslag 2013
- Jaarverslag 2012
- Waarstaatjegemeente.nl: Uitkomsten burgerpeiling 2013
- Nota 'Midden in de samenleving: participatie in de gemeente Den Helder, november 2014

Programma 3 Beheer Openbare ruimte

- Beheerplan Wegen 2013-2017
- Beheerplan Stedelijk Groen 2014-2018
- Beheerplan Bomen 2013-2016
- Leidraad bestendig beheer gemeentelijke groenvoorzieningen (2011-2015)
- Beheerplan Openbare verlichting 2011-2015
- Beheerplan Spelen 2013-2016
- Beheerplan Verkeerstekens & Straatmeubilair 2013-2016
- Beheerplan Civiele kunstwerken 2013-2016
- Programma wijkgericht werken 2012-2015
- Nota onderhoud openbare ruimte 2014
- Nota onderhoud openbare ruimte 2013
- Nota Groen 2009
- Integraal uitvoeringsplan 2014
- Integraal uitvoeringsplan 2013
- Gemeentelijk Rioleringsplan 2013-2017

Programma 11 Sociaal Domein

- Beleidsnota Minimabeleid, 2009
- Beleidsplan gemeentelijke schuldhulpverlening 2012-2015
- Visie huiselijk geweld en kindermishandeling Noord-Holland-Noord, juli 2014
- Nota 'Spelen, Leren, Ontwikkelen: Uitvoeringsnotitie Onderwijsachterstandenbeleid 2011 - Plan van Aanpak Participatiewet', juni 2014
- 3D-beleidsplan: op weg naar een zorgzame samenleving, d.d. 10 juli 2014
- Visiedocument 'Voor Elkaar, Met Elkaar', 2013
- Uitvoeringsdocument 'Met Kop en Schouders' , 2013
- Projectplan decentralisatie AWBZ-begeleiding naar de Wmo, 2011
- Evaluatie- en adviesrapport Wijkteams: Toegang tot het Sociaal Domein, oktober 2014
- Een samenhangend gezondheidsbeleid: Nota Lokaal gezondheidsbeleid Den Helder 2013-2016
- Projectplan/programma sociale wijkteams
- Regionaal Transitie Arrangement Jeugd Kop van Noord-Holland
- Strategische visie op het sociaal domein in de regio Kop van Noord-Holland (2013)
- Implementatieplan ASHG