

DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID
VAN SUBSIDIES IN HET WELZIJSWERK

DEEL 1 – RAPPORTAGE EN ANALYSE VAN
BEVINDINGEN

Utrecht, 6 december 2004

Drs. M. Wiendels

Drs. M. Schulz

Drs. A. Jansen

DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN SUBSIDIES IN HET WELZIJSWERK

DEEL 1 – RAPPORTAGE EN ANALYSE VAN BEVINDINGEN

INHOUD

Blz.

1.	INLEIDING	1
1.1	ACHTERGROND	1
1.2	CENTRALE VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSMETHODIEK	1
1.3	VERLOOP VAN HET ONDERZOEK: VERWACHTINGENMANAGEMENT	2
1.4	BELEIDSCLUSTERS	3
1.5	LEESWIJZER.....	3
2.	DE ROL VAN DE RAAD	4
2.1	TAAKVERDELING	4
2.2	STURING DOOR DE RAAD	7
2.3	SAMENVATTING	8
3.	HET SUBSIDIEPROCES	9
3.1	INLEIDING	9
3.2	GEMEENTELIJKE ORGANISATIE.....	10
3.3	FINANCIERINGSSYSTEMATIEKEN ENSCHEDE.....	11
3.4	IS ENSCHEDE KLAAR VOOR BCF?.....	17
3.5	EFFICIËNTIE: INSTRUMENTARIUM	24
3.6	SAMENVATTING	26
4.	RELATIE BELEID EN UITVOERING	28
4.1	INLEIDING	28
4.2	HOOFDLIJNEN BELEID IN BELEIDSCLUSTERS.....	28
4.3	GRONDSLAG VAN DE SUBSIDIE EN CONTINUÏTEIT VAN WELZIJSWERK	31

5.	EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE VAN DE UITVOERING	33
5.1	INLEIDING	33
5.2	SAMENWERKING EN STRUCTUREN	34
5.3	BEREIK VAN EN KLANTTEVREDENHEID OVER HET WELZIJSWERK.....	36
5.4	WAARDERING PARTNERORGANISATIES	38
5.5	OVERHEAD VAN WELZIJSINSTELLINGEN.....	42
5.6	ACCOMMODATIEBELEID.....	45
5.7	SAMENVATTING	45

Bijlagen:

1. Instrumenten.
2. Documentenlijst.
3. Respondentenlijst.
4. Omvang subsidies per beleidscluster.
5. Samenwerking en structuur per beleidscluster.
6. Bereik doelgroep per beleidscluster.
7. Vragenlijst samenwerkingspartners.
8. Respons vragenlijst.
9. Uitkomsten 360-graden feedback.

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

De Rekenkamercommissie Enschede heeft de ambitie om jaarlijks ten minste één beleidsveld kritisch tegen het licht te houden op doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor 2004 staat het welzijnsveld op de agenda. Het is een heterogeen veld qua werkzaamheden wat de allocatie van middelen en met name het meten van doeltreffendheid en doelmatigheid niet eenvoudiger maakt. Jaarlijks besteedt de gemeente Enschede € 21 miljoen binnen de welzijnssector, waarvan € 8 miljoen wordt gedekt door bijdragen van de rijksoverheid.

1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSMETHODIEK

De Rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek de volgende centrale vraag meegegeven, die in het onderzoek beantwoord wordt:

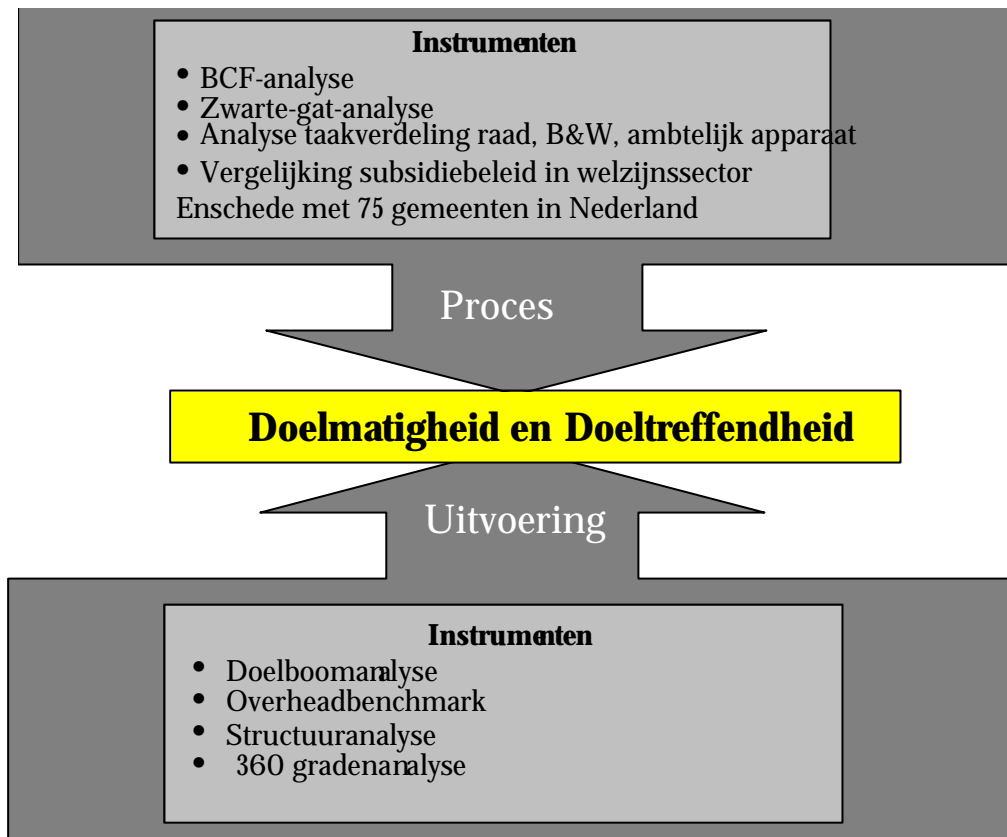
In welke mate is er sprake (geweest) van een doeltreffende en doelmatige verstrekking van middelen door de gemeente aan instellingen voor welzijnswerk in Enschede?

Volgens de Rekenkamercommissie is er een trend zichtbaar in de gemeente die kan leiden tot outputgestuurde subsidiëring van het Enschedese welzijnswerk. Subsidiar benoemt de Rekenkamercommissie daarom nog de volgende aanvullende vragen:

1. In welke mate voldoet de situatie in Enschede aan de beleidsinhoudelijke en beleidsprocesmatige voorwaarden voor outputgestuurde subsidiëring?
2. Hoe laat deze situatie (zie subvraag 1) zich verklaren?
3. Welke stappen kan de gemeente zetten om verbetering te bewerkstelligen daar waar de bestaande situatie duidelijk te wensen overlaat?

De bovenstaande vraagstelling werd door de Rekenkamer in een groot aantal onderzoeksvragen uitgewerkt. Hierin werd allereerst gevraagd om onderzoek naar effectiviteit én efficiëntie. De analyse zou vervolgens zowel de uitvoering van het welzijnswerk als het proces van subsidieverlening moeten betreffen. Daarnaast zou het onderzoek zowel verschillende afdelingen en organen binnen de gemeente als uitvoerende instellingen onder de loep moeten nemen. Het onderzoek zou ook een aanzienlijk aantal instellingen betreffen: de vijf wijkwelzijnsinstellingen, de SES en de Rots. De rekenkamer wenste ook zowel een terugblik (hoe is een en ander in het verleden verlopen) als een vooruitblik (hoe kan de raad in de toekomst het beste opereren). Bovendien wilde de Rekenkamer een onderzoek naar verschillende beleidsclusters binnen het welzijnswerk.

Dit leidde tot een groot aantal en zeer diverse onderzoeksvragen. Wij hebben daarom gebruik gemaakt van een achttal onderzoeksinstrumenten om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het schema hieronder benoemt de 8 instrumenten, en geeft aan waarop zij in hoofdzaak betrekking hebben. In bijlage 1 treft u een korte toelichting aan op ieder instrument.



1.3 VERLOOP VAN HET ONDERZOEK: VERWACHTINGENMANAGEMENT

De Rekenkamercommissie Enschede heeft Berenschot in juni 2004 de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van besteding van middelen voor het welzijnswerk. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van juli tot november. De vakantiemaanden juli en augustus zijn daarbij vooral gebruikt voor afbakening van de opdracht en documentenstudie. Het feitelijke onderzoek en de toepassing van de onderzoeksinstrumenten hebben plaatsgevonden in september en oktober. November is met name gebruikt voor het schrijven en afronden van het rapport.

In de loop van het onderzoek viel het ons steeds vaker op dat respondenten uiteenlopende verwachtingen van het voorliggende onderzoek hadden. Wij hechten er aan om er een aantal daarvan kort te benoemen.

Menig gesprekspartner ging er, gezien hun eigen behoefte aan overzicht, in eerste instantie vanuit dat wij een volledige beschrijving van het welzijnswerk zouden maken. Dit is echter niet het geval. Met de Rekenkamercommissie is afgesproken om een dwarsdoorsnede van het welzijnswerk te bestuderen, de zogenaamde beleidsclusters. Bovendien bestaat er geen vastgestelde definitie van wat nu wel of geen welzijnswerk is.

Andere respondenten gingen ervan uit dat wij de methodieken tegen het licht zouden houden die welzijnswerkers gebruiken. Deze detailmeting van prestaties in de welzijnssector hebben wij niet gemaakt. Dit is gezien de scope en het doel van het onderzoek ook niet wenselijk. Het onderzoek dient immers in eerste lijn om de raad handvatten te bieden bij haar rol in het aansturen van het welzijnswerk.

In de loop van het onderzoek is ons ook gebleken dat er een discussie gaande is over de vraag hoe het welzijnswerk in Enschede georganiseerd zou moeten zijn. Regelmatig zijn wij dan ook geconfronteerd met de vraag of ons onderzoek erop gericht zou zijn voorbereidingen te treffen voor het samenvoegen van de wijkwelzijnsinstellingen tot één organisatie. Hoe interessant deze discussie voor sommigen in Enschede ook moge zijn, dit doel heeft ons onderzoek uitdrukkelijk niet.

1.4 BELEIDSCLUSTERS

Zoals hierboven ook al te lezen was, betreft het hier geen onderzoek binnen het volledige welzijnsveld. In overleg met de Rekenkamercommissie hebben wij een dwarsdoorsnede gemaakt van het welzijnsveld en een aantal beleidsclusters geselecteerd die gezamenlijk representatief zijn voor het welzijnswerk als geheel. Het betreft:

- J-Teams.
- Stap-in.
- Vrijwilligerswerk.
- Bewonersondersteuning.

1.5 LEESWIJZER

De rapportage over dit onderzoek bestaat uit drie delen. In deel 1, waarin u nu leest, behandelen wij onze bevindingen met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van besteding van middelen voor het welzijnswerk. Hierop baseren wij dan ook onze conclusies en aanbevelingen, die in deel 2 worden behandeld. Deel 3 is het verslag van een vergelijking tussen de stand van zaken in Enschede en die in 10 andere gemeenten in Nederland.

Het uitgevoerde onderzoek is er voor een belangrijk deel op gericht om de raad te helpen bij het zo goed mogelijk invullen van haar taken. In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op de rol die raad in het welzijnswerk speelt. Hoofdstuk 3 beschrijft het subsidieproces en in het vierde hoofdstuk behandelen we de relatie tussen beleid en uitvoering. De uitvoering en de structuur van het welzijnswerk komt aan bod in hoofdstuk 5.

2. DE ROL VAN DE RAAD

Het is de taak van de raad om de effectiviteit en efficiëntie van besteding van middelen in het welzijnswerk te beoordelen. De wijze waarop de raad haar werk uitvoert, heeft hierop invloed. Wij hebben daarom gekeken naar de rol die de raad speelt in Enschede als het gaat om besteding van middelen in het welzijnswerk. Wij hebben daarbij de volgende criteria aangelegd:

- Hoe duidelijker de taakverdeling (ten aanzien van subsidieverlening, het maken van beleid en het controleren van de prestaties van instellingen) tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie (raad, college en ambtenaren) des te effectiever en efficiënter vindt besteding van middelen plaats.
- Hoe meer de raad in staat is geweest de continuïteit van het beleid te bewaken, des te effectiever en efficiënter zullen de subsidies kunnen worden ingezet.

2.1 TAAKVERDELING

Een heldere taakverdeling is het begin van efficiënt werken. Immers, indien niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, is de kans groot dat iedereen zich met alles bemoeit of juist dat taken worden 'vergeten'. Dat leidt ertoe dat er geen beslissingen worden genomen, dat het lang duurt voordat besluiten vastgesteld kunnen worden, dat beslissingen steeds weer teruggedraaid (moeten) worden of dat niet duidelijk is in hoeverre genomen beslissingen ook gehandhaafd zullen worden. In het geval van de raad bestaat er een risico dat de raad zich met zaken gaat bemoeien waar zij zich niet mee hoeft of zou moeten bemoeien, en omgekeerd dat zij zaken laat liggen waar zij zich juist wel mee bezig zou moeten houden.

Wij hebben daarom de taakverdeling tussen raad, college en ambtenarij in Enschede onderzocht. Deze hebben wij vervolgens vergeleken met hoe de taakverdeling er volgens het dualisme idealiter uit zou moeten zien. Ook hebben wij vergeleken met de taakverdeling zoals deze er bij andere gemeenten uitziet.

Daartoe hebben wij een schema ontworpen waarin de verschillende taken bij het toekennen van middelen voor het welzijnswerk staan vermeld. Wij hebben raadsleden, ambtenaren en leden van het college gevraagd om aan te geven hoe volgens hen de taakverdeling bij de gemeente Enschede er in de praktijk uit ziet.

2.1.1 Taakverdeling Enschede

Verantwoordelijkheden	Raad	B&W	Ambtenaren	Onduidelijk
Vaststellen hoofdlijnen en prioriteiten van beleid	85%	23%	8%	8%
Vaststellen beschikbaar subsidiebudget	54%	8%	31%	
Bepalen welke instellingen een offerte/subsidieaanvraag mogen indienen	15%	23%	46%	15%
Opdrachtformulering aan instellingen		31%	69%	8%
Beoordelen aanvragen op inhoud		8%	77%	8%
Beoordelen aanvragen financieel			77%	8%
Onderhandelen over activiteiten en prestaties		31%	69%	
Afgeven beschikking incidentele subsidies	8%	46%	62%	
Afgeven beschikking structurele subsidies	15%	38%	46%	
Bepalen van tussentijdse wijzigingen van afspraken (activiteiten/prestaties)	8%	62%	38%	
Bepalen van tussentijdse wijzigingen van doelen (fundamentele wijzigingen)	62%	23%	15%	
Beoordelen behaalde prestaties (bijv. op basis van jaarverslag of jaarrekening)	23%	23%	62%	8%
Beoordelen doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies	31%	15%	31%	31%
Evaluatie van de subsidie	8%	15%	54%	23%

In deze tabel is per hokje aangegeven welk percentage (van degenen die het schema hebben ingevuld) een specifieke taak bij een bepaald onderdeel van de gemeente onderbracht. De gekleurde vakjes geven aan hoe de taakverdeling in lijn met het dualisme idealiter geregeld zou moeten zijn.

Het komt voor dat de percentages bij een bepaalde verantwoordelijkheid opgeteld boven de 100% uitkomen. Dit betekent dat respondenten meerdere antwoorden hebben gegeven bij één taak, oftewel dat zij van mening waren dat meerdere organen hoofdverantwoordelijke waren voor deze taak. Dit is bijzonder: ons inziens kan het niet zo zijn dat meerdere organen tegelijk dezelfde taak hebben. Komt de som lager uit dan 100% dan hebben niet alle respondenten de betreffende taak aan een gemeentelijk orgaan toebedeeld.

Uit de tabel blijkt dat de taakverdeling in Enschede niet geheel helder is. Over de toedeling van bijna alle taken bestaat verschil van mening (c.q. deze wordt verschillend ervaren), al is bij de meeste taken wel een duidelijke meerderheid te zien. Met name over de vraag 'wie is verantwoordelijk voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies' bestaat onduidelijkheid. Ongeveer eenderde van de respondenten geeft aan dat dit een taak is van de gemeenteraad, terwijl eveneens eenderde van de respondenten aangeeft dat deze taak bij de ambtenaren ligt en tot slot geeft weer eenderde aan eigenlijk niet te weten bij wie deze taak is belegd. Het blijkt dan vooral te gaan over de mate waarin de raad zich al dan niet met *individuele* subsidies zou moeten bemoeien.

Ook van andere taken, zoals het afgeven van beschikkingen, het tussentijds wijzigen van doelen en het vaststellen van het beschikbaar subsidiebudget, blijkt in de praktijk niet duidelijk te zijn bij wie ze thuishoren.

2.1.2 Taakverdeling Enschede vergeleken met andere gemeenten

In het afgelopen jaar heeft Berenschot bij meer dan 75 gemeenten onderzoek gedaan naar de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de gemeentelijke organisatie. In de onderstaande tabel geven wij weer hoe de verantwoordelijkheidsverdeling in Enschede (E) zich verhoudt ten opzichte van de andere gemeenten in Nederland (A). De score voor Enschede is bepaald door na te gaan welke perceptie binnen de gemeente dominant is. Zie hiervoor ook tabel 1. Wanneer een bepaalde letter tweemaal voorkomt bij dezelfde verantwoordelijkheid, dan zijn er evenveel respondenten die de verantwoordelijkheid bij de twee verschillende organen leggen.

De vraag naar de verantwoordelijkheid voor het 'evalueren van toegekende subsidies' was in het onderzoek onder andere Nederlandse gemeenten niet opgenomen. Daarom kan voor deze vraag geen letter 'A' worden weergegeven.

Ook hier hebben we weer aangegeven in welke mate de scores van Enschede en andere gemeenten overeenkomt met de theorie achter het dualisme.

Verantwoordelijkheden	Raad	B&W	Ambtenaren
Vaststellen hoofdlijnen en prioriteiten van beleid	E/A		
Vaststellen beschikbaar subsidiebudget	E/A		
Bepalen welke instellingen een offerte/subsidieaanvraag mogen indienen	A		E
Oprichtingsformulering aan instellingen		A	E
Beoordelen aanvragen op inhoud			E/A
Beoordelen aanvragen financieel			E/A
Onderhandelen over activiteiten en prestaties			E/A
Afgeven beschikking incidentele subsidies		A	E
Afgeven beschikking structurele subsidies		A	E
Bepalen van tussentijdse wijzigingen van afspraken (activiteiten/prestaties)		E/A	
Bepalen van tussentijdse wijzigingen van doelen (fundamentele wijzigingen)	E		A
Beoordelen behaalde prestaties (bijv. op basis van jaarverslag of jaarrekening)	A		E
Beoordelen doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies	E	A	E
Evaluatie van de subsidie			E

Deze tabel laat zien dat ook in andere gemeenten de verdeling van verantwoordelijkheden niet altijd in overeenstemming is met het ideaalbeeld van de dualisering. Voor zowel Enschede als voor de andere gemeenten geldt dat in de helft van de gestelde vragen het dominante beeld in de gemeentelijke organisatie in overeenstemming is met de bedoeling van het dualisme.

Als het gaat om de taken die de raad zou moeten hebben volgens het dualisme, dan blijkt dat de meeste respondenten uit Enschede het beeld hebben dat deze taak ook daadwerkelijk bij de raad ligt. Opvallend is verder dat een meerderheid van de respondenten geen enkele taak bij het college legt. Andere Nederlandse gemeenten doen dit iets beter. In verhouding tot andere gemeenten kennen respondenten in Enschede veel verantwoordelijkheden toe aan het ambtelijk apparaat.

2.1.3 Analyse

Binnen Enschede bestaat er geen scherp beeld van wie welke taak zou moeten uitvoeren, maar dat zeker wat de taken van de raad betreft de meerderheid toch wel in dezelfde richting denkt. Uitzondering op deze regel is de beoordelen van doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies. Het blijkt dan vooral te gaan over de mate waarin de raad zich al dan niet met *individuele* subsidies zou moeten bemoeien.

Het is opvallend dat in Enschede de taak van het college zo onzichtbaar is. In vergelijking met andere gemeenten legt Enschede ook heel veel taken bij het ambtelijk apparaat. Dit betekent dat niet helder is op welke onderdelen het ambtelijk apparaat gemandateerd is, en op welke onderdelen het college nog directe bemoeienis heeft.

2.2 STURING DOOR DE RAAD

2.2.1 Consistentie

Effectiviteit en efficiëntie van besteding van middelen zijn bijzonder gebaat bij consistentie. Indien immers de ene keer hier geld aan wordt gegeven, en de volgende keer wordt dat teruggedraaid en gaat het naar heel wat anders, dan zullen maatschappelijke effecten vaak niet kunnen worden gerealiseerd. Ook is het inefficiënt: opgebouwde netwerken en organisatorische structuren gaan verloren, en daarmee verdwijnt ook het geld dat daarin is geïnvesteerd. In de vorm van de nota's Sterk in de Wijk 1, 2 en 3 toont de gemeente Enschede een belangrijk voorbeeld van beleid dat voortborduurde op voorgaand beleid, en daar ook op reflecteert. Weliswaar wordt opgemerkt dat evaluatie van deze nota's te wensen overlaat, maar wij constateren toch een serieuze poging tot consistent beleid. Dergelijk beleid dat duidelijk aanwijsbaar gericht is op beleid dat door de jaren heen voortbouwt, komen wij bij andere gemeenten niet vaak tegen.

De rol van de raad met betrekking tot de nota's Sterk in de Wijk wordt door de wethouders positief beoordeeld. Het initiatief voor de nota's lag bij het college, maar de raad heeft het belang van deze nota's zeker opgepikt en hierover een fundamentele discussie gevoerd met het college.

Naast de nota's Sterk in de Wijk zijn er op papier geen nota's die duidelijk op elkaar aansluiten. Desgevraagd bleek dat raadsleden zelf ook niet te kunnen benoemen of het beleid van de gemeente door de jaren heen consistent is geweest. Een factor die hierin een rol speelt, is volgens de raad het feit dat de zittingsduur van de huidige raadsleden beperkt is. De meeste van hen zitten pas sinds tweeënhalve jaar in de raad. Zittende raadsleden hebben weinig zicht op beleid van voor hun zittingsperiode.

Verder constateert de raad zelf dat er een gebrek aan koppeling is tussen de programmabegroting en het beleid van de gemeente. Zo is een essentieel document als de nota Sterk in de Wijk 3 in relatief beperkte mate terug te vinden in de huidige programmabegroting en het ontbreken daarvan in de programmabegroting is ook niet beargumenteerd. De raad heeft bij het opstellen van de programmabegroting niet al het bestaande beleid bijeengepakt en de koppeling tussen dit beleid en de programmabegroting meegenomen in haar besluitvorming.

2.2.2 Zicht op en beoordelen van behaalde resultaten

Enschede beschikt over relatief veel meetgegevens, voorzover het wijkwelzijnswerk betreft (I&O-rapportages). Dat is het resultaat van een goed uitgewerkt én daadwerkelijk functionerend meetsysteem. Dergelijke systemen komen we elders in Nederland niet vaak tegen. Het meetinstrumentarium kent echter ook zijn beperkingen. De gegevens betreffen alleen de directe prestaties van de instellingen: het effect daarvan op het algemene welzijn van burgers in Enschede wordt niet inzichtelijk gemaakt. Gegevens over andere welzijnsactiviteiten dan die onder de systematiek van resultaatfinanciering worden gesubsidieerd (zie voor meer info over deze systematiek het volgende hoofdstuk) worden niet gestructureerd bijeengebracht en doorgegeven aan de raad.

Een en ander leidt ertoe dat raadsleden hun gevoel worden overspoeld met informatie. In deze informatie staat echter niet eenduidig aangegeven wat de prestaties van het welzijnsveld zijn en welke effecten dat in de Enschedese samenleving heeft bewerkstelligd. Er ontbreekt een overkoepelende analyse van alle gegevens: wat zeggen deze over hetgeen er op welzijnsterrein wordt bereikt in Enschede? Raadsleden komen zelf niet toe aan het maken van een dergelijke overkoepelende analyse. Zij kunnen daardoor ook moeilijk bepalen welke informatie nog ontbreekt om een oordeel te kunnen vormen. Doordat raadsleden niet (voldoende) weten wat er wordt bereikt in de welzijnssector, kan zij nieuw beleid daar ook niet op af stemmen.

Doordat de raad weinig zicht heeft op behaalde resultaten, en zeker geen overkoepelend overzicht, kan zij deze resultaten ook niet echt beoordelen.

2.3 SAMENVATTING

De raad bewaakt de consistentie niet. Indien een raad niet kan zeggen of het beleid consistent is, en bestaand beleid niet of weinig betreft bij het opstellen van de programmabegroting, durven wij te concluderen dat consistentie hooguit het gevolg kan zijn van toeval of van de inspanningen van het ambtelijk apparaat en het college.

Enschede heeft voor een deel van het welzijnswerk een goed meetsysteem, dat echter alleen gegevens op het niveau van prestaties van de instellingen oplevert. Ook betreft dit slechts een deel van het welzijnswerk: overige activiteiten worden niet zo gestructureerd gemeten. De raad heeft weinig zicht op het effect van de prestaties het welzijnswerk op de maatschappij in Enschede. Zelf komt zij niet toe aan een analyse van alle informatie die zij daarover krijgt.

3. HET SUBSIDIEPROCES

3.1 INLEIDING

De analyse van de effectiviteit en efficiëntie van besteding van middelen in het welzijnswerk in Enschede vereist, dat er gekeken wordt naar de wijze waarop die besteding van middelen is georganiseerd. De middelen worden besteed door het toekennen van subsidies aan uitvoerende instellingen. De wijze waarop dit gebeurt, noemen we het subsidieproces. Dit subsidieproces bestaat uit een reeks van handelingen door de gemeente én door de uitvoerende instellingen. Onze criteria wat betreft de effectiviteit van de besteding van middelen zijn de volgende:

- Als deze handelingen zodanig zijn ingericht dat het beleid op hoofdlijnen bekend is bij de instellingen, dan is de effectiviteit van de middelen beter.
- Als deze handelingen zodanig zijn ingericht dat het beleid op hoofdlijnen duidelijk gekoppeld wordt aan en vertaald in activiteiten van de instellingen, dan is de effectiviteit van de middelen beter.
- Als activiteiten SMART zijn geformuleerd, dan is de effectiviteit van de middelen beter.
- Als deze handelingen zodanig zijn ingericht dat ook daadwerkelijk gecontroleerd wordt of afgesproken resultaten worden behaald, dan is de effectiviteit van de middelen beter.

Deze criteria komen overeen met de essentie van het 'beleidsgestuurde contractfinanciering' (BCF), de werkwijze die de gemeente Enschede in de toekomst wenst te volgen bij het verstrekken van subsidies.

Onze criteria wat betreft de efficiëntie van de besteding van middelen zijn de volgende:

- Als deze handelingen goed zijn uitgewerkt (iedereen kan weten wie wat wanneer moet doen) dat is de efficiëntie van besteding van middelen beter.
- Als er (kwalitatief en kwantitatief) voldoende ondersteunende instrumenten zijn, kunnen medewerkers hun werk sneller (en dus efficiënter) verrichten.
- Als het werk geüniformeerd en gestandaardiseerd is, kunnen medewerkers hun werk sneller (en dus efficiënter) verrichten.

Tot slot heeft de raad ons gevraagd in welke mate Enschede klaar is voor de invoering van de werkwijze volgens beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF), zoals het college heeft voorgesteld. Daar zullen wij in dit hoofdstuk ook een antwoord opgeven. Daarbij zullen wij ook een vergelijking maken van de stand van zaken in Enschede vergeleken met die in een aantal andere gemeenten.

Voordat we echter ingaan op deze vraagstukken, volgen eerst twee paragrafen achtergrondinformatie. De eerste vertelt iets over de inrichting van de gemeentelijke organisatie, de tweede geeft een beschrijving van de verschillende subsidiesystematieken die de gemeente hanteert. Eén daarvan is in onze ogen dermate uniek, dat een aparte analyse van deze subsidiesystematiek is toegevoegd.

3.2 GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

3.2.1 Beschrijving

Bij 'de gemeentelijke organisatie' gaan we het hier allereerst hebben over de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, kortweg DMO. Onder deze dienst valt zowel het welzijnsbeleid als het subsidiebeleid. In 2002 is DMO gereorganiseerd. Sindsdien bestaan er een drietal teams die zich ieder richten op een specifiek inhoudelijk thema¹, tezamen de zogenaamde programmaeenheid, én het team subsidies en contracten (SC).

De teams binnen de programmaeenheid worden geleid door een programmamanager en bestaan verder voornamelijk uit beleidsadviseurs. Een belangrijke taak voor deze adviseurs is het verkennen van maatschappelijke ontwikkelingen, de vertaling ervan naar de uitvoering, en het zoeken van samenhang tussen verschillende inhoudelijke ontwikkelingen. Adviseurs hebben de taak bij te houden wat er in de stad gebeurt en deze informatie naast informatie over ontwikkelingen elders of op landelijk niveau te leggen. Door deze teams wordt het inhoudelijke beleid voorbereid. De programmaeenheid is een soort Kenniscentrum Beleidsontwikkeling.

Het team SC wordt ook geleid door een programmamanager, en omvat daarnaast accountmanagers (2), een financieel-juridisch toetser, 13 adviseurs, 6 financieel administratief medewerkers (de zogenaamde fam-mers) en een secretaresse. De accountmanagers en de adviseurs zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de relaties tussen de instellingen en DMO: zij zijn relatiebeheerder. Zij voeren het subsidieproces uit, met andere woorden: zij behandelen subsidieaanvragen, monitoren de vorderingen en controleren de uitvoering achteraf. Ook zijn zij de budgethouders: per subsidiestroom is er een adviseur aangewezen die verantwoordelijk is voor de bewaking van het budget. De accountmanager richt zich daarbij op de strategisch belangrijke instellingen (zoals de wijkwelzijnsinstellingen) en houdt zich bezig met strategische aanpassingen in het subsidieproces en -beleid. Accountmanagers en subsidieadviseurs worden administratief ondersteund door de fam-mers.

De toetser speelt een belangrijke rol in de bewaking van de kwaliteit. Zij kijkt allereerst marginaal naar de inhoud (waarbij zij zich beperkt tot het controleren van de logica), en gedetailleerd naar tekst en juridische aspecten van de beschikkingen. Er wordt breed erkend dat met de komst van de toetser de kwaliteit van de beschikkingen is toegenomen. Daarnaast speelt de toetser een belangrijke rol in de standaardisering en uniformering van het proces.

Naast de organisatie op stadsniveau (DMO) kent Enschede ook een gemeentelijke organisatie op stadsdeelniveau: de stadsdeelteams. Deze worden geleid door de stadsdeelmanagers, welke ook een budget hebben waaruit zij (onder andere) subsidies voor de welzijnssector kunnen verstrekken.

¹ Sinds juni 2004 zijn dit de teams Jeugd en Onderwijs, Sociale Infrastructuur en Maatschappelijke Zorg.

3.2.2 Communicatie tussen onderdelen

In principe heeft de programmaeenheid niets te maken met het verstrekken van subsidies: dat wordt door het team SC geregeld. De beleidsinhoudelijke kennis zit echter vooral bij de programmaeenheid: het team SC moet dus van hen de informatie krijgen over het beleid en de beleidsprioriteiten die zij nodig heeft om te beoordelen of subsidieaanvragen aansluiten bij het beleid. Deze uitwisseling is echter niet helder geregeld. Aan de ene kant dienen subsidieadviseurs pro-actief informatie te verzamelen die zij van de programmaeenheid nodig hebben om de aanvraag te beoordelen. Anderzijds wordt van de programmaeenheid verwacht dat zij haar kennis actief aanbiedt aan SC, daar waar zij dat nodig acht. Dit heeft ertoe geleid dat de wederzijdse afstemming hapert. Dit brengt het gevaar met zich mee dat beleid niet wordt gebruikt als toetssteen voor het beoordelen van subsidieaanvragen. Terwijl dat wel de functie is die de toetssteen juist zou moeten hebben, wil beleid ook vertaald worden in concrete activiteiten. DMO heeft dit probleem zelf ook geconstateerd. Afgelopen zomer heeft zij daarom nog eens vastgelegd wanneer adviseurs elkaar dienen op te zoeken. Daarnaast heeft het managementteam, waarin de programmamanagers zitting hebben, de afstemming meer naar zich toegetrokken. Er wordt nu meer op dat niveau afgestemd en besloten.

Het blijkt verder dat de koppeling tussen DMO en de stadsdelen voor een groot deel ontbreekt. De beleidsagenda die op stadsdeelniveau wordt opgesteld, wordt niet afgestemd op of getoetst aan het stedelijk beleid van de gemeente. Er is bijvoorbeeld geen jaarlijks overleg tussen de stedelijke dienst en de stadsdeelmanagers over de plannen voor het komende jaar en hoe die op elkaar afgestemd kunnen worden. Er is ook geen ander mechanisme dat waarborgt dat stedelijk beleid wordt vertaald in de agenda's op stadsdeelniveau. Dat betekent dat er geen mechanisme is dat de afstemming waarborgt tussen stedelijk beleid, stadsdeelbeleid en activiteiten van instellingen die door het stadsdeel worden gefinancierd.

3.2.3 Samenvatting

De gemeentelijke organisatie is zodanig dat de koppeling tussen beleid enerzijds en de afspraken in subsidies niet optimaal is gewaarborgd. De afstemming binnen verschillende afdelingen van DMO en tussen de DMO en de stadsdelen hapert of is niet gestructureerd.

3.3 FINANCIERINGSSYSTEMATIEKEN ENSCHEDE

3.3.1 Beschrijving financieringssystematieken

Een 'financieringssystematiek' omvat een aantal voorwaarden en afspraken waaronder instellingen subsidie van de gemeente kunnen krijgen. De gemeente Enschede werkt op dit moment met een viertal financieringssystematieken tegelijkertijd. Deze zijn:

- a. Resultaatsfinanciering.
- b. Jaarlijkse reguliere financiering.
- c. Projectfinanciering.
- d. Budget stadsdeelmanager.

Hierna volgt per systematiek een korte toelichting.

Ad a. Resultaatfinanciering

In de nota 'Sterk in de wijk 2' heeft de gemeente in 1995 de huidige resultaatfinanciering als onderdeel van het beleid voor het wijkwelzijnswerk uitgewerkt. In 1996 is de systematiek ingevoerd. De systematiek houdt in dat de subsidie van een wijkwelzijnsinstelling op basis van drie hoofdcomponenten wordt bepaald:

1. Inwonertal per werkgebied in het wijkwelzijnswerk (12,5% van het budget wordt hierdoor bepaald).
2. Budget van het voorgaande jaar (75%).
3. Resultaten (12,5%) in termen van aantal bereikte inwoners, de mate van tevredenheid van inwoners en het netwerkaandeel (het aantal netwerken waaraan een instelling deelneemt).

Oftewel 12,5% van het budget wordt bepaald door de resultaten van het vorige jaar.² Dit laatste wordt dan ook gezien als de 'bonus' die een instelling kan verdienen door goede prestaties te halen. De koppeling tussen resultaten en budget verloopt per halfjaar. Na het eerste halfjaar worden de resultaten gemeten: deze bepalen vervolgens voor 12,5% het budget van de instelling voor het eerste halfjaar van het jaar daarna. De rest van het budget kent een grote mate van stabiliteit.

De resultaten worden op de volgende wijze gemeten. Om het aantal bereikte inwoners te bepalen, is allereerst een activiteitenlijst opgesteld door de gemeente: alleen de bezoekers die aan die activiteiten deelnemen, tellen mee. Instellingen dienen die bezoekers om hun postcode te vragen. Daarbij tellen sommige postcodes 'zwaarder' dan andere, de zogenaamde 'voorrangsscore'. Klanttevredenheid wordt gemeten via de Stadspeiling (welke waardering hebben inwoners voor het wijkwelzijnswerk in hun wijk) en door bezoekers eenmaal per jaar gedurende een week in de gelegenheid te stellen een oordeel te geven over de door hun gevolgde activiteit. Het netwerkaandeel wordt bepaald met behulp van een screeningslijst waaraan netwerken worden getoetst.

In maart 2004 heeft de gemeente het 'Koersdocument wijkwelzijnswerk Enschede' doen verschijnen. Hierin spreekt zij uit dat er naar haar mening een duidelijke noodzaak is tot wijziging van de organisatie en van de aansturing van het wijkwelzijnswerk. Dit zal onder andere leiden tot de beëindiging van de resultaatfinanciering.

Ad b. Jaarlijks reguliere financiering

Dit betreft jaarlijks terugkerende subsidies voor bepaalde werksoorten, die worden gefinancierd uit de algemene middelen van de gemeente. Onder deze systematiek valt bijvoorbeeld een aanzienlijk deel van het specifiek jongerenwerk (De Rots). De Rots stelt jaarlijks een subsidieaanvraag op, waarin zij aangeeft wat haar plannen voor het komende jaar zijn.

Ook het peuterspeelzaalwerk valt hieronder. Zeer recentelijk hebben de wijkwelzijnstellingen en de gemeente Enschede overeenstemming bereikt over een nieuwe uitvoeringsovereenkomst voor de invulling en bijbehorende subsidiëring van het peuterspeelzaalwerk.

² Doordat het totale budget van het voorgaande jaar, dat ook weer gedeeltelijk afhankelijk is van de scores van het jaar daarvoor, in het huidige jaar meetelt, is netto een groter deel van het huidige budget gekoppeld aan prestaties in het verleden.

Er zijn afspraken opgenomen over kwaliteitsniveau (zoals kwalificaties van personeel, klachtenprotocol, kindvolgsysteem), productie (aantal kindplaatsen, aantal dagdelen) en de subsidie die daar tegenover zal staan.

Ad c. Projectfinanciering

Een project is per definitie tijdelijk en heeft een duidelijk begin en eind. Projectfinanciering betekent dat er subsidie wordt toegekend voor een activiteit met een duidelijk begin en eind, gekoppeld aan een bij aanvang van het project gesteld doel met middelen die specifiek voor dat doel en project beschikbaar zijn gesteld. Hiermee is projectfinanciering in principe het tegengestelde van de jaarlijkse, reguliere subsidie. Sommige projecten worden gefinancierd met eigen middelen van de gemeente, andere zijn gebaseerd op specifieke subsidiestromen van de rijksoverheid, die door de gemeente met meer of mindere mate van beleidsvrijheid 'doorgesluisd' worden naar de instellingen.

Ad d. Budget stadsdeelmanager

Iedere stadsdeelmanager beschikt over een eigen budget waarmee hij welzijnsactiviteiten in het stadsdeel kan financieren. Welzijnsinstellingen zijn slechts enkele van de partijen die met deze middelen worden gesubsidieerd.

De stadsdeelmanager verstrekt zelf de subsidies. In tegenstelling tot de andere vier systematieken heeft de eenheid SC van DMO hierin geen taak of bevoegdheid. De stadsdeelmanager bepaalt hierbij in grote lijnen ook zijn eigen werkwijze: SC heeft de stadsdeelmanagers niet gestructureerd geïnformeerd over de wijze waarop subsidies verstrekt moeten worden.

3.3.2 Samenvatting resultaatfinanciering

De financieringssystematiek 'resultaatfinanciering' is in onze ogen bijzonder: een dergelijk strak gereguleerd systeem komen wij elders in Nederland niet tegen. In deze paragraaf lichten wij deze systematiek daarom verder toe.

Allereerst willen wij ingaan op de visie waarop de systematiek van resultaatfinanciering is gebaseerd. Het is dan goed om eerst twee basisvisies op het welzijnswerk toe te lichten:

1. De eerste visie gaat er van uit dat welzijnswerk van én voor de burgers is. De burgers moeten het initiatief tonen, de burger is 'drager' van de activiteiten. Het welzijnswerk is daarin hooguit ondersteunend. Het welzijnswerk moet doen wat de burger wil en de burger vraagt, moet aansluiten bij wat de burger al doet en aan initiatieven onderneemt. Het welzijnswerk moet in deze visie 'vraaggericht' werken. Het type activiteiten dat hierbij hoort wordt wel 'vrijtijdsaanbod' genoemd: het is erop gericht inwoners activiteiten en faciliteiten te bieden die zij in hun vrije tijd kunnen benutten.
2. Een andere visie op het welzijnswerk houdt in dat een wijkwelzijnsorganisatie een leverancier is van diensten aan de gemeente. In deze visie is het de gemeente die bepaalt wat de problemen zijn die verholpen moeten worden, en op welke onderdelen het welzijnswerken bijdrage aan de oplossing kan bieden. De gemeente bepaalt dus wat er moet gebeuren, en de wijkinstelling voert uit, en de burger is vooral het 'doelwit' van de activiteiten. Het welzijnswerk moet in deze visie 'probleemgericht' werken.

Het type activiteiten dat hierbij hoort wordt wel ‘interventieaanbod’ genoemd: het is er op gericht te interveniëren in de maatschappij en daarin veranderingen tot stand te brengen.

Resultaatfinanciering is gebaseerd op visie 1. Hierin ligt het ook voor de hand om hier criteria als bereik en klanttevredenheid (bij inwoners) als basis voor de beoordeling van de prestaties van de instellingen te nemen.

De gemeente heeft het uitgangspunt wel een enigszins genuanceerd. Het is niet puur en alleen de wil van de burger die bepalend is. De gemeente heeft namelijk bepaald welke doelgroepen de instellingen vooral zouden moeten bereiken (voorrangscore), én welke specifieke activiteiten zij wenst dat inwoners worden ondersteund.

De gemeente is echter niet tevreden met de resultaatfinanciering. En spanning zit in het feit dat de gemeente maar zo weinig van haar beleidsdoelstellingen kan relateren aan de activiteiten van de instellingen. Immers, alleen haar doelstelling om zoveel mogelijk inwoners te bereiken en die zo tevreden mogelijk te stellen kan zij middels de resultaatfinanciering realiseren. Andere, meer inhoudelijke beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld specifiek ten aanzien van jongeren, vrijwilligers, ouderen, allochtonen) kan zij de instellingen niet meegeven binnen deze financieringssystematiek. Dit wordt door alle lagen van het gemeentelijk apparaat als hét grote nadeel van deze systematiek gezien, waardoor deze ook voorgedragen is voor opheffing.

De soep wordt echter niet zo heet gegeten als opgediend. Wijkwelzijnsinstellingen voeren immers ook veel activiteiten uit onder een ander regime dan de resultaatfinanciering: peuterspeelzaalwerk, delen van het jongerenwerk, allerhande projecten. Onder die andere vlag kan de gemeente de instellingen wel inhoudelijke richtlijnen meegeven. Het overzicht hieronder geeft aan welk deel van de middelen van de wijkwelzijnsinstellingen onder het regime van resultaatfinanciering valt, en welke onder andere voorwaarden beschikbaar worden gesteld:

	West	De Roef	Zuid	Noord	Oost
Resultaatfinanciering	25%	59%	33%	40%	46%
Reguliere financiering: peuterspeelzaalwerk	20%	35%	20%	15%	28%
Projectfinanciering (inclusief budget stadsdeelmanager)	55%	6%	47%	50%	24%

Kanttekening: de mate waarin de wijkwelzijnsinstellingen onder andere regimes activiteiten uitvoeren, verschilt sterk. Dat betekent dat in sommige wijken de gemeente haar beleid wel meer inhoud kan geven, en in andere wijken in mindere mate.

Kortom: beleidssturing is zeker wel aanwezig binnen de systematiek van resultaatfinanciering: het is immers een bewuste keuze (beleid) van de gemeente geweest om dit deel van het welzijnswerk te laten bepalen door de voorkeuren van de inwoners. Anderzijds is het ook juist dat de gemeente geen mogelijkheden heeft om andere beleidsdoelstellingen mede te laten bereiken middels de subsidies die onder de resultaatfinanciering beschikbaar worden gesteld.

Verder willen wij nog vermelden dat het ons verbaast dat in de discussie over de resultaatfinanciering en de afschaffing daarvan, wordt gesteld dat beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) ervoor in de plaats zou komen. Dat is een onjuiste tegenstelling. BCF is een model voor een werkwijze, resultaatfinanciering is veel meer een opsomming van voorwaarden waaronder subsidie wordt verstrekt. Deze zijn niet persé wederzijds uitsluitend. Sterker nog: resultaatfinanciering sluit op een aantal onderdelen juist bijzonder goed aan bij de werkwijze van BCF (in paragraaf 3.4 hierna geven we per stap in het model aan waar dit het geval is en waar de aansluiting ontbreekt).

Als we vervolgens kijken naar andere criteria die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn genoemd, zien we het volgende. Onder de systematiek van resultaatsfinanciering hebben we te maken met zeer SMART-geformuleerde afspraken. Afspraken zijn niet alleen écht SMART-geformuleerd, maar zelfs de wijze waarop er gemeten gaat worden en wie dat gaat doen, is duidelijk vastgelegd. Een dergelijk hoog niveau van duidelijkheid van afspraken komen we niet vaak tegen.

Daaraan gekoppeld is ook de mate waarin de gemeente controleert of afspraken zijn waargemaakt, bijzonder hoog. Omdat zo duidelijk is vastgelegd wat er gemeten moet worden en wie wat meet, is het voor de gemeente makkelijk haar controletaak uit te oefenen. Maar meer nog zouden we hier aandacht willen vragen voor de koppeling tussen resultaten uit het verleden en subsidie voor de toekomst. Er is eenduidig vastgelegd dat deze resultaten medebepalend zijn voor de toekomstige subsidie. Dit dwingt de gemeente om de resultaten in beeld te brengen. Een dergelijk sterk mechanisme, dat ook bijdraagt aan het leren van ervaringen uit het verleden voor activiteiten in de toekomst, zijn wij nog niet eerder bij andere gemeenten tegengekomen.

Verder hebben wij kunnen constateren dat alle instellingen heel goed op de hoogte zijn van het beleid dat onder deze systematiek ligt, en dat de eisen en regels van de systematiek ook volledig bekend zijn.

Tot slot willen we nog aantal aandachtspunten ten aanzien van deze systematiek meegeven:

- Het noteren van de postcodes van iedere bezoeker is in sommige situaties heel goed te doen (cursussen, bijeenkomsten met een kleine of vaste groep deelnemers), maar soms een heel gedoe (kinderen in de speeltuin, bijeenkomsten met heel veel deelnemers die rondlopen). Instellingen zien het nut van de methodiek van resultaatfinanciering wel in, maar zijn van mening dat deze methodiek in administratieve zin is doorgeschoten. De inspanningen die de instellingen zich moeten getroosten, staan naar hun mening niet in verhouding tot de resultaten.
- In de loop der tijd is de lijst met activiteiten waarvan de bezoekers 'meetellen', steeds verder uitgebreid. Steeds meer activiteiten zijn dus mogelijk onder de resultaatfinanciering, waardoor de gemeente dus minder stuurt op wat instellingen wel en niet doen. Kortom: de inhoudelijke beleidssturing die binnen dit systeem toch al zwak is, is in de loop der jaren verder verzwakt.

- Het is een fraudegevoelig systeem: wie kan controleren of de drempeloverschrijdingen die een instelling noteert, daadwerkelijk gerealiseerd zijn? Er zoemen ook nogal wat geruchten rond dat de ene of de andere instelling op bepaalde momenten niet zuiver met de metingen om zouden gaan. De gemeente reageert hier in het algemeen op met een laconieke houding, en constateert dat deze fraudegevoeligheid er inderdaad is, maar dat zij daar niets aan kan doen, aangezien alle instellingen daar in gelijke mate van zouden kunnen 'profiteren'.
- Het stelsel zou leiden tot bureaucratisch, risicomijdend gedrag bij de instellingen. In verschillende interviews is gesuggereerd dat instellingen al jaren dezelfde activiteiten uitvoeren, en wel die waarvan gebleken is dat zij veel bezoekers trekken. Vernieuwing en creativiteit zouden voor de instellingen in dit systeem niet lonen: zij lopen met nieuwe activiteiten immers het risico dat deze niet aanslaan, minder bezoekers trekken en dus dat zij volgend jaar minder subsidie zullen ontvangen.
- Het stelsel leidt niet tot dialoog met de inwoners. Instellingen kunnen op eigen gezag en zonder inspraak een activiteitenlijst samenstellen, zonder dat organen als bewonerscommissies enige vorm van inspraak kunnen afdwingen. In het veld wordt zelfs geconstateerd dat het voorgekomen is dat een instelling dit overleg weigerde: in de afweging kosten - baten vond zij deze vorm van inspraak voor zichzelf niet zinvol. Daarmee schiet de systematiek één van haar kerndoelstellingen (welzijnswerk is van de inwoners) voorbij.
- Last but not least willen wij nog het feit benoemen dat het totale budget voor wijkwelzijn vaststaat. Dat betekent dus: wanneer één instelling bij goede prestaties (hoog bereik, hoge tevredenheid, veel netwerken) meer krijgt, de ander minder ontvangt. Dit leidt tot concurrentie tussen de wijkwelzijnsinstellingen, die niet iedereen als prettig ervaart. Sterker nog: sommigen zijn van mening dat door deze concurrentie de samenwerking tussen de instellingen negatief wordt beïnvloed.

Deze kanttekeningen zullen overigens niet zomaar verdwijnen met de opheffing van de systematiek van resultaatfinanciering. Zo komt een dialoog met de inwoners niet 'vanzelf' tot stand. Ook fraudegevoeligheid kan bij andere financieringssystematieken weer een rol spelen. Daarnaast zal er met het verdwijnen van sommige minpunten (bijvoorbeeld de negatieve effecten op samenwerking tussen instellingen) ook positieve kanten verloren gaan (bijvoorbeeld de gezonde competitie, zie ook de analyse in paragraaf 3.5).

3.3.3 Samenvatting

Beleidssturing is zeker wel aanwezig binnen de systematiek van resultaatfinanciering: het is immers een bewuste keuze (beleid) van de gemeente geweest om dit deel van het welzijnswerk te laten bepalen door de voorkeuren van de inwoners. Anderzijds is het ook juist dat de gemeente geen mogelijkheden heeft om andere beleidsdoelstellingen mede te laten bereiken middels de subsidies die onder de resultaatfinanciering beschikbaar worden gesteld.

BCF en resultaatfinanciering worden vaak gepresenteerd als tegengestelde, elkaar vervangende systemen of modellen. Dat is niet juist. Wel kan beoordeeld worden in hoeverre resultaatfinanciering voldoet aan de eisen die vanuit het model BCF worden gesteld. Dat doen we in de paragraaf 3.4 hieronder. Vooruitlopend daarop hebben we al wel vastgesteld dat onder de resultaatfinanciering afspraken zeer SMART zijn geformuleerd, en dat de controle goed is gewaarborgd.

Ook is gebleken dat de instellingen zeer goed op de hoogte zijn van het beleid achter en de systematiek van de resultaatfinanciering. Echter, de subsidie is grotendeels niet gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente.

Er zijn nog een aantal aanvullende kanttekeningen te plaatsen bij de systematiek van resultaatfinanciering. Opheffing van de systematiek zal er overigens niet direct te leiden dat deze minpunten verdwijnen.

3.4 IS ENSCHEDE KLAAR VOOR BCF?

Beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) is een model voor de inrichting van een subsidieproces, dat meer en meer wordt gebruikt en gezien als een goed model voor het gemeentelijk subsidieproces. De gemeente Enschede heeft reeds besloten dat zij deze systematiek (verder) wil invoeren. BCF omvat elf stappen, die wij in onderstaand overzicht weergeven.

Stappen beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF)	
1.	Instellingen voeden gemeenten met opvattingen over behoeften binnen de lokale samenleving.
2.	Gemeenten formuleren beleid op hoofdlijnen.
3.	Gemeenten bepalen welke instelling een aanvraag mag indienen (marktanalyse, marktwerking).
4.	Instellingen formuleren een activiteitenaanbod dat aansluit bij (concretisering is van) het door de gemeente geformuleerde beleid.
5.	Het aanbod wordt beoordeeld door de gemeente.
6.	Over het aanbod wordt onderhandeld door gemeente en instelling.
7.	De uitkomst van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten.
8.	Instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering.
9.	Tussentijds overleg.
10.	Instellingen leggen achteraf verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten.
11.	Gemeenten controleren achteraf de uitvoering en de realisatie daarvan.

De kern van BCF is dat de activiteiten van instellingen aangestuurd dienen te worden door het beleid van de gemeente (beleidsgestuurd), en dat middelen alleen worden verstrekt op basis van concrete, meetbare en schriftelijk vastgelegde afspraken (contractfinanciering). BCF omvat ook de criteria die wij aan het begin van dit hoofdstuk hebben benoemd voor de beoordeling van de kwaliteit van het subsidieproces.

Hierna geven wij een analyse van de mate waarin de praktijk in Enschede aansluit bij BCF (en dus bij deze criteria). Daarmee kunnen wij ook conclusies trekken over de mate waarin Enschede 'rijp' is voor dit model.

Voordat we daartoe overgaan, willen we nog vermelden dat er algemeen (door zowel de verschillende lagen binnen het ambtelijk apparaat, het bestuur, als de uitvoerende instellingen) erkend wordt dat er de laatste jaren veel verbeterd is in het subsidiebeleid en -proces. Dit heeft volgens velen te maken met de reorganisatie, waarbij het Team SC (subsidies en contracten) is opgericht. De deskundigheid over en de kwaliteit van subsidieverlening is volgens alle respondenten sindsdien met sprongen vooruitgegaan. Wij kunnen dit ondersteunen met ervaringen elders in het land.

Daar waar separate eenheden, of ten minste specifieke functionarissen bestaan die tot taak hebben het subsidiebeleid en -proces te bewaken, is de kwaliteit van beide meestal substantieel hoger dan elders.

Hierna volgt een stapsgewijze beschrijving van de praktijk in Enschede.

Stap 1: Instellingen leveren informatie

Er is vaak contact tussen instellingen en ambtenaren op verschillende momenten en plaatsen, maar er is geen overleg tussen wethouder en instellingen over de stand van zaken en/of ontwikkelingen van het welzijn binnen de stadsdelen in het algemeen. In het kader van de resultaatfinanciering was dit wel voorzien. Onder de vorige wethouder is het in diens laatste jaar ook gelukt om hier inhoud aan te geven: de wethouder ging toen ieder halfjaar met iedere wijkwelzijnsinstelling in gesprek over de resultaten van het voorgaande jaar en over de ontwikkelingen in de wijk in het algemeen. De huidige wethouder heeft geen prioriteit gegeven aan deze vorm van overleg.

Dit neemt niet weg dat er de laatste jaren veel overleg is geweest tussen de ambtenaren en alle instellingen over verschillende onderwerpen. In het bijzonder is veel aandacht uitgegaan naar de aanbesteding van het welzijnswerk in het stadsdeel Centrum, de problemen tussen de directeurs van de instellingen, het jongerenbeleid en het peuterspeelzaalwerk. Met andere woorden: er is vooral overleg gepleegd over onderwerpen die op dat moment actueel waren en veel aandacht vroegen. Er wordt dus ad hoc ingesprongen op overlegonderwerpen. Er is geen breed overleg over de maatschappelijke ontwikkelingen in Enschede in het algemeen en de wijze waarop het welzijnsbeleid daarop in zou moeten springen.

Ten slotte zijn er nog de maraps (zie stap 9 voor meer details hierover). In deze rapportages wordt instellingen ook gevraagd om aan te geven welke ontwikkelingen zij zien die relevant zouden kunnen zijn voor de gemeente. De maraps kunnen een goede vorm zijn om deze stap verder inhoud te geven. Op dit moment is de systematiek rond de maraps echter nog niet zo ver ontwikkeld dat zij al daadwerkelijk een bijdrage levert. Met andere woorden er vindt onvoldoende dialoog plaats tussen DMO en instellingen over welke ontwikkelingen relevant zouden kunnen zijn voor de gemeente Enschede.

Stap 2: Gemeente bepaalt hoofdlijnen van beleid

Voor een tweetal grote subsidiestromen (resultaatfinanciering en peuterspeelzaalwerk) is het beleid scherp geformuleerd en aantoonbaar zeer bekend bij de instellingen. Ook het jongerenbeleid wordt steeds benoemd als goed geformuleerd en geheel bekend bij de instellingen.

Instellingen in Enschede geven in algemene zin aan tevreden te zijn over de *omvang* van en *duidelijkheid* van de beleidsvorming door de gemeente. Iedere instelling geeft aan dat het haar duidelijk is wat de gemeente wil en waar de prioriteiten liggen. Instellingen zeggen dan ook geen behoefte te hebben aan meer beleid. Wij constateren dat dit bijzonder is: bij het grootste deel van instellingen die wij in andere gemeenten over die onderwerp hebben gesproken de laatste jaren (en dat zijn er tientallen), denkt de overgrote meerderheid er met betrekking tot hún gemeente anders over. Het is een aanwijzing dat de gemeente Enschede als geheel goed in staat is de hoofdlijnen van het beleid te formuleren, en deze ook bekend te maken bij de instellingen.

Bij verdere analyse blijkt overigens dat de instellingen toch iets minder positief zijn dan uit het bovenstaande geconcludeerd kan worden. Voor meer informatie over deze nadere analyse verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

Sommige gemeenten in Nederland geven nog verdere sturing door de instelling jaarlijks of voor aanvang van een project een brief te sturen, met daarin de beleidsprioriteiten samengevat of aanwijzingen voor de inhoud van de offerte. Voor reguliere subsidies wordt dit in Enschede niet gedaan, voor langdurige projectsubsidies (die periodiek aangevraagd worden) vaak ook niet.

De Rots bijvoorbeeld geeft aan dat alleen voor de omvang van de begroting richtlijnen worden opgesteld. Verder zijn er geen specifieke jaarlijkse richtlijnen (vorm of inhoud). Voor projecten die écht incidenteel zijn, is de inhoudelijke sturing over het algemeen wel aanwezig.

Stap 3: Gemeente bepaalt welke instelling een aanvraag mag indienen (marktanalyse, concurrentie)

De gemeente Enschede werkt met vaste partners voor de uitvoering van haar welzijnswerk. Ook voor de uitvoering van projecten werkt de gemeente voor het overgrote deel steeds met dezelfde instellingen en dit wordt jaar op jaar verlengd zonder hierover de vraag te stellen of dat misschien een andere partner het werk beter en/of goedkoper kan uitvoeren.

Toch kunnen we van enige mate van concurrentie spreken:

- Ten eerste leidt het systeem van resultaatfinanciering tot concurrentie tussen de wijkwelzijnsinstellingen: diegenen die het best presteren, krijgen een groter deel van de bonus dan instellingen die het minder goed hebben gedaan.
- Ten tweede is het budget van de stadsdeelmanager niet bij voorbaat toegedeeld aan de ene of de andere partij. De wijkwelzijnsinstellingen moeten hierom concurreren met andere organisaties in de wijk.
- Ten derde heeft de gemeente incidenteel grote of kleinere opdrachten te vergeven, die niet persé stadsdeelgebonden zijn. Hierbij moeten de instellingen met elkaar concurreren om wie deze opdracht krijgt. Het meest recente voorbeeld hiervan is de aanbesteding van het welzijnswerk in het stadsdeel Centrum.

Wij constateren dat daarmee de mate van concurrentie tussen de instellingen in Enschede groter is dan dat wij normaliter aantreffen.

Stap 4: Instellingen formuleren een activiteitenaanbod dat aansluit bij (concretisering is van) het door de gemeente geformuleerde beleid

Instellingen dienen onder de systematiek van de resultaatfinanciering geen activiteitenplan in. De subsidie wordt in deze systematiek immers niet gebaseerd op de plannen voor het komende jaar, maar op het inwonertal en het budget en de resultaten die zijn behaald in het voorgaande jaar. De activiteiten van de instellingen worden wel gereguleerd door deze systematiek: er bestaat immers een lijst van activiteiten en doelgroepen waarop de instellingen kunnen 'scoren' (en die dus meetellen voor de subsidie van het jaar daarna). De aanname is dat de instellingen voornamelijk dit type activiteiten voor de bedoelde specifieke groep zal uitvoeren.

Dit is bijzonder: elders in Nederland vragen gemeenten vrijwel altijd om inzage vooraf in de activiteiten die een instelling wil uitvoeren met toegekend subsidiegeld. Dit is in Enschede een bewuste keuze geweest: de systematiek van resultaatsfinanciering is een poging geweest om de aandacht in het subsidieproces te verleggen van het maken van plannen naar de behaalde resultaten.

Het feit dat er geen activiteitenplan ingeleverd hoeft te worden, zou ook de indruk kunnen maken dat de activiteiten van de instellingen geheel los staan van het inhoudelijke beleid van de gemeente. Dat is niet correct. Zoals hiervoor reeds toegelicht, is het juist het beleid van de gemeente dat de wijkwelzijnsinstellingen een aanbod inrichten dat door de inwoners optimaal gedragen wordt en waarmee de gemeente zich zo min mogelijk bemoeit.

De enige voorwaarde die de gemeente stelt, is dat een maximaal aantal personen wordt bereikt, met een voorkeur voor bepaalde doelgroepen, via bepaalde activiteiten. Deze zijn helder omschreven. In die zin sluit het werk van de instellingen in hoge mate aan bij het beleid van de gemeente.

Voor subsidies die toegekend worden onder de andere systematieken, maken instellingen in principe wel een activiteitenplan als onderdeel van de subsidieaanvraag. Hiervoor heeft de gemeente geen duidelijke richtlijnen: deze verschillen per regeling of project. De vrijheid (mate van beleidsgebondenheid) van instellingen verschilt dan ook per regeling of per project. Zo heeft de Rots enkele jaren geleden heel veel vrijheid gehad in wat zij deed. Pas sinds vorig jaar maakt de Rots meer concrete plannen, die in grotere mate te herleiden zijn tot de beleidsdocumenten van de gemeente.

Stap 5: Het aanbod wordt beoordeeld door de gemeente

Formeel heeft de gemeente goed vastgelegd wie dit zou moeten doen. In paragraaf 2 is echter reeds toegelicht dat hierbij een probleem bestaat in de samenwerking tussen het team SC en de programmaeenheid, en tussen DMO en de stadsdeelmanagers. Het aanbod wordt daardoor niet altijd vergeleken met of getoetst aan het beleid van de gemeente, waardoor de kans bestaat dat beleid niet goed wordt doorvertaald naar de activiteiten van de instellingen.

Stap 6: Over het aanbod wordt onderhandeld door gemeente en instelling

Voor onderhandelen over het aanbod is in de Enschedese context niet altijd ruimte. De regels voor de omvang van het budget in het kader van de resultaatfinanciering zijn onwrikbaar vastgelegd, daarover kan niet onderhandeld worden. In het geval van reguliere subsidiëring zou er wel ruimte voor onderhandeling zijn, maar wordt deze vaak niet genomen. De gemeente is geneigd genoeg te nemen met activiteiten en plannen die een voortzetting zijn van/liken op de plannen van voorgaande jaren, uiteraard op voorwaarde dat deze binnen de grenzen van het budget vallen. Bij nieuwe projecten en bij middelen vanuit het stadsdeel (ook over het algemeen nieuwe, kortdurende activiteiten) wordt meestal wel expliciet gekeken naar wat er geleverd wordt voor welk geld en of er ruimte in zit.

In het geval van de subsidie voor peuterspeelzalen is er wel echt onderhandeld: de collegenotitie die de uitvoeringsovereenkomst vergezelt, specificeert zelfs wat de inzet was van de partijen en waarop de onderhandelingen zijn uitgekomen.

Stap 7: De uitkomst van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten

De mate waarin activiteiten SMART zijn beschreven, is naar onze indruk over het algemeen redelijk goed. In alle beschikkingen die wij hebben gezien, staan enkele meetbare afspraken.

Afspraken die onder de resultaatfinanciering worden gemaakt en afspraken met betrekking tot het peuterspeelzaalwerk in de toekomst, zijn zelfs zéér SMART. In de analyse van de resultaatfinanciering hebben wij hier reeds over uitgeweid met betrekking tot die systematiek. Wat betreft het peuterspeelzaalwerk: er is recentelijk een conceptuitvoeringsovereenkomst totstandgekomen, en de afspraken in dit document zijn zeer SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgeboden). De afspraken zijn bovendien niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief vastgelegd.

Wij stellen vast dat afspraken van een dergelijk hoog niveau de effectiviteit en efficiëntie van de besteding van welzijnsmiddelen ten goede komt. Wel hebben wij begrepen dat het proces waarin deze afspraken tot stand zijn gekomen zeer langdurig is geweest: feitelijk heeft het meerdere jaren gekost om tot overeenstemming te komen. In dit geval gaat het om een substantieel deel van de middelen die naar de welzijnsinstellingen gaan (een kwart tot meer dan eenderde van hun middelen) en daarmee lijkt een intensief proces in principe gerechtvaardigd. Een proces dat echter enkele jaren duurt, is echter wel erg lang, en de efficiëntie komt daarmee in het gedrang.

Afgezien van het peuterspeelzaalwerk en de resultaatfinanciering, beschikken de subsidieadviseurs niet over een soort vaste 'set' van meetbare afspraken, die zij steeds weer in iedere beschikking kunnen gebruiken. Daarom kunnen de type en inhoud van afspraken per beschikking nogal uiteenlopen. De afstemming tussen de beschikkingen lijkt te ontbreken.

Stap 8: Instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering

Nog niet zo lang geleden was naar verluidt de afstand tussen gemeente en instelling klein. Daarmee belandde elk probleem, ook de kleine details, direct op de politieke tafel. De gemeente heeft beoogd met de introductie van de resultaatfinanciering hier verandering in aan te brengen: de instellingen zouden dan meer op zichzelf worden teruggeworpen.

De praktijk wordt verschillend ervaren. In het algemeen is men van mening dat de gemeente zich inderdaad niet met bedrijfsvoeringsaangelegenheden bemoeit, maar enkele respondenten zijn het daar in mindere mate mee eens.

Stap 9: Tussentijds overleg

Er is geen periodiek overleg tussen gemeente (wethouder, ambtenaren) en instellingen (zie ook de toelichting onder stap 1). Wel wordt van instellingen gevraagd om eventuele problemen direct en onverwijld bij de gemeente te melden. Daarnaast wordt er sinds vorig jaar aan de instellingen gevraagd om gedurende het jaar zogenaamde maraps (managementrapportages) aan te leveren. In deze rapportages geven de instellingen aan in welke mate zij 'op schema' liggen in de resultaten die zij dat jaar zouden moeten behalen. Ook is er ruimte om ontwikkelingen te signaleren die van belang zouden kunnen zijn voor de gemeente.

De gang van zaken rondom de maraps blijkt nogal chaotisch. Ieder jaar nog zijn de data gewijzigd waarop de maraps ingeleverd moeten worden, en ook de eisen aan de inhoud ervan zijn niet ieder jaar hetzelfde. Ook blijkt dat verschillende instellingen verschillende data aangereikt krijgen waarop zij de marap zouden moeten inleveren. Dit is het gevolg van de eisen die worden gesteld vanuit de concernstaf van de gemeente: deze zijn ieder jaar opnieuw anders. De afdeling van de gemeente die de subsidies afhandelt, kan niet anders dan deze eisen overnemen. Verder wordt gesignaleerd dat als een instelling te laat is met haar marap, daar vanuit het ambtelijk apparaat geen vragen over komen. Bij te late levering worden ook geen opmerkingen gemaakt. De instellingen krijgen vervolgens geen reactie op de inhoud van hun marap.

Naast de maraps is de gemeente voornemens om de instellingen met regelmaat gegevens aan te laten leveren over hun financiële stabiliteit (liquiditeit, solvabiliteit).

Stap 10: Instellingen leggen achteraf verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten

Wij hebben geconstateerd dat op dit onderdeel, tenminste in het recente verleden, veel mis is gegaan (helemaal geen verantwoording afgelegd of onvoldoende stukken aangeleverd). Deze achterstand is gedeeltelijk, maar nog niet helemaal ingelopen. Hierover ook meer bij stap 11 hieronder.

Stap 11: Gemeenten controleren achteraf de uitvoering en de realisatie daarvan

De controle op het nakomen van verplichtingen maakt een minder goede indruk. Wij hebben geconstateerd dat het jaren kan duren voordat een subsidie daadwerkelijk wordt vastgesteld (dat wil zeggen, nadat deze is verleend, gebruikt en er verantwoording over is afgelegd en definitief bevestigd). Dat betekent dat het jaren heeft geduurd voordat de gemeente definitief heeft vastgesteld dat het geld gebruikt is zoals bedoeld. Terwijl zo iets jaren later uiteraard moeilijker te controleren is dan vlak na de besteding. Deels lag de fout bij instellingen die de vereiste stukken niet tijdig aanleverden. Maar het probleem lag ook bij de gemeente: deze is te laat geweest met rappelleren, zat er onvoldoende bovenop. De gemeente heeft zich dit probleem wel gerealiseerd, en daarom afgelopen jaar iemand ingehuurd om een inhaalslag te maken met betrekking tot de vaststelling van subsidies voor de wijkwelzijnsinstellingen.

Het komt echter nog steeds voor dat vaststellingen heel laat plaatsvinden, en dat daarvoor al wel een subsidie voor het volgende jaar is toegekend. De afdeling Planning en Control heeft recentelijk een overzicht gemaakt van subsidies die nog niet vastgesteld zijn: daar staan zelfs subsidies van 2000 op. Sinds vorig jaar wordt er in de beschikking wel de mogelijkheid tot sancties vermeld, maar deze is nog nooit toegepast.

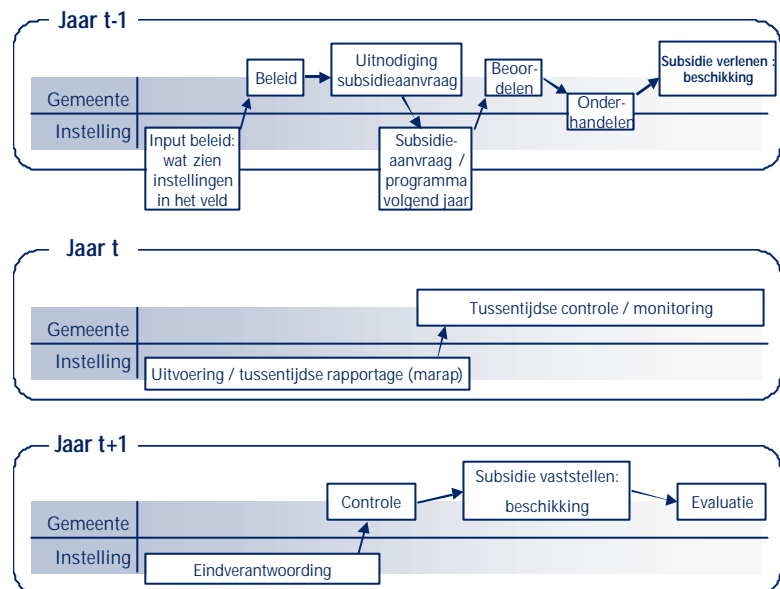
De mate van controle op de afspraken in het peuterspeelzaalwerk moet nog blijken. Welzijnsinstellingen zijn al wel gewend en ingericht om gegevens te verzamelen over het aantal peuters en de dagdelen peuterspeelzaalwerk. Ook hebben wij begrepen dat het in het verleden al voorgekomen is dat de gemeente ook daadwerkelijk afgerekend heeft als het gaat om peuterspeelzaalwerk, in die zin dat minder peuters/dagdelen heeft geleid tot terugstortingen door de welzijnsinstellingen. Daarmee ligt er al wel een fundament voor adequate controle. Het zal zaak zijn om ook de nieuwe elementen van de afspraken adequaat te monitoren.

Met betrekking tot het wijkwelzijnswerk (resultaatfinanciering) is de inhoudelijke controle goed op orde, dankzij het ingerichte meetinstrumentarium. Als deze systematiek straks wegvalt, is de dwingende noodzaak tot inhoudelijke controle niet meer aanwezig. Daarmee bestaat er een risico dat deze stap minder aandacht zal krijgen. We zien dit effect bijvoorbeeld al bij de reguliere subsidie van de Rots: de controle op resultaten staat niet in direct verband met nieuwe subsidies, en kan dus overgeslagen worden zonder dat dat effect heeft op het verder verloop van het subsidieproces. De Rots geeft dan ook aan dat er nooit enige terugkoppeling plaatsvindt naar aanleiding van de inhoudelijk gegevens die zij ter verantwoording aanlevert. Hieraan kunnen wij toevoegen dat wij ook bij andere gemeenten zien dat de controle de zwakke plek in het proces is, juist omdat er geen directe gevolgen aan verbonden zijn. Dat is dan ook juist een sterk punt van de systematiek van resultaatfinanciering.

Samenvattend

Hierboven hebben we de 11 stappen die de BCF-aanpak beschrijven doorgelopen en bekeken op welke wijze daar op dit moment in Enschede inhoud aan wordt gegeven. Dit geven we hier nogmaals schematisch weer.

Er blijkt dan dat Enschede al redelijk wat ervaring heeft opgedaan met de meeste stappen. Zij heeft ook reeds een aantal instrumenten ontworpen en in gebruik die haar helpen om de BCF-aanpak te volgen (zie paragraaf 3.5). Wel kunnen er bij vrijwel iedere stap verbeterpunten benoemd worden. De vorderingen verschillen ook per subsidiesystematiek: sommige stappen zijn beter belegd binnen de ene systematiek dan de andere. De laatste stappen (9 - 11) zijn nog het minst sterk belegd. Dat is overigens een beeld dat wij bij andere gemeenten in Nederland ook steeds weer zien: er gaat over het algemeen meer aandacht naar plannen maken dan naar de controle op de resultaten van die plannen. Met de afschaffing van de systematiek van resultaatfinanciering, waarin de laatste stappen juist sterk vormgegeven waren, zou de werkwijze in Enschede met betrekking tot controle en evaluatie op subsidies verder kunnen verzwakken.



3.5 EFFICIËNTIE: INSTRUMENTARIUM

3.5.1 Beschrijving instrumentarium

Dan resten nog de vragen over welk instrumentarium Enschede beschikt, mede in het licht van de eisen die de BCF daar aan stelt. Hieronder geven wij een opsomming van de belangrijkste instrumenten en geven een beschrijving daarvan. Vooraf stellen wij vast dat het instrumentarium van Enschede de laatste jaren sterk in ontwikkeling is geweest: veel van het huidige instrumentarium is net nieuw of moet nog ingevoerd worden.

Handboek subsidies

Enschede beschikt sinds 2004 over het Handboek Subsidies, welke een AO-beschrijving bevat van het proces van verlenen (in eerste instantie toewijzen, vooraf) en vaststellen (definitief toewijzen, achteraf). Hierin wordt ondubbelzinnig duidelijk gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast zijn er een aantal checklists en standaarddocumenten aan verbonden. Dit handboek is ook toegankelijk gemaakt op intranet.

Wij constateren dat het handboek een kwalitatief goed document is. Vergeleken met andere gemeenten loopt Enschede hierin voorop. Wel moeten wij constateren dat er weinig waarborgen zijn die ervoor zorgen dat het handboek ook daadwerkelijk wordt gebruikt door de adviseurs van het team SC.

Deze kennen het bestaan van het handboek wel, maar zijn niet altijd bekend met de inhoud ervan en volgen dan ook niet altijd precies deze werkwijze. Verder hebben wij vastgesteld dat de stadsdeelmanagers niet op de hoogte zijn van dit handboek, en blijkbaar niet worden geacht deze werkwijze te volgen. En dat terwijl zij wel subsidies verlenen. Er is ook weinig toezicht op de kwaliteit van de subsidieverlening door het stadsdeel: de toetsers beoordeelt bijvoorbeeld hun beschikkingen niet.

ISA4all

De verwachting is dat het probleem dat de procesbeschrijving weinig bekend is ondervangen zal worden met de introductie van het tweede instrument, het subsidiebeheersysteem ISA4all. Dit is een nieuw systeem, waarvan de implementatie momenteel gaande is. De werkwijze van het handboek zal hierin opgenomen worden, zodat in de toekomst de adviseurs SC wel gedwongen zullen zijn het handboek te volgen (omdat zij van het systeem afhankelijk zullen zijn voor hun dagelijkse werk). Dit geldt overigens nog steeds niet voor de stadsdeelmanagers.

Met ISA4all verwacht de gemeente een ander probleem te ondervangen: in haar huidige systeem zit geen signaleringsfunctie, zodat de gemeente door het systeem niet gewaarschuwd wordt als betalingen, verantwoordingen, beschikkingen of andere documenten of handelingen niet of te laat worden uitgevoerd. ISA4all bevat dit wel.

Standaarddocumenten

De standaarddocumenten die met het handboek beschikbaar zijn gekomen en nog steeds komen (er wordt steeds meer gestandaardiseerd), worden door de adviseurs SC hogelijk gewaardeerd. Dit heeft echt een toegevoegde waarde voor het subsidiebeleid. Sinds bijvoorbeeld beschikkingen voor GSB-subsidies zijn gestandaardiseerd, bevatten die nu alle informatie wat er in moet staan. In vervolg hierop wordt er nu aan de standaardisering van de vaststellingen.

Dossiers

ISA4all zou ook een oplossing voor een ander probleem kunnen worden. Wij hebben vastgesteld dat dossiervorming systematisch plaatsvindt, voorzover het uitgaande post betreft. Andere documenten zijn echter niet altijd aanwezig. Maraps en gespreksnotities bijvoorbeeld zijn hoogst zelden in het dossier te vinden. Er is nu ook geen checklist bekend van wat er wel en niet in een dossier behoort. In ISA4all zou dit opgenomen kunnen worden, inclusief signaleringssysteem (dat waarschuwt indien documenten ontbreken die er wel in zouden moeten zitten).

Maraps

Het systeem van de maraps is veelbelovend: het kan voorzien in noodzakelijke informatie en structuur die nodig is voor de stappen 1 (gestructureerde input van instellingen voor beleid gemeente) en 9 (tussentijdse evaluatie). Wel hebben we al eerder geconstateerd dat het systeem op dit moment nogal chaotisch is: het behoeft verdere ontwikkeling.

Indicatoren

Er is in het verleden (2000 - van Doelboom tot Resultaat) een poging gedaan om indicatoren uit te werken voor het welzijnswerk. Dat is nu opnieuw opgepakt: doelboomanalyse, waarin wordt gewerkt van doelen naar indicatoren en kengetallen. Dit heeft tot nu toe nog geen hanteerbare set indicatoren opgeleverd die steeds opnieuw gebruikt kunnen worden bij het maken van meetbare afspraken en het controleren daarvan.

Inhoudelijke controle

Wat nog ontbreekt, is een systeem dat de inhoudelijke controle (is er geleverd wat er geleverd moest worden) bevordert. Er zijn in slechts beperkte mate richtlijnen voor de instellingen over de wijze waarop zij hun verantwoordingsinformatie dienen aan te bieden. Zeker met de afschaffing van de resultaatfinanciering zullen dergelijke richtlijnen toch van belang zijn.

3.5.2 Samenvatting instrumentarium

Samenvattend constateren wij dat wij in Enschede een uitgebreider en meer ontwikkeld instrumentarium aangetroffen hebben dan bij de meeste andere gemeenten die wij uit onze adviespraktijk kennen. Omdat veel instrumenten nog nieuw zijn, moeten zij hun bruikbaarheid en praktische waarde voor een deel nog bewijzen.

Wel kunnen wij constateren dat dankzij dit instrumentarium het subsidieproces eenduidig is vastgelegd: voor het grootste deel kan iedere ambtenaar weten wie wat wanneer moet doen. De bekendheid van het document en het gebruik ervan in de praktijk laat echter nog te wensen over.

Verder is het werk in behoorlijke mate geüniformeerd en gestandaardiseerd, en wordt er aan gewerkt om dat nog verder uit te breiden. Ook zijn er checklists aanwezig die de ambtenaar helpen het werk gestructureerd te doorlopen. Zo wordt voorkomen dat een ambtenaar steeds het wiel opnieuw moet uitvinden of dat er grote verschillen in werkwijze ontstaan tussen de verschillende ambtenaren. Met de komst van ISA4all wordt dit nog verder verbeterd.

3.6 SAMENVATTING

In Enschede werkt de gemeente met vier subsidiesystematieken, te weten resultaatsfinanciering, jaarlijkse reguliere financiering, projectfinanciering en het budget van de stadsdeelmanager. De resultaatfinanciering is in onze ogen een uniek systeem, wij komen het elders in Nederland niet tegen. Dit leidde ons tot een aparte analyse van de voor- en nadelen van deze systematiek. Wij zien een aantal voordelen, waarvan het jammer zou zijn als de gemeente ze met het gehele systeem over boord zou zetten.

De bekendheid van het beleid van de gemeente bij de instellingen lijkt over het algemeen goed, al leidt de analyse in het volgende hoofdstuk tot een nuancering van dat beeld. De gemeentelijke organisatie is zodanig ingericht dat de koppeling tussen beleid enerzijds en de afspraken in subsidies niet optimaal is gewaarborgd. De afstemming tussen verschillende afdelingen van de gemeente hapert of is niet gestructureerd.

In de analyse van de subsidiesystematieken hebben wij reeds uitgeweid over de mate waarin afspraken meetbaar zijn vastgesteld. Wij hebben daar gezien dat met betrekking tot de resultaatfinanciering en het peuterspeelzaalwerk dit op hoog niveau is gerealiseerd. Bij de andere systematieken is de mate van aanwezigheid van indicatoren en meetbaarheid meestal behoorlijk goed. Wel constateren wij dat de gemeente niet beschikt over een soort van vaste 'set' van meetbare afspraken die zij, daar waar gepast, zou kunnen toepassen in de beschikkingen. Daarom kunnen de type en inhoud van afspraken per beschikking nogal uiteenlopen. De afstemming tussen de beschikkingen lijkt te ontbreken, hetgeen door de gemeente herkend wordt.

De controle op het nakomen van afspraken maakt een minder goede indruk. Wij hebben geconstateerd dat het in het verleden jaren kon duren voordat een instelling de gevraagde verantwoordingsinformatie opleverde en de gemeente de subsidie dus daadwerkelijk kon vaststellen. Deze situatie is verbeterd maar nog niet geheel opgelost. De mate van controle op de afspraken in het peuterspeelzaalwerk moet nog blijken. Er is wel een goed fundament gelegd voor adequate controle op de afspraken hierover.

Met betrekking tot het wijkwelzijnswerk (resultaatfinanciering) is de inhoudelijke controle goed op orde, dankzij het ingerichte meetinstrumentarium. Als deze systematiek straks wegvalt, is de dwingende noodzaak tot inhoudelijke controle niet meer aanwezig. Daarmee bestaat er een risico dat deze stap minder aandacht zal krijgen.

Het blijkt dat Enschede al redelijk wat ervaring heeft opgedaan met de meeste stappen van BCF. Wel kunnen er voor vrijwel iedere stap nog kanttekeningen worden geplaatst en zijn verbeterpunten te benoemen. De vorderingen verschillen ook per subsidiesystematiek: sommige stappen zijn beter belegd binnen de ene systematiek dan de andere. Het laatste stappen (9 - 11) zijn nog het minst sterk belegd.

Het instrumentarium in Enschede is behoorlijk op orde en wordt nog verder verbeterd. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de efficiëntie van het subsidieproces. Op het gebied van de controle is het instrumentarium minder goed ontwikkeld.

4. RELATIE BELEID EN UITVOERING

4.1 INLEIDING

De analyse van de effectiviteit en efficiëntie van besteding van welzijnsmiddelen in Enschede vereist dat er gekeken wordt naar het beleid en de aard en de omvang van middelen per beleidscluster. Onze aannames voor wat de betreft de effectiviteit van de besteding van middelen in het welzijnswerk zijn de volgende:

- Er moet een duidelijke koppeling zijn tussen de gemeentelijke beleidsprioriteiten per beleidscluster en de activiteiten van de instellingen. Zonder deze koppeling kan besteding van middelen nooit effectief zijn (in de zin van bijdragen aan het realiseren van beleid).
- Indien de gemeente zich bewust is van en stuurt op de aard van de subsidies (financieringssystematiek en -grondslag) komt dit effectiviteit en efficiëntie ten goede.

De raad dient te weten aan welke beleidsprioriteiten de instellingen bijdragen en wat de financiële omvang van deze bijdrage is. De basis hiervoor namelijk is gelegen in de vastgestelde beleidskaders van de raad. Tevens dient de raad te weten in welke mate de gemeente sturend kan optreden ten aanzien van de activiteiten die een bijdrage moeten leveren aan de beleidsprioriteiten en of de continuïteit van deze activiteiten zijn geborgd.

In dit hoofdstuk maken we derhalve een analyse van het gemeentelijk beleid per beleidscluster en de mate waarin deze voldoende richting geeft aan de uitvoering van het beleid door de instellingen.

4.2 HOOFDLIJNEN BELEID IN BELEIDSCLUSTERS

In deze paragraaf geven we in hoofdlijnen onze bevindingen weer over de mate waarin activiteiten aansluiten bij het beleid per beleidscluster.

4.2.1 Beleidscluster J-team

De beleidsprioriteiten ten aanzien van jongeren zijn geformuleerd in de programmabegroting en de Toekomstvisie 2010 van de gemeente Enschede. De toekomstvisie van Enschede is verder uitgewerkt in Meerjaren Ontwikkelingsplannen met daarbij drie opgaven; de sociale, economische en fysieke. Binnen de sociale opgave hebben onder andere jongeren de prioriteit. Met betrekking tot J-teams is MOP 7 het meest relevant. MOP 7 heet 'Opgroeien in de stad' en gaat onder andere uit van samenwerking en netwerkvorming om achterstandsposities van jongeren tegen te gaan. Op het gebied van veiligheid heeft de gemeente Enschede ook speerpunten geformuleerd, waaronder aanpak van jeugdcriminaliteit.

In gezamenlijkheid met de wijkwelzijnsinstellingen en het specifieke jongerenwerk heeft de gemeente besloten om het jongerenwerk een extra impuls te geven. De eerste notitie hiervoor was 'Versterking Jongerenwerk 2001', opgesteld door de uitvoerende instellingen. Hierin staat duidelijk verwoord wat het doel is van de J-teams, wie waar verantwoordelijk voor is en hoe de samenwerking vorm moet krijgen. Het college heeft de adviezen uit deze notitie overgenomen en de gemeenteraad heeft dit geconcretiseerd door in de perspectiefnota extra middelen vrij te maken voor jongerenwerk en specifiek jongerenwerk.

De notitie 'Jongerenwerk Enschede 2003' is een vervolgactie. Hierin zijn de knelpunten van de organisatie van het Jongerenwerk benoemd, zoals de spanning tussen algemeen jongerenwerk en specifiek jongerenwerk, onduidelijke verantwoordelijkheden en mogelijke bezuinigingen uit de budgetten van de GSB-gelden.

Kortom, het J-team past binnen de gestelde beleidskaders en draagt bij aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsprioriteiten.

4.2.2 Beleidscluster Stap-in

Het beleidscluster Stap-in is onderdeel van het programma Opvoedingsondersteuning. In de programmabegroting is Opvoedingsondersteuning één van de onderdelen van Opgroeien in de stad. In Opgroeien in de stad is een van de programmalijnen 'Hoe eerder hoe beter'. Dit betekent dat er prioriteit wordt gegeven aan 0- tot 4-jarigen en aan opvoedingsondersteuning. Het doel van de gemeente Enschede is het aantal ouders dat meedoet aan opvoedondersteunende activiteiten te verhogen. Stap In is een project dat ouders informeert over activiteiten, voor hun kinderen, voor zichzelf of voor hen samen. De medewerkers komen op bezoek en hebben een koffertje bij zich met folders over de activiteiten

We concluderen dat er een duidelijke koppeling is tussen Stap In en de gemeentelijke beleidsprioriteiten.

4.2.3 Beleidscluster Vrijwilligers

Het beleidscluster Vrijwilligerswerk maakt onderdeel uit van verschillende programma-onderdelen. In het collegeprogramma staat 'Vrijwilligers zijn het cement van de samenleving'. In Sterk in de Wijk II en III s staat activering van vrijwilligerswerk genoemd als één van de beleidsuitgangspunten. Daarnaast zijn het gemeentelijk beleid en ambities ten aanzien van vrijwilligers verwoord in verschillende programma-onderdelen, bijvoorbeeld 'Actief in de Stad'. Aangegeven wordt dat vrijwilligerswerk een belangrijke rol speelt bij het versterken van de sociale cohesie bij de buurtbewoners, met name als het gaat om de verbetering van de integratie van allochtone en autochtone bewoners.

In het kader van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Vrijwilligerswerk³ heeft de gemeente rijkssubsidie ontvangen voor het uitvoeren van vier activiteiten uit de Nota Sterk Vrijwilligerswerk. De gemeente heeft tevens de knelpunten op het gebied van vrijwilligerswerk geïnventariseerd⁴.

Met andere woorden; de vrijwilligersbeleid is reeds vele jaren een beleidsprioriteit. De beleidsanalyse laat verder echter ook zien dat het beleid op het gebied van vrijwilligerswerk vrij versnipperd is. Bovendien geven de wijkwelzijnsinstellingen aan dat zij de gemeente onvoldoende voorwaardenscheppend en richtinggevend vinden ten aanzien van het vrijwilligersbeleid.

We concluderen dat het anno 2004 ontbreekt aan een samenhangend vrijwilligersbeleid dat de gemeentelijke ambities bundelt en duidelijk richting geeft aan het beleidscluster vrijwilligers. Het gevolg is dat het beleid van de gemeente niet herkenbaar terug te vinden is in de activiteiten voor vrijwilligers en dat activiteiten voor vrijwilligers moeilijk te herleiden zijn naar het gemeentelijk beleid.

³ 2004 is het tweede jaar van de uitvoering.

⁴ Sterk vrijwilligerswerk nieuwsbrief 2004, juni.

4.2.4 Beleidscluster Bewonersondersteuning

In de programmabegroting wordt niet specifiek aandacht besteed aan het beleidscluster bewonersondersteuning. In de toekomstvisie 2010 is het versterken van de participatie en de actieve betrokkenheid van burgers een beleidsprioriteit. Actieve betrokkenheid van de bewoners komt de leefbaarheid van de wijken ten goede. Om dit doel te bereiken, is het Programma Actief in de Stad opgezet. 'Bewonersondersteuning' wordt hier echt niet direct aan gekoppeld.

Andersom wordt in de projectsubsidies voor bewonerondersteuning ook niet gerefereerd aan dit stedelijk beleid. Er lijkt dus geen koppeling te zijn tussen dit stedelijk beleid en subsidies voor bewonersondersteuning.

Er is wel een koppeling tussen deze subsidies en beleid op stadsdeelniveau; deze wordt bewaakt door de stadsdeelmanager, zie ook hoofdstuk 3. Echter, we concluderen dat het ontbreekt aan een samenhangend beleid voor bewonersondersteuning dat de gemeentelijke ambities bundelt en duidelijk richting geeft aan het beleidscluster bewonersondersteuning. Tevens zijn de activiteiten niet herkenbaar terug te vinden en/of te herleiden naar het gemeentelijk beleid.

4.2.5 Beleidscluster Accommodatiebeleid

In Sterk in de Wijk II is het accommodatiebeleid ter discussie gesteld. Geconstateerd werd dat de wijkwelzijnsaccommodaties grillig over de stad verspreid waren, dat de kwaliteit divers was en ook dat het eigendom ervan in verschillende handen was: de gemeente, club- en buurthuizen en de Stichting Enschedese speeltuinen. In Sterk in de Wijk III staat als voorstel 5a opgenomen dat er in 2002 een accommodatieonderzoek uitgevoerd wordt naar de spreiding en technische kwaliteit van de wijkwelzijnsaccommodaties. Dit onderzoek heeft (nog) niet plaatsgevonden. Wat het totale budget is voor welzijnsaccommodaties is onduidelijk. Echter, inzicht in de welzijnsaccommodaties (spreiding, kosten, bezetting) is noodzakelijk om te komen tot een effectieve en efficiënte inzet van accommodaties. De accommodatiekosten maken - naast personeel- een zeer groot deel uit van de totale kosten van de uitvoering.

4.2.6 Samenvatting

In algemene zin kunnen wij constateren dat de gemeente Enschede goed in staat is de hoofdlijnen van beleid te formuleren voor welzijnsbeleid, zoals ook reeds in het vorige hoofdstuk is gemeld. De hoofdlijnen staan helder verwoord in onder meer het Koersdocument en de nota's Sterk in de Wijk deel I, II en III, en in het recentelijk totstandgekomen uitvoeringsdocument voor het peuterspeelzaalwerk. Ook ten aanzien van jeugd- en jongerenbeleid is het algemene beeld dat beleid goed is uitgewerkt in hoofdlijnen. Ook de instellingen geven aan in het algemeen te weten welke beleidsdoelstellingen de gemeente ambieert. In vergelijking met andere gemeenten is dit een positieve constatering; instellingen kunnen alleen een passend aanbod definiëren als zij goed zicht hebben op de beleidsprioriteiten van de gemeente.

Echter, dit beeld geldt niet voor het welzijnsbeleid als geheel. We hebben een aantal witte vlekken geconstateerd in het beleid via de analyse van een aantal specifieke beleidsclusters. Hiervoor staat beschreven dat voor drie van de vijf beleidsclusters (vrijwilligerswerk, bewonersondersteuning en accommodatiebeleid) die wij nader bekeken, niet expliciet of actueel beleid geformuleerd is op stedelijk niveau.

Daarbij moeten wij constateren dat het hier wel om essentiële elementen van het welzijnswerk gaat. Vrijwilligerswerk is één van de kernthema's van het welzijnswerk, en accommodaties leggen een groot beslag op de middelen die voor welzijnswerk beschikbaar zijn.

Het is verder nog de moeite van het vermelden waard dat wij aan de samenwerkingspartners van de instellingen hebben gevraagd of zij van mening zijn dat de instellingen erin slagen om het beleid op de juiste wijze naar de praktijk te vertalen (meer informatie hierover vindt u in het volgende hoofdstuk). Het antwoord hierop van de partners was positief.

4.3 GRONDSLAG VAN DE SUBSIDIE EN CONTINUÏTEIT VAN WELZIJSWERK

4.3.1 Projectmatig werken en continuïteit

Inherent aan projectmatig werken is de eindigheid van projecten. Dit betekent dat in een vroegtijdig stadium gekeken moet worden in welke mate de ervaringen, netwerken en kennis uit deze projecten gecontinueerd en bewaard moeten worden voor de toekomst. Dat betekent weer dat de gemeente zich bewust moet zijn van welke activiteiten projectmatig worden gefinancierd, en tijdig beslissingen moet nemen of deze projectmatige financiering omgezet moet worden in structurele subsidie of anderszins maatregelen getroffen moeten worden om kennis en netwerken te behouden.

Hierna hebben we per beleidscluster in kaart gebracht wat de soort subsidie is en wat de financieringsgrondslag (de aard van de subsidie). In onderstaande tabel geven we een overzicht van de aard van de subsidies per beleidscluster. Daarnaast hebben we aangegeven wat op dit moment de mate van continuïteit is (dan wel de mate waarin deze wordt bedreigd).

Beleidscluster	Soort subsidie	Financieringsgrondslag	Continuïteit
J-team	Project	GSB doeluitkering Jeugd en veiligheid	Toezegging onduidelijk i.v.m. verschuiven GSB-gelden en aangekondigde beëindiging
Stap in	Project	GSB doeluitkering t.b.v. opvoedingsondersteuning	Half jaar gecontinueerd, daarna onzeker i.v.m. verschuiven GSB gelden, aangekondigde beëindiging
Bewonersondersteuning	Project/reguliere subsidie	Reguliere-, projectfinanciering en stadsdeelbudget	Onzeker door wisselend beleid
Vrijwilligers	Reguliere subsidie	Reguliere subsidie	Ja
Accommodaties	Reguliere subsidie	Reguliere subsidie	Ja

We kunnen constateren dat de continuïteit van een tweetal beleidsclusters niet gewaarborgd is, te weten de J-teams en Stap in. Dit betekent dat twee beleidsclusters die bijdragen aan het realiseren van de vastgestelde beleidskaders van de raad, in de zeer nabije toekomst mogelijkerwijze stopgezet worden.

Wij zouden verwachten dat de gemeente zich dan beraadt over de borging van kennis en netwerken, en dat voorafgaand daaraan de gemeente zich bewust is van welke projecten de continuïteit minder gewaarborgd is dan andere. Een dergelijke discussie hebben wij in de gemeente Enschede, bij zowel B&W, de raad alswel binnen het ambtelijke apparaat, niet aangetroffen. Dat betekent dat essentiële projecten en activiteiten stopgezet zouden kunnen worden enkel en alleen omdat de rijkssubsidie wegvalt, en niet omdat op basis van prioritering van beleid is besloten dat deze activiteiten minder wezenlijk zijn dan anderen.

In bijlage 4 treft u een overzicht aan van de omvang van de subsidies per beleidscluster.

4.3.2 Samenvatting

De gemeente Enschede is goed in staat de hoofdlijnen van beleid te formuleren. Deze staan helder verwoord in onder meer het Koersdocument en Sterk in de Wijk deel I, II en III. Ook de instellingen geven aan in het algemeen te weten welke beleidsdoelstellingen de gemeente ambieert. In vergelijking met andere gemeenten is dit een positieve constatering; instellingen kunnen alleen een passend aanbod definiëren als zij goed zicht hebben op de beleidsprioriteiten van de gemeente.

Echter, de spanning zit in de vertaling van de beleidsprioriteiten op hoofdlijnen naar de betreffende beleidsclusters. Het beleidscluster J-team en Stap-In zijn afgebakende activiteiten die een duidelijke relatie hebben met het gemeentelijk. Echter, we concluderen dat het ontbreekt aan een samenhangend beleid voor bewonersondersteuning en vrijwilligersbeleid dat de gemeentelijke ambities bundelt en duidelijk richting geeft aan het beleidscluster bewonersondersteuning. Tevens zijn de activiteiten niet herkenbaar terug te vinden en/of te herleiden naar het gemeentelijk beleid. Daarnaast heeft de gemeente geen accommodatiebeleid.

Daaruit is ook deels te koppelen dat de instellingen geen eenduidig antwoord hebben op wat de gemeente hiermee voor staat en derhalve ontbreekt de sturing op stedelijk niveau.

Een complicerende factor hierbij is dat de welzijnsinstellingen op twee manieren aangestuurd worden:

- De aansturing door DMO.
- De aansturing door het stadsdeelmanagement.

De coördinatie tussen deze twee lijnen (de driehoek) is onvoldoende. In het kader van de resultaatfinanciering dient de wijkwelzijnsinstelling het activiteitenaanbod met stadsdeelmanagement af te stemmen. Echter, DMO stuurt op basis van bereik op de resultaten. Het is hierdoor mogelijk dat het stadsdeelmanagement andersoortige activiteiten wil dan datgene dat het hoogste bereik oplevert.

Echter, volgens de samenwerkingspartners slagen de welzijnsinstellingen erin om het beleid op de juiste wijze naar de praktijk te vertalen en te doen wat ze behoren te doen.

De gemeente dient zich bewust te zijn van de consequenties van de grondslag van subsidiëring voor de continuïteit van activiteiten in het welzijnswerk. De continuïteit van de beleidsclusters is van belang voor het behalen van gewenste effecten en de opbouw en uitbouw van netwerken en kennis. Op basis van een analyse van de grondslag in relatie tot het belang van bepaalde activiteiten, zou de gemeente prioriteiten moeten stellen. Wij zijn een dergelijke analyse niet tegengekomen.

5. EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE VAN DE UITVOERING

5.1 INLEIDING

De kwaliteit van het welzijnswerk wordt in eerste lijn bepaald door wijze van uitvoering. Het hebben van goede beleidskaders is uiteraard belangrijk (zie hoofdstuk 4), maar de daadwerkelijk, door burgers ervaren, kwaliteit van het welzijnswerk komt tot stand in de uitvoering. Dit vereist dat er gekeken wordt naar de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd en plaatsvindt. Onze aannames wat betreft de effectiviteit en efficiency van de uitvoering zijn de volgende:

- Hoe beter wijkwelzijnsinstellingen, de SES en de Rots samenwerken en hoe beter ze gefaciliteerd door een adequate structuur, hoe efficiënter de besteding van middelen.
- Hoe tevredener de klanten zijn over de uitvoering van de activiteiten, hoe effectiever de besteding van de middelen.

Dit bovenstaande criterium is overigens alleen relevant als de gemeente er van uit gaat dat het welzijnswerk (of tenminste een deel daarvan) moet doen wat de burgers willen. Indien de gemeente de visie aanhangt dat het welzijnswerk een leverancier van diensten is, is de tevredenheid van klanten niet altijd een indicatie van effectiviteit. Het kan dan immers voorkomen dat instellingen activiteiten ondernemen op verzoek van de gemeente die door (delen van) de bevolking niet gewenst worden. (Zie voor een toelichting op het verschil tussen deze twee visies ook paragraaf 3.3.2)

- Hoe tevredener partnerorganisaties zijn over zowel de uitvoering van de activiteiten als de bereidheid om samen te werken, kennis uit te wisselen en synergie te zoeken tussen de verschillende instellingen, hoe effectiever en efficiënter de besteding van de middelen.
- Hoe evenwichtiger de verhouding tussen overhead en primair proces, hoe efficiënter en effectiever de besteding van middelen is.
- Hoe meer de activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen (zie hoofdstuk 4), hoe efficiënter en effectiever de besteding van middelen. En hoe beter de samenwerking binnen en tussen de beleidsclusters op strategisch, tactisch en operationeel niveau hoe efficiënter en effectiever de besteding van middelen.
- Hoe meer het gebruik van accommodaties op elkaar zijn afgestemd, hoe efficiënter de besteding middelen is. De huisvestingskosten maken namelijk - naast de personeelskosten- een zeer groot deel uit van de totale kosten van de uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de samenwerking en structuren binnen het welzijnsveld. We gaan kijken of deze samenwerking en structuren zodanig zijn ingericht in de praktijk dat deze bijdragen aan het efficiënt en effectief uitvoeren van het welzijnswerk. Daarnaast behandelen we de tevredenheid van klanten en partners over het welzijnswerk. Vervolgens geven we een overheadanalyse van de welzijnsinstellingen en vergelijken dit met ruim 80 instellingen de welzijnssector. Tot slot vatten we kort de relevante informatie uit hoofdstuk 4 samen ten aanzien van de effectiviteit en efficiency van het accommodatiebeleid.

5.2 SAMENWERKING EN STRUCTUREN

5.2.1 Samenwerking directeuren

Onze bevinding is dat de samenwerking tussen de wijkwelzijnsinstellingen op directeursniveau niet goed is. De sfeer in het directeurenberaad wordt als slecht omschreven. Wij zijn in ons onderzoek een aantal voorbeelden tegenkomen die illustratief zijn voor de moeizame verhoudingen. Hoewel er meer voorbeelden zijn (zoals de gang van zaken rondom de invulling van het jongerenwerk) beschrijven wij er hieronder twee.

Gang van zaken rondom Centrum

In de nota Sterk in de Wijk 3 is beschreven hoe het wijkwelzijnswerk in de nabije toekomst eruit zou moeten zien. Dit omhelsde onder andere een stadsdeelgewijze indeling van het wijkwelzijnswerk, hetgeen is gelukt met uitzondering van het centrum. Er is daarbij sprake geweest van een moeizaam proces tussen de toenmalige instellingen Oost-Buiten, Oost-Binnen en Zuid-Oost. Er is destijds daarom een extern bureau ingehuurd, waarvoor de gemeente de kosten heeft gedragen, maar deze heeft zich genoodzaakt gezien de opdracht terug te geven. De fusie van de instellingen Oost-Buiten en Oost-Binnen tot één organisatie is uiteindelijk wel gelukt, afstemming met Zuid-Oost met betrekking tot het centrum niet. Uiteindelijk hebben de instellingen de gemeente zelfs moeten vragen om in te grijpen.

Dit heeft geleid tot de recente procedure voor aanbesteding van het welzijnswerk voor het Centrum, waarin de instelling is verzocht om alleen dan wel gezamenlijk een offerte uit te brengen. Uitkomst van deze procedure is dat de gezamenlijke offerte van de Rots, Zuidwijken en West (RZW) is gehonoreerd. Er was één andere offerte ingediend door St. SCW De Roef, met ondersteuning van wijkwelzijn Oost en Noord. Deze is afgewezen. Dit heeft grote consequenties voor de bedrijfsvoering en eventueel zelfs het voortbestaan van De Roef: hier zullen ingrijpende maatregelen moeten worden genomen.

Gang van zaken bij facilitaire samenwerking

Een aantal jaar geleden is de Stichting Samenwerkende Wijkwelzijnsinstellingen Enschede (SSWE) opgericht met als doel schaalvoordelen te kunnen behalen op facilitair gebied. Deze samenwerking is vastgelopen doordat er te weinig middelen beschikbaar waren voor de SSWE, er geen duidelijk beeld was van wat er moest gebeuren en hoe, en er een discussie ontstond en bleef over de managementcontracten die afgesloten moesten worden.

In plaats van SSWE is Welzijn Plus opgericht. Binnen dit samenwerkingsverband zijn afspraken gemaakt om dingen gemeenschappelijk te gaan doen, bijvoorbeeld de administratie en P&O, maar ook inhoudelijke samenwerking was onderdeel van het pakket. Wijs geworden naar aanleiding van de ervaringen met SSWE, hadden de instellingen afgesproken 5% van hun budget beschikbaar te stellen voor het werk van deze instelling. De gemeente heeft drie ton beschikbaar gesteld om deze samenwerking te faciliteren. Deze samenwerking is twee jaar goed gegaan (tot ongeveer 2001).

Welzijn Plus is vervolgens tegen het feit aangelopen dat sommige instellingen een onafhankelijke stichting wilden met een onafhankelijk bestuur, zodat Welzijn Plus ook zelf naar buiten zou kunnen treden en zelf initiatieven zou kunnen ontplooiën, waar anderen dat weer niet wilden: angst voor verlies van autonomie en voor extra concurrentie van een nieuwe stichting. In 2003 zijn de directeuren van Zuid en West uit de Welzijn Plus gestapt. Zij wilden verder op regionaal niveau, een vlucht vooruit, en hebben in andere gemeenten (Hengelo, Almelo) partners gezocht om mee samen te gaan werken. Zij hebben daartoe de Stichting Welzijn Support opgericht: deze stichting bestaat nog steeds, maar is leeg, er vinden geen activiteiten door of namens deze stichting plaats.

Uiteindelijk heeft een en ander geleid tot een gesprek met de wethouder in najaar 2003, met als conclusie: zo kunnen we niet doorgaan. De moeizame verhoudingen leiden tot een gebrek aan samenwerking en andere negatieve effecten, en deze bedreigen de professionaliteit en de kwaliteit van het uitvoerende werk. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het Koersdocument Wijkwelzijn Enschede, waarin wordt voorgesteld om te komen tot één welzijnsorganisatie voor heel Enschede, met één directeur en één centraal bureau en in elk stadsdeel herkenbare vestigingen. Hierover is nog geen definitief besluit gevallen, maar er wordt wel sterk aangestuurd op deze oplossing.

In de gesprekken die wij hebben gevoerd, zijn verschillende verklaringen aangedragen die voor de slechte verhoudingen. Deze zijn met name:

- Concurrentie als gevolg van de resultaatfinanciering heeft ertoe geleid dat de instellingen elkaar eerder als concurrent dan als samenwerkingspartner zien.
- Botsende karakters.
- Verschillen van inzicht tussen directeuren ten aanzien van de rol en de focus van wijkwelzijnswerk.
- De wens tot behoud van autonomie.

Het beeld van ruziënde wijkwelzijnsinstellingen behoeft overigens nuancering. Wijkwelzijn Zuid, West en de Rots hebben bijvoorbeeld een samenwerkingsverband opgezet en doen ook gezamenlijk aan het WILL-project mee⁵. Zij hebben ook gezamenlijk geoffreerd voor het welzijnswerk in het Centrum. De overige organisaties zijn er ook in geslaagd een offerte uit te brengen die door hen allen wordt ondersteund. Er lijkt dan ook eerder een tweedeling te zijn, waarin de stichtingen Zuid en West aan de ene kant van de grens staan, en de andere wijkwelzijnsinstellingen aan de andere kant.

Al met al heeft het gekrakeel er wel toe geleid dat de welzijnsinstellingen er niet in geslaagd zijn een dominante factor te vormen binnen de stad, de politiek of het beleid. Sterker nog, door de onderlinge conflicten wordt daadkracht op strategisch en stedelijk niveau negatief beïnvloed, en kan er minder worden geprofiteerd van gemeenschappelijke kennis, of wederzijds relevante informatie, etc. De efficiëntie van het wijkwelzijnswerk (en daarmee van de middelen die de gemeente aan het welzijnswerk besteed) wordt daar in negatieve zin door beïnvloed.

5.2.2 Samenwerking SES en de wijkwelzijnsinstellingen

In Sterk in de Wijk II wordt samenwerking tussen SES en de Wijkwelzijnsinstellingen benadrukt. SES en de wijkwelzijnsinstellingen hebben een samenwerkingsconvenant ondertekend.

De samenwerking tussen SES en de wijkwelzijnsinstellingen wordt per stadsdeel verschillend ingevuld. In het ene stadsdeel vindt structureel overleg plaats over de activiteiten en gebruik van de accommodaties. Deze worden tussen de wijkwelzijnsinstelling en de SES afgestemd. In andere wijken vindt deze samenwerking veel meer ad hoc plaats. We constateren dat daardoor de kans groot is dat er overlap plaatsvindt tussen de activiteiten van de SES en de wijkwelzijnsinstellingen. Deze overlap wordt door enkele respondenten ook bevestigd. Daarnaast worden accommodaties niet efficiënt gebruikt. Er is bijvoorbeeld geen plan en afstemming over efficiënt gebruik van accommodaties.

5.2.3 Structuur en samenwerking binnen de beleidsclusters

Voor effectieve en efficiënte besteding van de middelen is het van belang om binnen de beleidsclusters goed samen te werken met verschillende partners binnen en buiten het welzijnswerk. We hebben per beleidscluster geanalyseerd hoe en met wie deze samenwerking is vormgegeven.

⁵ Landelijk project, gefinancierd door het Ministerie van VWS en aangestuurd door het NIZW, gericht op ontwikkeling van landelijke normen voor productdefinities en -prijzen.

Hierbij hebben we onder meer gekeken naar de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de overlegstructuren en de wijze waarop de verschillende instellingen samen optrekken en problemen integraal aanpakken. Ook is onderzocht hoe en op welke wijze kennisuitwisseling binnen de beleidsclusters plaatsvindt.

We concluderen dat op stedelijk niveau onvoldoende wordt samengewerkt, tenzij het om concrete en afgebakende projecten gaat zoals het J-team en Stap-In. Beide beleidsclusters (J-team en Stap in) maken onderdeel uit van grotere netwerken en de gemeente treedt faciliterend en sturend op. De stedelijke samenwerking op de beleidsclusters die bredere thema's omvatten (vrijwilligerswerk, bewonersondersteuning, accommodaties), is niet gestructureerd en vaak zelfs afwezig. Het ontbreken van de stedelijke samenwerking bemmert de effectieve besteding van middelen op het gebied van welzijn.

Voor alle beleidsclusters geldt dat de samenwerking binnen de stadsdelen intensief is voor wat betreft de J-teams, Stap In en bewonersondersteuning. Als het gaat om vrijwilligerswerk en accommodatiebeleid, wordt niet of alleen ad hoc samengewerkt met verschillende instellingen binnen het stadsdeel. Voor uitgebreide informatie per beleidscluster verwijzen we u naar bijlage 5.

5.3 BEREIK VAN EN KLANTTEVREDENHEID OVER HET WELZIJSWERK

5.3.1 Inleiding

Naast de samenwerking tussen de welzijnsinstellingen en binnen de beleidsclusters willen we aandacht besteden aan de klanttevredenheid en het bereik van doelgroepen.

Wij beschouwen klanttevredenheid als een belangrijke indicator voor de kwaliteit van het welzijnswerk: onze aanname is dat als klanten (inwoners van Enschede) tevreden zijn over de geleverde diensten van welzijnsinstellingen, de kans groot is dat de kwaliteit van dit welzijnswerk over het algemeen in orde is. Daarbij moeten we wel de kanttekening maken dat dit alleen geldt indien de gemeente de visie aanhangt dat het welzijnswerk moet doen wat de burgers willen. Indien de gemeente van mening is dat het welzijnswerk diensten moet leveren in opdracht van de gemeente, kan het heel goed voorkomen dat instellingen juist activiteiten gaan uitvoeren die inwoners niet bevallen. Een voorbeeld van een activiteit waarbij dat voor zou kunnen komen is als de instellingen helpen bij het aanpakken van overlastproblematiek.

'Bereik' is voor de gemeente Enschede een belangrijke indicator: in de nota's Sterk in de Wijk wordt aangegeven dat voldoende bereik (en van de juiste doelgroepen) voor de gemeente essentieel is voor adequaat welzijnswerk.

De tevredenheid van burgers over de uitvoering van het welzijnswerk en het bereik ervan wordt in Enschede gemeten in een halfjaarlijkse monitor die wordt uitgevoerd door I&O Research. In hun rapportages (zoals 'Wijkwelzijnswerk in Enschede; bereik en tevredenheid najaar 2003') wordt ingegaan op de spreiding en het bereik van de welzijnsinstellingen en op de mate van tevredenheid die burgers hierover koesteren. De monitor beperkt zich tot het meten van de tevredenheid over en bereik van het wijkwelzijnswerk. De prestaties van de Rots en de SES worden er niet in meegenomen. Wij constateren dat dergelijke informatie vrij uniek is: elders in Nederland komen we dergelijke gedetailleerde gegevens over tevredenheid en bereik niet of nauwelijks tegen.

5.3.2 Bereik

In haar onderzoek registreert I&O Research het bereik van de welzijnsinstellingen door het tellen van het aantal drempeloverschrijdingen (basisgegevens worden aangeleverd door de instellingen). Opvallend daarbij is dat met name het aantal drempeloverstijgingen bij Wijkwelzijnsinstelling Zuid redelijk constant is gestegen en dat dit aantal bij welzijnsinstelling West nogal fluctueert. Of het bereik voldoende is, kunnen wij niet beoordelen aangezien er geen streefgetallen zijn gegeven.

Een analyse over langere termijn zou wel informatie kunnen bieden: de ontwikkeling van het bereik zegt iets over de ontwikkeling van de kwaliteit van het welzijnswerk. Gegevens over meer dan twee jaar blijkt na contact met I&O Research echter niet beschikbaar te zijn.

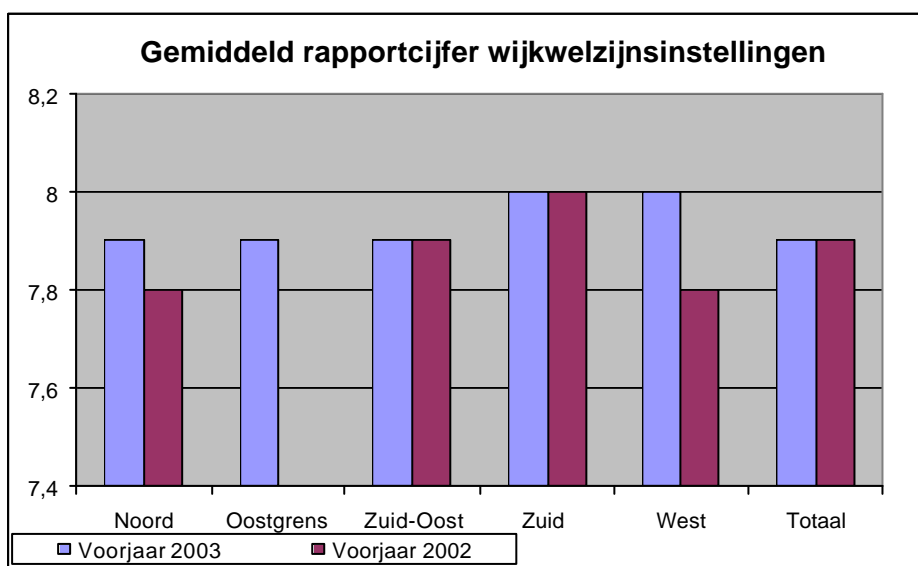
De samenwerkingspartners van de instellingen geven aan dat in hun ogen de beoogde doelgroepen bereikt worden en dat de welzijnsinstellingen hiervoor effectieve combinatie van methoden en activiteiten inzetten. Echter, hierbij de kanttekening dat we niet kunnen beoordelen of het bereik voldoende is, aangezien er geen streefgetallen vanuit de gemeente voor het bereikt zijn vastgesteld.

Door middel van de systematiek van de resultaatfinanciering stuurt de gemeente efficiënt en effectief op bereik. Door deze systematiek worden de instellingen sterk gemotiveerd een zo groot mogelijk bereik te halen en om specifieke doelgroepen te bereiken. Immers, een deel van hun subsidie wordt bepaald door de mate waarin zij erin geslaagd zijn een groot bereik te halen en ook specifieke doelgroepen te bereiken. Door deze systematiek is de kans groot dat bereik optimaal is.

In bijlage 6 is het bereik per beleidscluster opgenomen.

5.3.3 Tevredenheid

Alle wijkwelzijnsinstellingen kregen begin 2003 van hun klanten (de burgers) een goed cijfer voor hun werk. Er is geen reden om aan te nemen dat deze tevredenheid in de afgelopen tijd gedaald zou zijn. De onderstaande grafiek (zie ook het eerder genoemde rapport van I&O) laat deze tevredenheid zien. Deze hoge mate van tevredenheid wijst erop dat de kwaliteit van het werlzijnswerk goed is.



5.4 WAARDERING PARTNERORGANISATIES

5.4.1 Werkwijze en respons

Niet alleen tussen de zeven welzijnsinstellingen die zich met de uitvoering van het welzijnswerk bezighouden, dient coördinatie, samenhang en continuïteit tussen de activiteiten geregeld te zijn. Naast de welzijnsinstellingen en de gemeente zijn er nog vele andere organisaties waarmee afstemming en samenwerking nodig zijn om de beleidsprioriteiten te realiseren en de problemen in Enschede integraal aan te pakken.

Daarom hebben wij, in aanvulling op de klanttevredenheid, door middel van een enquête onder partnerorganisaties van de welzijnsinstellingen gemeten in welke mate deze partners de instellingen als effectief en efficiënt beoordelen. Het betreft hierbij een brede variëteit aan instellingen en organisaties, te weten politie, gemeente, belangenverenigingen, bureau jeugdzorg, scholen, andere welzijnsinstellingen, stadsdeelmanagement, stichting speeltuinen, woningbouwcorporaties, woonwagengerwerk, en instellingen voor kinderopvang of thuiszorg.

De enquête is opgenomen in bijlage 7. In de enquête zijn vragen opgenomen die betrekking hebben op de deskundigheid en kwaliteit van de instellingen, de mate waarin zij een eigen positie binnen de gemeente hebben verworven, hun belang en positie binnen de gemeente en over hun effectiviteit en efficiëntie.

De respons (zie bijlage 8) voor alle instellingen als geheel kan met 36% ronduit goed worden genoemd. Het is op basis van deze enquête goed mogelijk om uitspraken te doen over het wijkwelzijnswerk in Enschede als geheel. Voor de afzonderlijke stadsdelen dient echter enige voorzichtigheid te worden betracht. De onderstaande tabel geeft details met betrekking tot aantal ontvangen enquêtes en percentage respons.

Instelling	# Uitgezet	# Retour	% Respons
De Rots	54	24	44%
Noord	63	13	21%
Zuid	41	19	46%
Oost	88	34	39%
West	46	15	33%
Zuid-Oost	5	1	20%
Totaal	297	106	36%

De voorzichtigheid geldt in het bijzonder voor de wijkwelzijnsinstelling Noord. De respons is met 21% matig. Daar komt nog eens bij dat bijna tweederde van de respondenten aangeven zichzelf niet in staat te achten een oordeel te geven over de prestaties van wijkwelzijnsinstelling Noord. Dit is een duidelijk hoger deel dan bij de andere welzijnsinstellingen. Wij doen dan ook met de nodige terughoudendheid uitspraken over deze welzijnsinstelling.

Een voorbehouden geldt ook voor de Wijkwelzijnsinstelling Zuid-Oost; zij hebben slechts vijf partners opgegeven ter enquêtering. Ongeacht het aantal retour ontvangen enquêtes is een onderzoek met een dergelijk kleine steekproef, binnen een gemeente als Enschede, niet representatief.

Op basis van deze gegevens kunnen over Wijkwelzijnsinstelling Zuid-Oost dan ook niet alleen geen conclusies worden getrokken, het is bovendien onmogelijk om enige vorm van feiteninformatie te presenteren. Wijkwelzijnsinstelling Zuid-Oost zal dan ook niet worden behandeld bij de uitkomsten van de enquête.

5.4.2 Interpretatie van gegevens

De enquête die onder de partners is verspreid, bestond volledig uit stellingen. De respondenten hebben de gelegenheid gekregen deze 'te scoren' op een schaal van 1 (helemaal mee eens) tot 5 (helemaal mee oneens). De score 3 is daardoor een neutrale score. Hierbij zij echter vermeld dat het scoren van een '3' niet per se neutraal is. Respondenten zijn over het algemeen geneigd enquêtes positief in te vullen. Er kan pas echt over een goede score worden gesproken als er een 2,5 (bij positief geformuleerde vragen) of een 3,5 (bij negatief geformuleerde vragen) wordt toegekend.

In bijlage 9 treft u een overzicht aan van de gemiddelde scores die elk van de instellingen heeft behaald op de betreffende vragen. In de laatste kolom van dit overzicht is de gemiddelde score voor het wijkwelzijnswerk Enschede (inclusief de score van De Rots) opgenomen. In het overzicht zijn scores die in positieve zin (0,3 of meer) afwijken van dat Enschedese gemiddelde groen gekleurd. De scores die in negatieve zin (0,3 of meer) afwijken hebben een rode kleur. Let wel, deze kleuren geven geen beoordeling van de prestaties van de welzijnsinstellingen weer, maar een verhouding van de instellingen ten opzichte van elkaar.

De prestaties worden immers weergegeven door de scores zelf! Het komt echter voor dat een welzijnsinstelling voor een bepaalde stelling de score 2,0 haalt. Als een andere instelling dan een score van 3,4 heeft, dan wijken beide instellingen niet alleen duidelijk af van het gemiddelde, maar bestaat er in Enschede ook een duidelijk verschil in waardering voor de beide instellingen.

Wanneer alle resultaten naast elkaar liggen, valt op dat sommige instellingen beter scoren dan andere. De verschillen zijn niet alleen groot, ze komen ook nog regelmatig voor. We beperken ons dan ook tot de stellingen waar de scores van de instellingen het meest uiteenlopen, deze zijn immers het meest interessant. Voor alle andere uitkomsten verwijzen wij u naar bijlage 9.

5.4.3 Algemeen

De samenwerkingspartners geven aan dat als zij het welzijnswerk opnieuw zouden mogen inrichten, dit het er niet geheel anders uit zou zien dan nu. Hieruit concluderen we dat de samenwerkingspartners an sich tevreden zijn over de wijze waarop het welzijnswerk is ingericht.

De partners geven ook aan dat er geen activiteiten door de wijkwelzijnsinstellingen ontwikkeld worden die strijdig of overlappend zijn met haar activiteiten. Dit beeld komt ook naar voren op basis van de gevoerde gesprekken met de instellingen. De uitvoerenden geven aan dat er dubbelingen zijn in het aanbod tussen de instellingen, maar dit is inherent aan het stadsdeelgewijs werken. Per stadsdeel worden dezelfde soort activiteiten aangeboden, indien hier behoefte aan is.

5.4.4 Deskundigheid en kwaliteit

De respondenten geven aan tevreden te zijn over de kwaliteit die de welzijnsinstellingen leveren. Welzijnsinstelling Noord steekt met kop en schouder boven de andere instellingen uit, maar ook deze krijgen een score die boven de neutrale drie ligt.

	De Rots	Oost	West	Noord	Zuid	Enschede
De welzijnsinstelling voert haar werkzaamheden kwalitatief goed uit.	2,9	2,3	2,4	1,3	2,2	2,2

Over de professionaliteit van de verschillende instellingen zijn de meningen sterk verdeeld. Desondanks blijven bijna alle scores boven neutraal. De Rots scoort voor het nakomen en het op tijd nakomen van afspraken iets minder en de wijkwelzijnsinstellingen Oost en West halen de neutrale score net niet als het gaat om hun flexibiliteit. Opvallend is verder dat wijkwelzijnsinstelling Zuid, een instelling die verder heel goed scoort, juist op de vragen die betrekking hebben op de professionaliteit lager scoort dan het gemiddelde.

	De Rots	Oost	West	Noord	Zuid	Enschede
Afspraken en toezeggingen worden volledig nagekomen.	3,1	2,2	2,1	1,5	2,7	2,3
De welzijnsinstelling is flexibel.	2,6	3,0	3,1	1,8	2,4	2,6
De welzijnsinstelling communiceert goed.	2,9	2,4	2,7	1,5	2,6	2,4

5.4.5 Belang en positie

De respondenten blijken waarde te hechten aan het bestaan van de welzijnsinstellingen. Volgens de partners van de welzijnsinstellingen spelen al deze instellingen een belangrijke rol binnen de gemeenten Enschede en kunnen ze niet worden gemist. Opvallend is dat respondenten minder stellig zijn over de noodzaak tot het behouden van De Rots in vergelijking tot de andere welzijnsinstellingen. Noord scoort erg goed (maar met de kanttekening dat deze uitkomst is gebaseerd op een erg beperkt aantal respondenten).

	De Rots	Oost	West	Noord	Zuid	Enschede
De welzijnsinstelling speelt een belangrijke rol binnen de gemeente.	2,4	2,3	2,1	1,4	2,1	2,0
De welzijnsinstelling kan best worden gemist.	3,4	4,3	4,2	4,8	4,4	4,2

5.4.6 Typisch karakter van de welzijnsinstellingen

Volgens de respondenten heeft het welzijnswerk in Enschede een eigen gezicht ontwikkeld. Dit geldt voor alle instellingen, al blijft wijkwelzijnsinstelling Oost een beetje achter bij de andere instellingen. Ook over de vraag of de welzijnsinstellingen een positief effect hebben op innovatie en ontwikkeling, lopen de meningen uiteen en is het antwoord 'de ene instelling meer dan de andere'.

	De Rots	Oost	West	Noord	Zuid	Enschede
De welzijnsinstelling heeft een krachtige eigen identiteit.	2,2	2,8	2,5	1,8	2,5	2,3
De welzijnsinstelling is een drijvende kracht in het welzijnswerk.	3,2	2,7	2,0	1,8	2,1	2,4
De instelling heeft een positief effect op ontwikkeling innovatie.	2,7	2,9	2,5	1,8	2,1	2,4

5.4.7 Gepercipieerde effectiviteit

De effectiviteit zoals die door de partners wordt gepercipieerd, is ruim boven neutraal. Met name Wijkwelzijnsinstelling Noord scoort hierbij goed, terwijl de scores van De Rots achter blijven bij de andere instellingen. Oost, West en Zuid liggen met hun scores dicht bij elkaar en worden door hun partners als redelijk effectief ervaren.

	De Rots	Oost	West	Noord	Zuid	Enschede
De welzijnsinstelling is een effectieve organisatie.	3,1	2,9	2,6	2,3	2,8	2,7
De instelling vertaalt beleid op de juiste wijze in de praktijk.	2,9	2,7	2,7	1,8	2,5	2,5

5.4.8 Gepercipieerde efficiëntie

Wijkwelzijnsinstellingen gaan in Enschede volgens hun partners efficiënt te werk. Oost, West, Noord en Zuid behalen allemaal goede scores. Het is noodzakelijk hierbij de kanttekening te maken dat het voor de partners lastig kan zijn om zicht te krijgen op de interne processen van welzijnsinstellingen: het gaat hier dus nog meer dan in andere gevallen over het *beeld* dat de partners hebben van de instellingen.

	De Rots	Oost	West	Noord	Zuid	Enschede
De welzijnsinstelling gaat efficiënt te werk.	3,1	2,8	2,7	2,3	2,7	2,7

5.4.9 Algemeen oordeel welzijnsinstellingen

Wanneer we de scores van alle stellingen bij elkaar optellen (daarbij rekening houdend met het verschil tussen positief en negatief geformuleerde vragen), dan blijken de welzijnsinstellingen in Enschede volgens hun partnerorganisaties ruim voldoende te scoren. In het onderstaande schema geven wij de gemiddelde eindbeoordeling voor de verschillende welzijnsinstellingen weer (maximale score is 1, minimaal 5).

WELZIJSINSTELLING	EINDBEOORDELING
De Rots	2,8
Wijkwelzijnsinstelling Oost	2,6
Wijkwelzijnsinstelling West	2,5
Wijkwelzijnsinstelling Noord	2,0
Wijkwelzijnsinstelling Zuid	2,4
Enschede totaal	2,4

Concluderend stellen we vast dat elk van de welzijnsinstellingen zijn goede punten heeft, maar ook zijn eigen leermomenten.

- De Rots doet het vooral goed waar het gaat om het typische, eigen karakter van de welzijnsinstelling. De leermomenten liggen met name op het gebied van de effectiviteit en het belang van de instelling.
- Wijkwelzijnsinstelling Oost scoort met name goed op effectiviteit en efficiëntie en heeft leermomenten met name op het gebied van deskundigheid, kwaliteit en het eigen karakter van de instelling.

- Welzijnsinstelling West scoort goed op effectiviteit, efficiëntie en het belang van de welzijnsinstelling. Als het gaat deskundigheid en kwaliteit kan de instelling nog enkele verbeteringslagen maken.
- Welzijnsinstelling Zuid doet het op bijna alle onderdelen goed. Alleen waar het gaat om de professionaliteit van de instelling zijn volgende enquête nog verbeteringen noodzakelijk.
- Voor wijkwelzijnsinstelling Noord is hier andermaal de opmerking op zijn plaats dat de respons van de enquête aan de lage kant is. Bovendien geven veel van de respondenten aan onvoldoende beeld van de instelling te hebben om zich een oordeel over de prestaties te kunnen vormen. Dit is uiteraard wonderlijk: de adresgegevens zijn van Noord zelf afkomstig en het roept vragen op als veel vermeende partners aangeven geen beeld van de organisatie te hebben. De gegevens over Noord zijn dus gebaseerd op een klein aantal enquêtes. Deze enquêtes geven aan dat die respondenten een relatief goed oordeel vellen over de prestaties van Noord.

5.4.10 Paradoxe uitkomsten

In aansluiting bij het voorgaande willen wij nog aandacht vragen voor het volgende.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met de gemeente en de verschillende afdelingen van het stadsdeelmanagement blijkt dat zij over het algemeen met name te spreken zijn over de activiteiten en prestaties van de wijkwelzijnsinstellingen Zuid en West. Uit de enquête onder de partnerorganisaties blijkt echter dat in de ogen van de partnerinstellingen met name wijkwelzijnsinstelling Noord goed scoort.

Over deze tegenstelling zijn wij verbaasd. Wij kunnen op dit moment drie verklaringen bedenken:

- De respons van de partners van wijkwelzijnsinstelling Noord is te laag en het beeld dat de data oproept, is daardoor niet correct.
- De partnerorganisaties hebben andere verwachtingen ten aanzien van de wijkwelzijnsinstellingen dan de gemeente.
- De communicatie van Noord met de gemeente hapert, dan wel Noord slaagt er niet in bij de gemeente een correct beeld van haar prestaties te creëren.

Welke van deze drie de juiste is, of wellicht dat er toch een ander verklaring een rol speelt, hebben wij in dit onderzoek niet kunnen achterhalen.

5.5 OVERHEAD VAN WELZIJSINSTELLINGEN

5.5.1 Inleiding: wat is overheadanalyse

Het doel van staf en ondersteuning (overheadfuncties) is optimale sturing en ondersteuning van de organisatie. Dit stelt eisen aan de omvang en kwaliteit van deze overheadfuncties: zonder adequate sturing en ondersteuning kan de organisatie geen goede prestaties opleveren. Concreet: zonder goede sturing en ondersteuning (van personeelsmedewerkers, directie, financiële administratie, etc.) kunnen jongerenwerkers, ouderenwerkers, opbouwwerkers etc geen goede prestaties leveren.

Net als iedere andere organisatie hebben de welzijnsinstellingen een bepaald deel van hun budget nodig om de overheadkosten van bedrijfsvoering te dekken. Wij zijn van mening dat instellingen met een te lage overhead niet goed in staat zijn hun werkzaamheden effectief en efficiënt uit te voeren. Uiteraard is het tegenovergestelde ook waar. Instellingen met een te hoge overhead, besteden middelen die eigenlijk aan het primaire proces hadden kunnen worden besteed aan andere zaken, waardoor de effectiviteit en efficiëntie eveneens in het geding zijn.

Om de overhead van een organisatie te kunnen beoordelen, hebben wij grootheden benoemd die eenduidig te vergelijken zijn met die bij andere organisaties. Deze hebben wij vervolgens geanalyseerd. Deze overheadanalyse brengt de omvang van de overhead van een instelling ten opzichte van de omvang van het primaire proces in kaart. Hiermee wordt inzichtelijk in welke mate uitvoerende instellingen doelmatig werken.

In de welzijnssector hebben wij recentelijk een vergelijkend onderzoek uitgevoerd onder ruim 80 instellingen. Dit heeft geresulteerd in gemiddelde overheadpercentages en normen voor de inrichting van de overhead van welzijnsinstellingen. Hiermee heeft Berenschot objectief, actueel en passend vergelijkingsmateriaal in handen voor de uitvoerende organisaties in Enschede.

Voor alle duidelijkheid nog vooraf: de omvang van de overhead koppelen wij niet aan specifieke financieringssystematieken. Wij gaan er dus niet van uit dat bijvoorbeeld een welzijnsinstelling die via resultaatfinanciering subsidie krijgt, meer of minder overhead zou moeten hebben dan instellingen die onder andere voorwaarden gesubsidieerd worden.

5.5.2 Overhead van instellingen in Enschede

De omvang van de overhead⁶ van de wijkwelzijnsinstellingen en De Rots zijn in kaart gebracht.⁷ De omvang van de overhead is vergeleken met onze database 'overhead welzijnsinstellingen'. Op basis van deze vergelijking hebben wij een overzicht gemaakt van:

- Afdelingen/taken waarvoor beduidend meer/minder formatie wordt ingezet dan in andere vergelijkbare instellingen.
- Afdelingen/taken die beduidend meer/minder kosten dan in andere vergelijkbare instellingen.

⁶ De overhead bestaat uit de volgende functies: Personeel en Organisatie, Automatisering, Marketing, communicatie en kwaliteitszorg, Financiële en salarisadministratie, Directievoering, management en bestuur, Facilitaire dienst, Secretariaten in het 'primaire proces'.

⁷ Afgesproken is dat bij SES geen elementair efficiencyonderzoek verricht wordt.

Onderstaande tabel geeft weer hoe de overheadfuncties van de instellingen zich verhouden tot die van andere welzijnsorganisaties van soortgelijke omvang. Wij beperken ons daarbij tot het personeel met een regulier dienstverband.

	Oordeel over de omvang van de overheadcomponenten van uw organisatie, vergeleken met andere welzijnsorganisaties van soortgelijke omvang overhead in percentages					
	Zuid	West	Oost	Noord	De Roef	De Rots
1. Personeel en Organisatie	2,0	PM	2,4	0,0	0,0	2,0
2. Automatisering	1,3		0,0	1,0	0,0	0,0
3. Marketing, communicatie en kwaliteitszorg	0,0		0,0	0,8	0,0	5,1
4. Financiële en salarisadministratie	7,2		1,4	2,6	7,6	1,0
5. Directievoering, management en bestuur	8,0		8,1	7,2	3,3	1,6
6. Facilitaire dienst	1,3		0,0	3,1	1,6	1,0
7. Secretariaten 'primaire proces'	0,0		1,9	0,7	0,0	2,5
Totaal	20,8		13,9	15,4	12,5	13,1
Gemiddelde bij welzijnsinstellingen (gerelateerd aan omvang)	18,3		18,3	18,3	18,3	19,6
Indicatieve norm Berenschot	20,8		20,8	20,8	20,8	22,1

Uit de vergelijking blijkt dat de omvang van de overhead van de instellingen - behalve Wijkwelzijn Zuid - ver onder het landelijke gemiddelde zitten. Wijkwelzijn Zuid ziet iets boven het landelijk gemiddeld.

Naast het landelijke gemiddelde heeft Berenschot zelf een indicatieve norm ontwikkeld die naar onze mening noodzakelijk is voor een professionele bedrijfsvoering. De instellingen in Enschede zitten allen onder tot ver onder deze norm. Wederom Zuid uitgezonderd: Zuid zit precies op de norm. Een te laag overheadpercentage kan leiden tot kwaliteitsverlies in de bedrijfsvoering van de instellingen en uiteindelijk in het primaire proces.

In tegenstelling tot de norm voor overheadpercentages ligt het bedrag dat de wijkwelzijnsinstellingen uitgeven aan het uitbesteden van overheadactiviteiten hoger, behoudens voor Wijkwelzijn Noord en Zuidwijken. Zuidwijken besteed geen activiteiten uit. In het bijzonder zijn de kosten voor uitbesteding hoog bij De Roef en Oostgrens. Het gemiddelde dat welzijnsinstellingen van die omvang uitgaven aan het uitbesteden van overheadactiviteiten bedraagt € 30.400. Echter, De Roef geeft € 74.500,- uit en Oostgrens € 152.307,-

Dit betekent echter niet dat vanwege de hogere uitbestedingskosten de wijkwelzijnsinstellingen voldoende overhead hebben. Gezien de beleidsprioriteiten in Sterk in de wijk III waar professionalisering en kwaliteitszorg van de wijkwelzijnsinstellingen centraal staan, past het lage overheadpercentage niet bij deze gemeentelijke ambities.

Zoals aangegeven heeft er bij SES geen onderzoek naar de omvang van formatieoverhead plaatsgevonden omdat het een vrijwilligersorganisaties betreft. De SES biedt voor een groot deel dezelfde activiteiten aan als de welzijnsinstellingen op het gebied van recreatie. De SES organiseert dit echter met behulp van vrijwilligers tegen veel lagere kosten. Indien welzijnsinstellingen dezelfde soort activiteiten aanbieden, dat wil zeggen puur recreatieve activiteiten die niet zijn gericht op interventie, is het de vraag waarom de wijkwelzijnsinstellingen voor de uitvoering van deze activiteiten in vergelijking met de SES meer subsidie ontvangen. Indien het interventieaanbod betreft, is het verklaarbaar dat de wijkwelzijnsinstellingen hiervoor een groter budget nodig hebben.

5.6 ACCOMMODATIEBELEID

In paragraaf 4.2.5 hebben we reeds geconstateerd dat er geen stedelijk accommodatiebeleid aanwezig is. Tevens is geconstateerd dat de wijkwelzijnsaccommodaties grillig over de stad verspreid waren, dat de kwaliteit divers was en ook dat het eigendom ervan in verschillende handen was: de gemeente, club- en buurthuizen en de Stichting Enschedese speeltuinen. Op stedelijk niveau heeft de gemeente geen zicht op de totale accommodatiekosten en de bezetting van de accommodaties. Wat het totale budget is voor welzijnsaccommodaties is onduidelijk. Echter, inzicht in de welzijnsaccommodaties (spreiding, kosten, bezetting) is noodzakelijk om te komen tot een effectieve en efficiënte inzet van accommodaties. De accommodatiekosten maken - naast personeel - een zeer groot deel uit van de totale kosten van de uitvoering. Het ontbreken van sturing op het gebruik, de kosten en de bezetting van de welzijnsaccommodatie draagt niet bij aan de effectieve en efficiënte inzet van welzijnsmiddelen in Enschede.

5.7 SAMENVATTING

De slechte verhouding tussen de wijkwelzijnsinstellingen onderling en de afstemming met SES beïnvloedt in negatieve zin de efficiëntie en effectiviteit van het welzijnswerk.

Ook de samenwerking (afstemming, uitwisseling van kennis) binnen de beleidscluster vindt op stedelijk niveau alleen plaats indien het om concrete projecten gaat (Stap-in en J-team). Voor Stap-In en de J-teams bestaat er - in tegenstelling tot vrijwilligerswerk, bewonersondersteuning en accommodatie - een stedelijke structuur. De samenwerking en structuur zijn daarentegen binnen de beleidsclusters op stadsdeelniveau goed voor bewonersondersteuning, maar niet voor vrijwilligerswerk en accommodatiebeleid. Ook ontbreekt het aan samenwerking op stedelijk niveau. Dit belemmert de effectieve besteding van middelen op het gebied van welzijn.

Door middel van de systematiek van de resultaatfinanciering stuurt de gemeente efficiënt en effectief op bereik. Door deze systematiek is de kans groot dat bereik optimaal is. De samenwerkingspartners van de instellingen geven aan dat in hun ogen de beoogde doelgroepen bereikt worden en dat de welzijnsinstellingen hiervoor effectieve combinatie van methoden en activiteiten inzetten. Echter, hierbij de kanttekening dat we niet kunnen beoordelen of het bereik voldoende is, aangezien er geen streefgetallen vanuit de gemeente voor het bereik zijn vastgesteld.

De klanten en partners zijn in het algemeen tevreden over het werk van de wijkwelzijnsinstellingen. Dit betreft de deskundigheid en kwaliteit, de rol die welzijnsinstellingen spelen binnen Enschede, het eigen karakter van het welzijnswerk en de gepercipieerde effectiviteit en efficiency.

Uit de vergelijking blijkt dat de omvang van de overhead van de instellingen - behalve Wijkwelzijn Zuid - ver onder het landelijke gemiddelde zitten. Naast het landelijke gemiddelde heeft Berenschot zelf een indicatieve norm ontwikkeld die naar onze mening noodzakelijk is voor een professionele bedrijfsvoering. De instellingen in Enschede zitten allen onder tot ver onder deze norm, Zuid uitgezonderd. Een te laag overheadpercentage kan leiden tot kwaliteitsverlies in de bedrijfsvoering van de instellingen en uiteindelijk in het primaire proces. Zuidwijken zit precies op deze norm. Gezien de beleidsprioriteiten in Sterk in de wijk III waar professionalisering en kwaliteitszorg van de wijkwelzijnsinstellingen centraal staan, past het lage overheadpercentage niet bij deze gemeentelijke ambities.

Het ontbreken van accommodatiebeleid draagt niet bij aan het effectief en efficiënt welzijnsbeleid.

ONDERZOEKSINSTRUMENTEN

- *BCF-analyse*: het model van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) biedt een ideaaltype (norm) voor het beleidsproces en uitvoering van middelenallocatie voor de welzijnssector. Wij hebben de situatie in Enschede vergeleken met het ideaaltypische model.
- *Zwarte-gat-analyse*: de zwarte-gat-analyse heeft een tweeledig doel, een historisch overzicht van het welzijnsbeleid en de rol van de Raad hierin. Dit betreft de momenten en de wijze waarop de Raad invloed heeft uitgeoefend en wat de gevolgen hiervan waren voor het beleid(sproces).
- *Taakverdeling tussen raad, college en ambtenaren*: wij hebben de heersende taakverdeling in Enschede in kaart gebracht en vergeleken met de gegevens van 75 andere gemeenten die wij reeds eerder op hun taakverdeling hebben onderzocht. Hiernaast leggen wij onze visie op de wenselijke taakverdeling.
- *Vergelijking subsidiebeleid met andere gemeenten*: in 2003 heeft Berenschot een vergelijkend onderzoek uitgevoerd onder 75 gemeenten naar de wijze waarop zij hun subsidieproces hebben ingericht. De situatie in Enschede hebben wij met de uitkomsten van dit onderzoek vergeleken, waardoor zichtbaar wordt of Enschede voor- of achterop loopt ten opzichte van de landelijke ontwikkelingen.
- *Doelboomanalyse*: bij de analyse van het gemeentelijke beleid voor welzijnswerk, en de koppeling daarvan met de uitvoering, maken wij gebruik van de methode van doelboomanalyse. Met een doelboomanalyse wordt de relatie tussen beleid en uitvoering inzichtelijk gemaakt. Hierbij komen de witte vlekken en losse eindjes in deze relatie direct in beeld.
- *Overhead benchmark*: de overheadanalyse brengt de omvang van de overhead van een instelling ten opzichte van de omvang van het primaire proces in kaart. Doordat wij deze gegevens kunnen vergelijken met gegevens van andere gemeenten, kunnen wij aangegeven of welzijnsinstellingen in Enschede een verhoudingsgewijs hoge of lage overhead hebben. Hiermee wordt inzichtelijk in welke mate uitvoerende instellingen doelmatig werken.
- *Structuuranalyse*: Er zijn verschillende instellingen in Enschede die zich met de uitvoering van het welzijnswerk bezighouden. Daarnaast werkt Enschede zowel stedelijk als wijkgericht. Tussen de verschillende instellingen en werkwijzen dient afstemming plaats te vinden. Wat in praktijk vaak nog ontbreekt, is coördinatie, samenhang en continuïteit tussen activiteiten van instellingen en projecten. Om dit te bereiken, is eerst inzicht in de organisatie van het welzijnsveld nodig. De dwarsdoorsnede van het welzijnsveld geeft inzicht in de structuur van het welzijnsveld.

- *360 graden analyse*: Een belangrijk aspect van het beoordelen van effectiviteit van uitvoerend werk betreft de kwaliteit van het werk. Het welzijnswerk staat er echter om bekend dat het buitengewoon moeilijk is om objectieve criteria te vinden die inzicht geven in de geleverde kwaliteit. Een oplossing hiervoor zit in de toepassing van het instrument van 360 graden analyse. Deze methode komt erop neer dat samenwerkingspartners van uitvoerende instellingen wordt gevraagd naar hun mening over en ervaringen met de instelling. Met behulp van een gestructureerde vragenlijst hebben wij in kaart gebracht wat hun mening is over de geleverde kwaliteit.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Bosch, A. v.d & H. Mateman (2002), Sterk Vrijwilligerswerk in de Gemeente Enschede; projectplan Tijdelijke Stimuleringsregeling vrijwilligerswerk.
- Brockhus, P. & H. Slats eds. (2003), Jongerenwerk Enschede. Directeurenberaad Wijkwelzijn Enschede.
- Centrum voor sociaal-cultureel werk de Roef (2002), Welzijn in uitvoering; een terugblik over het jaar 2002, een perspectief naar 2003.
- Centrum voor sociaal-cultureel werk de Roef (2004), *Programma najaar 2004*.
- Gemeente Enschede (1991), *Sterk in de wijk; Herinrichting van wijkwelzijnsvoorzieningen*.
- Gemeente Enschede (1996), *Sterk in de wijk 2*.
- Gemeente Enschede (1997), *Speerpunten Vrijwilligerswerk*.
- Gemeente Enschede (1999), *Algemene subsidieverordening 1999*. In; Gemeenteblad 20 oktober 1999.
- Gemeente Enschede (1999), *Mop 3; Arbeidsmarktparticipatie*.
- Gemeente Enschede (1999), *Mop 7; opgroeien in de stad. Enschedese jeugd in ontwikkeling*.
- Gemeente Enschede (1999), *Mop 8; Sterk in de wijk; aandacht voor leefbaarheid en veiligheid*.
- Gemeente Enschede (1999), Mop 9; Kwetsbare groepen.
- Gemeente Enschede, DMO (2000), Van Doelboom tot resultaat.
- Gemeente Enschede (2000), Uitvoeringsovereenkomst. Budgetsubsidie voor Specifiek Jongerenwerk 2001 voor de Rots, Stichting Specifiek jongerenwerk Enschede en Stichting Wijkwelzijn Zuidwijken.
- Gemeente Enschede, DMO (2001), Organisatieplan Programmaorganisatie.
- Gemeente Enschede (2002), Aanvraag in het kader van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Vrijwilligerswerk.
- Gemeente Enschede (2002), Samenwerkingsverband Het Web in Enschede.
- Gemeente Enschede, DMO (2002), Sterk in de Wijk 3.
- Gemeente Enschede (2003), Aanbestedingsbeleid 2003.
- Gemeente Enschede (2003), Jongerenwerk in Enschede in 2003; een beleidsnotitie.
- Gemeente Enschede (2003), Letters en Cijfers; evaluatie 2003 WEB-Enschede.
- Gemeente Enschede (2003), Programmabegroting 2004-2007.
- Gemeente Enschede (2003), Subsidieverlening peuterwerk 2003, Stichting Wijkwelzijn Zuidwijken.

- Gemeente Enschede (2003), Subsidieverlening Specifiek Jongerenwerk 2004, Stichting Specifiek Jongerenwerk De Rots.
- Gemeente Enschede (2003), Wijkwelzijnswerk in Enschede; bereik en tevredenheid voorjaar 2003. I&O Research.
- Gemeente Enschede (2003), Wijkwelzijnswerk in Enschede; bereik en tevredenheid najaar 2003. I& O Research.
- Gemeente Enschede (2003), Zicht op Enschede; monitor stedelijke ontwikkeling Enschede 2003.
- Gemeente Enschede, DMO (2004), Peuterspeelzaalwerk: kostprijs en inzet incidentele middelen. Nota aan B&W.
- Gemeente Enschede (2004), Aanvragen voor subsidie voor uitvoering van het algemeen wijkwelzijnswerk en peuterwerk in het stadsdeel Centrum.
- Gemeente Enschede (2004), Beleidsagenda Stadsdeel Noord.
- Gemeente Enschede (2004), Beleidsagenda Stadsdeel Enschede Oost.
- Gemeente Enschede (2004), Beleidsagenda Stadsdeel West.
- Gemeente Enschede (2004), Beleidsagenda stadsdeelmanagement Zuid 2004.
- Gemeente Enschede (2004), Concept beleidsagenda 2004; stadsdeel Centrum.
- Gemeente Enschede (2004), Handboek Subsidieverstrekking Subsidie- en contractengroep.
- Gemeente Enschede (2004), Jaarplan Stadsdeel Noord 2004.
- Gemeente Enschede (2004), Jongerenwerk in Enschede 2003.
- Gemeente Enschede (2004), Koersdocument Wijkwelzijnswerk Enschede.
- Gemeente Enschede (2004), Resultaatfinanciering in het welzijnswerk. In; Wijkwelzijnswerk in de gemeente Enschede; bereik en tevredenheid voorjaar 2004.
- Gemeente Enschede (2004), Subsidieverlening wijkwelzijnswerk 2e halfjaar 2004, Stichting Welzijn Stadsdeel Noord.
- Gemeente Enschede (2004), Toekomstvisie Enschede 2010.
- Gemeente Enschede (2004), Uitvoeringsovereenkomst Peuterspeelzaalwerk Enschede.
- Gemeente Enschede (2004), Vaststelling subsidie Stichting Oost Binnen 2002.
- Gemeente Enschede (2004), Vaststelling subsidie 2001, Stichting de Rots.
- Gemeente Enschede (2004), Verslag Klankbordgroep Rekenkamer 1 juli 2004.
- Immerzeel, E., F. Lohuis et. al (eds.), (2001), Zelfanalyse grotestedenbeleid Enschede 2001. Gemeente Enschede.
- Krabbe, T. (2003), Subsidie wijkwelzijnswerk 1e en 2e halfjaar 2004 in euro's. Gemeente Enschede.

- Keijzer & Botter Communicatieadviseurs eds. (2002), *Trilogie Sociaal Cultureel Werk Oost-Binnen; magazine in drie delen*. Enschede; Sociaal Cultureel Werk Oost- Binnen.
- Muntendam, H.J. (2004), *Voorstel zorgstructuur 0-12 jarigen Gemeente Enschede*. Enschede; Hoeksma, Homans en Menting organisatieadviseurs.
- Oosterwijk, H.G.M. (2003), *Zorg om Welzijn; vooronderzoek m.b.t. het beleidsveld 'welzijn' in opdracht van de Rekenkamer Enschede*. Universiteit Twente.
- Stichting Samenwerking Wijkwelzijnswerk (1998), *Jaarverslag 1998*.
- Stichting SCW De Roef, Stichting Oostgrens & Stichting Wijkwelzijnswerk Noord. *Subsidieaanvraag wijkwelzijnswerk in stadsdeel centrum*.
- Stichting Specifiek Jongerenwerk de Rots (2003), *Jaarverslag 2003*.
- Stichting Oostgrens (2003). *Programma Wijkwelzijnswerk 2003-2004*.
- Stichting Oostgrens (2003), *Jaarplan 2004 Stichting Oostgrens; wijkwelzijn in stad en dorp*.
- Verhoeven, P.J.L & A.M. Hofstede (1996), *Accommodatieoverzicht welzijnsvoorzieningen deel II: stadsdeel West*. Gemeente Enschede.
- Verhoeven, P.J.L & A.M. Hofstede (1997), *Accommodatieoverzicht welzijnsvoorzieningen wijkwelzijnsgebied Noord*. Gemeente Enschede.
- Verhoeven, P.J.L & A.M. Hofstede (1997), *Accommodatieoverzicht welzijnsvoorzieningen wijkwelzijnsgebied Noord-West*. Gemeente Enschede.
- Verhoeven, P.J.L & A.M. Hofstede (1997), *Accommodatieoverzicht welzijnsvoorzieningen wijkwelzijnsgebied Oost-Binnen*. Gemeente Enschede.
- Verhoeven, P.J.L & A.M. Hofstede (1997), *Accommodatieoverzicht welzijnsvoorzieningen wijkwelzijnsgebied Oost-Buiten*. Gemeente Enschede.
- Verhoeven, P.J.L & A.M. Hofstede (1997), *Accommodatieoverzicht welzijnsvoorzieningen wijkwelzijnsgebied Zuid*. Gemeente Enschede.
- Verhoeven, P.J.L & A.M. Hofstede (1997), *Accommodatieoverzicht welzijnsvoorzieningen wijkwelzijnsgebied Zuid-Oost*. Gemeente Enschede.
- Zwijnenberg, F. ed. (2004), *Activiteiten en Informatie 2004-2005*. Stichting Oostgrens, De Roef.

OVERZICHT RESPONDENTEN

Voor de totstandkoming van dit rapport is gesproken met vele betrokkenen uit het welzijnswerk te Enschede. Hun namen worden hieronder genoemd. Daarnaast zijn er ruim 100 reacties binnengekomen op de enquête die onder de partners is uitgezet. Hun deelname aan het onderzoek is door ons zeer gewaardeerd.

Mevrouw	Nicole Alink	Toetsers
Mevrouw	Ineke Kleine	Accountmanager
De heer	Gerard Jutten	Programmamanager
De heer	Cees Dalenoord	Projectmedewerker stadsdeel west
De heer	Baveld	Stadsdeelmanager oost
De heer	Jan van der Graaf	Gemeenteraadslid
De heer	S. Salikram	Gemeenteraadslid
De heer	A.S. Ari	Gemeenteraadslid
Mevrouw	A.A. Broekman-Veltman	Gemeenteraadslid
Mevrouw	J. Hatenboer	Gemeenteraadslid
De heer	M. van Heijster	Gemeenteraadslid
De heer	A. van Duinen	Gemeenteraadslid
Mevrouw	Anneke Stautener	Subsidieadviseur
De heer	Marco Swart	Voormalig wethouder welzijn
Mevrouw	Tineke Bonte	Financieel administratief medewerker
De heer	Eric Helder	Wethouder welzijn
De heer	Albert Fransen	Programmamanager
De heer	Ter Mors	Medewerker P&C
De heer	Marcel Weusting	Archief
De heer	Paul Roessen	Directeur wijkwelzijn west
De heer	Henk Slats	Directeur De Rots
De heer	Ton Fiselier	Voormalig directeur de Roef
De heer	Harry Stopel	Directeur de Roef
Mevrouw	Janet Dutij	Directeur wijkwelzijn noord
De heer	Paul Brockhus	Directeur wijkwelzijn zuid
Mevrouw	Lydia Rasing	Directeur wijkwelzijn Oostgrens
De heer	Hüve	Voorzitter SES

OMVANG SUBSIDIES

De instellingen hebben per beleidscluster de omvang van de subsidie aangereikt. In onderstaande tabellen treft u per beleidscluster de omvang van de subsidie per instelling en de totale omvang per beleidscluster aan. Een aantal onderdelen zijn nog PM.

J-TEAMS	SUBSIDIEBEDRAG PER JAAR		
	2002	2004	2005
Zuid	€ 5.672	€ 5.672	
West	€ 5.672	€ 5.672	
Oostgrens	€ 11.345	€ 22.689	
Noord			
De Roef			
De Rots			
Totaal			

De tabel laat zien dat de omvang van de subsidie tussen de wijkwelzijnsinstellingen en ook per jaar verschilt. In de vorige paragraaf is ingegaan op de continuïteit van de subsidies voor het J-team. Gezien de onzekerheid omtrent de voortzetting 2005 is de kolom bij 2005 niet ingevuld.

STAP-IN	SUBSIDIEBEDRAG PER JAAR		
	2002	2004	2005
Zuid	€ 40.840	€ 40.840	€ 40.840
West	€ 20.420	€ 20.420	€ -
Oostgrens	€ 40.840	€ 40.840	
Noord			
De Roef			
De Rots			
Totaal	€ 102.100	€ 102.100	€ 40.840

VRIJWILLIGERSWERK	SUBSIDIEBEDRAG PER JAAR		
	2002	2004	2005
Zuid	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000
West	.	€ 30.000	.
Oostgrens	€ 11.345	€ 22.689	.
Noord			
De Roef			
De Rots			
Totaal	€ 261.345	€ 302.689	€ 250.000

BEWONERS- ONDERSTEUNING	SUBSIDIEBEDRAG PER JAAR		
	2002	2004	2005
Zuid	€ 121.137	€ 71.318	€ 71.318
West	€ 115.714	€ 99.954	€ 54.000
Oostgrens	€ 7.830	€ 24.781	
Noord			
De Roef			
De Rots			
Totaal	€ 244.681	€ 196.053	€ 125.318

Een deel van de subsidie voor bewonersondersteuning wordt toegekend aan de instellingen. Daarnaast verloopt de subsidie via het stadsdeelmanagement. Zij kunnen subsidie ter beschikking stellen aan de instellingen, maar ook de subsidie zelf besteden.

ACCOMMODATIEBELEID	2005		
	Totaal	Aantal	Gemiddelde kosten
Zuid			
West	€ 196.540		
Oostgrens	€ 181.000	7	€ 25.857
Noord			
De Roef			
De Rots			
Totaal	€ 181.000		

STRUCTUUR EN SAMENWERKING BINNEN DE BELEIDSCLUSTERS

Hieronder beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van de structuur en samenwerking per beleidscluster.

5.6.1 Structuur J-team

Het J-team is voor de wijkwelzijnsinstellingen een vastgestelde netwerkactiviteit in het kader van de resultaatfinanciering. Het J-team werkt onder voorzitterschap van het wijkwelzijnswerk en kent een aantal formele overlegstructuren met een duidelijk taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Drie van vier overlegstructuren zijn stedelijk georganiseerd en één overleg is op stadsdeelniveau. De doelstellingen en resultaten zijn duidelijk vastgesteld. Ook vindt binnen het beleidscluster uitwisseling van kennis en ervaring tussen de verschillende J-teams plaats.

De samenstelling van het overleg op stadsdeelniveau is niet in ieder stadsdeel uniform. Dit heeft te maken met de 'natuurlijke selectie'. Instellingen die meerwaarde zien in het overleg zijn structureel betrokken. Andere instellingen schuiven - indien nodig- structureel aan. De deelnemers zijn - afhankelijk van het stadsdeel- politie, het JIB, Jeugdzorg, stadsdeel management, specifiek jongerenwerk. De deelname van het JIB en soms politie staat soms op gespannen voet. Dit komt voort uit de taak en functie van de organisatie (JIB en politie: vervolging en andere partners hulpverlening). Hierdoor is uitwisseling van informatie niet altijd mogelijk.

Naast de deelnemers uit het J-team vindt ook informatie-uitwisseling plaats met betrokkenen die geen deel uitmaken van het J-team. Hierdoor weten relevante betrokkenen (wijkagent, buurthuis) wat er gaande is.

Naast het informeren van de indirect betrokkenen, maakt het J-team ook deel uit van een groter netwerk; het WEB.⁸ In 2002 is het WEB gereorganiseerd met als gevolg dat de J-team en de Onderwijsvangnetten op een aantal punten zijn geharmoniseerd⁹. Hierdoor verloopt de afstemming tussen het J-team en de Onderwijsvangnetten beter dan in het verleden.

De afstemming op elkaar en het overleg binnen de J-teams verloopt goed. Een uitspraak van een uitvoerenden medewerker verwoordt dit goed 'er is een duidelijke rolverdeling, iedereen weet wat ze aan elkaar hebben en staan elkaar met raad en daad bij. Een keer per maand is er een gezamenlijk overleg, maar in de praktijk komt het erop neer dat er veel vaker overlegt wordt, dan wel of niet met iedereen. Door de jaren heen is men elkaar steeds beter gaan kennen. Doordat het J-team al wat langer bestaat werkt het steeds beter'. 'Echter, er zijn ook andere geluiden te horen' Een minpunt wat betreft de J-teams is het feit dat de netwerken beter op elkaar afgestemd zouden kunnen worden. De laatste tijd gaat de afstemming steeds beter, maar het zou nog beter kunnen'. Dit betreft onder andere ook het afstemmen en doorgeven van informatie tussen de J-teams.

⁸ Het WEB is een samenwerkingsverband van instellingen die ervoor zorgen dat jongeren die hulp nodig hebben, niet tussen de mazen van het Enschedese sociale netwerk vallen.

⁹ Jaarverslag De Rots, 2003.

Tevens blijkt dat De Draad - een informatie-uitwisselingsysteem- op stedelijk niveau beter ingevuld dient te worden door de J-teams. Niet alle J-teams gebruiken De Draad. Dit leidt ertoe dat niet alle informatie die nodig is om efficiënt te werken op een centrale plek beschikbaar is.

Echter, de knelpunten voor het J-team liggen voornamelijk bij de algemene landelijke ontwikkelingen. Vaak zijn de wachtlijsten voor jeugdzorg erg lang, terwijl snel ingrijpen van zeer groot belang is. Daarnaast is het onzeker of de subsidie voor de J-teams in 2005 wordt toegekend in verband met het verschuiven van de GSB-subsidies. Tevens wordt aangegeven dat voor de J-team interventieteams voor in de plaats komen. De vraag is of deze interventieteams ook zo goed functioneren als de J-teams nu en op welke wijze huidige structuren en netwerken geborgd zijn.

Behoudens een paar verbeterpunten wordt de structuur van de J-teams als effectief en efficiënt gepercipieerd om in samenspraak met verschillende partners interventies bij jongeren te plegen.

5.6.2 Structuur Stap in

Stap in is geen vastgesteld netwerk in het kader van de resultaatfinanciering. Stap in maakt onderdeel uit van Opvoedingsondersteuning. De afstemming die nodig is om Stap in tot een succesvol project te maken werkt goed; de taken en de verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd. Hoewel niet met alle partners structureel contact is, weten de partners elkaar te vinden indien dit nodig is. Een keer in de drie maanden komt men bij elkaar om ideeën, kennis en praktische zaken uit te wisselen. Twee a drie keer per jaar is er een gemeentelijk overleg waarin het een en ander besproken wordt.

Wij zijn in ons onderzoek een aantal praktijkvoorbeelden tegenkomen van uitvoerende medewerkers die illustratief zijn voor de goede samenwerking. Daarvan geven we hieronder een beschrijving.

Ervaringen van uitvoerders

Het gebeurt regelmatig dat bepaalde cursussen vol zitten in een bepaald stadsdeel of dat bepaalde cursussen er niet worden gegeven en dan worden mensen doorverwezen naar een medewerker van Stap In in een ander stadsdeel die dan wel kan helpen. Ook worden andere problemen die niet te maken hebben met opvoedingsondersteuning gesignaleerd, waarna er doorverwezen wordt. Ook worden mensen onderling naar elkaars cursussen doorverwezen als ze in de eigen instelling of stadsdeel niet terecht kunnen. Bij alles wordt gekeken naar de vraag van het betreffende gezin. De oplossing en de aangeboden informatie wordt op het gezin afgestemd. Sommige activiteiten worden dubbel gedaan, maar dit is alleen omdat er vraag naar is.

Een opgave waar Stap In nu voor staat is de bedreiging van de continuïteit van het project. Uitvoerende medewerkers geven aan dat dit bedreigd wordt omdat de gemeente Stap In alleen ziet als een project waar informatie aan ouders aangeboden wordt. Echter, het doel van Stap In is om ook andere activiteiten aan te bieden, bewoners bij andere activiteiten te betrekken en om zicht te krijgen op mogelijke problemen in het gezin. Vervolgens kan men dit gezien doorverwijzen naar de juiste hulpverlening.

5.6.3 Structuur Bewonersondersteuning

De wijkwelzijnsinstellingen en het stadsdeelmanagement zijn beide actief in het beleidscluster Bewonersondersteuning. De gemeentelijke raad heeft door haar keuze om middelen voor bewonersondersteuning rechtstreeks ter beschikking te stellen aan de stadsdeelmanagers de eerste verantwoordelijkheid bij hen neergelegd.¹⁰ In praktijk blijkt dat er verschil bestaat in visie tussen stadsdeelmanagement en wijkwelzijnsinstellingen over de positionering van bewonersondersteuning. De wijkwelzijnsinstellingen hebben als uitgangspunt dat Bewonersondersteuning onafhankelijk van de gemeente dient te opereren. Deze onafhankelijkheid is niet geborgd onder de vlag van het stadsdeelmanagement.

Tussen de instellingen vindt geen overleg plaats over ontwikkelingen en/of kennisuitwisseling. Er is ook geen stedelijk overleg in dit beleidscluster.

Uit gesprekken in het veld komt het beeld naar voren dat er onvoldoende samenwerking is tussen de verschillende stadsdelen. Dit in tegenstelling tot binnen de stadsdelen; hier is in het algemeen sprake van intensieve samenwerking. Binnen het stadsdeelteam vindt regelmatig overleg plaats, ook met bewonerskaders, politie, woningbouwverenigingen, enz.

Echter, er zijn tegenstrijdige geluiden over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de wijkwelzijnsinstellingen en het stadsdeelmanagement. In sommige stadsdelen is deze verdeling helder, maar in andere stadsdelen is dit niet altijd het geval.

Door het ontbreken van de samenwerking tussen de verschillende stadsdelen wordt onvoldoende gebruik gemaakt van elkaars kennis en expertise. Er is nauwelijks contact tussen de opbouwwerkers uit de verschillende stadsdelen. Indien er contact is, vindt dit incidenteel plaats. Dit gebrek aan samenwerking en uitwisseling van kennis leidt niet tot een effectieve en efficiënte besteding van middelen van bewonersondersteuning.

Daarentegen vinden er geen dubbele activiteiten plaats omdat per stadsdeel projecten gedefinieerd zijn. Wel is er enige overlap in het stadsdeel Centrum, waar drie instellingen samen voor het welzijnswerk zorg dragen.

De knelpunten hebben vooral met beleid en continuïteit te maken. Het stimuleren van bewoners gaat prima; het is alleen vaak heel lastig dat het stimuleringsbudget niet rechtstreeks naar de bewoners gaat, maar via een rechtspersoon (wijkwelzijnsinstelling) geregeld moet worden. Dit bevordert het aanvragen van geld door bewoners niet en het kost de wijkwelzijnsinstellingen veel tijd en moeite. Bewonersondersteuning wordt grotendeels gefinancierd op basis van projecten waardoor de continuïteit niet is gewaarborgd.

5.6.4 Structuur Vrijwilligerswerk

Binnen de gemeente Enschede zijn vele organisaties actief op het gebied van vrijwilligers. Ten eerste de organisaties die werken met vrijwilligers en ten tweede de organisaties die hierin faciliterend optreden, bijvoorbeeld de Vrijwilligerscentrale.

De samenwerking binnen de stadsdelen wordt positief gewaardeerd. Echter, op stedelijk niveau en tussen de welzijnsinstellingen onderling en met de SES ontbreekt het aan samenwerking en kennisuitwisseling op het gebied van vrijwilligerswerk en -beleid. Het vrijwilligerswerk is versnipperd en het ontbreekt aan samenhang.

¹⁰ Sterk in de Wijk III.

Ook vindt er geen structureel overleg plaats op stedelijk niveau over vrijwilligerswerk. Tevens ontbreekt het aan centrale regie op het vrijwilligerswerk in Enschede.

Hoewel de gemeente haar rol vooral ziet als een faciliterende, stimulerende en waarderende rol blijkt uit gesprekken met het veld dat zij de gemeente onvoldoende voorwaardenscheppend te werk zien gaan voor het vrijwilligersbeleid. Er is ook geen stedelijke ondersteuningsstructuur voor vrijwilligerswerk. Uit

Het veld verwacht dat de gemeente deze voorwaardenscheppende rol in de nabije toekomst gaat oppakken. De gemeente Enschede heeft namelijk de ambitie verwoord (Sterk in de wijk III) om het vrijwilligerswerk meer in samenhang te brengen.

5.6.5 Structuur Accommodaties

Binnen de gemeente Enschede zijn geen structuren opgezet voor het effectief en efficiënt gebruiken van accommodaties. De wijkwelzijnsinstellingen en SES maken onderling gebruik van elkaars accommodaties indien dit nodig is. De afstemming hierover vindt veelal ad hoc plaats.

BEREIK DOELGROEPEN

Werkgebied	# Drempeloverschrijders			
	Voorjaar 2002	Najaar 2002	Voorjaar 2003	Najaar 2003
Noord	20.051	21.766	26.167	18.281
Oostgrens	-	22.676	25.030	25.658
Zuid-Oost	10.099	6.730	18.062	15.697
Zuid	47.486	49.282	63.090	62.196
West	31.736	25.755	42.037	28.683
Totaal	109.372	126.209	174.386	150.515

Tabel 10: Drempeloverschrijdingen bij welzijnsinstellingen

In de onderstaande tabellen gaan we kort in op het aantal drempeloverschrijdingen per beleidscluster. Daarbij is ook de voorrangscore op basis van de postcodesystematiek weergegeven.

J-Teams: geen informatie ontvangen.

Stap in	Drempeloverschrijders	V-score	Gem.v-score
Noord	131	193,64	1,478
Oostgrens	170	231,69	1,363
Zuid-Oost	97	154,17	1,589
Zuid	49	76,95	1,570
West	27	44,82	1,660

Tabel 11: Drempeloverschrijdingen bij Stap-in

De tabel laat zien dat Noord met Stap In de meeste drempeloverschrijders heeft, maar dat Zuid-Oost de beoogde doelgroep het meeste bereikt.

Bewonersondersteuning	Drempeloverschrijders	V-score	Gem.v-score
Noord	2.893	3.875,61	1,340
Oostgrens	246	348,23	1,416
Zuid-Oost	612	766,16	1,252
Zuid	741	1.201,71	1,622
West	534	968,36	1,813

Tabel 12: Drempeloverschrijdingen bij Bewonersondersteuning

De tabel laat zien dat Noord de meeste drempeloverschrijdingen heeft voor Bewonersondersteuning, maar dat West de beoogde doelgroep het beste bereikt.

Vrijwilligerswerk	Drempeloverschrijders	V-score	Gem.v-score
Noord	106	138,89	1,310
Oostgrens	287	325,68	1,135
Zuid-Oost	247	263,46	1,067
Zuid	4.290	5.652,37	1,362
West	2.494	3078,20	1,234

Tabel 13: Drempeloverschrijdingen bij Vrijwilligerswerk

De tabel laat zien dat Noord veruit de meeste drempeloverschrijdingen heeft met de bijeenkomst voor vrijwilligers, en ook beoogde doelgroep het beste bereikt.

VRAGENLIJST ENQUÊTE PARTNERORGANISATIES

FEEDBACK-ENQUÊTE OP WIJKWELZIJSINSTELLING [NAAM INSTELLING]

**Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies in het welzijnswerk
Enschede**

Met vragen of opmerkingen kunt u terecht bij Berenschot:

De heer Martin Schulz

Telefoon: 070 – 311 9 311

Fax: 070 – 311 9 312

mcs@berenschot.com

GEGEVENS VAN DE INVULLER

Uw reactie wordt anoniem verwerkt. Uw gegevens worden gebruikt ter categorisering van uw reactie en eventueel om telefonisch een toelichting te vragen op uw antwoorden.

Naam:

Functie:

Werkzaam bij organisatie :

Naam

Adres

Contactgegevens :

Telefoon

E-mail

INSTRUCTIE

Deze vragenlijst bevat meerkeuzevragen die u kunt beantwoorden door het antwoord van uw keuze grijs te maken of door de lijst uit te printen en het antwoord van uw keuze te omcirkelen. In dit laatste geval kunt u van ons een retourenveloppe ontvangen of de lijst faxen naar 070 – 311 9 312 ter attentie van Martin Schulz. U kunt de retourenveloppe aanvragen door ons een e-mail te sturen.

Bijvoorbeeld:

- 1 Hoe vaak werkt u samen met Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]?

Structureel	-1-
Op projectbasis (langlopende projecten)	-2-
Op projectbasis (kort lopende projecten)	-3-
Incidenteel	-4-
Anders, nl.	-7-

Hierna begint de vragenlijst.

VRAGENLIJST**A. Contactmomenten met Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]**

1. Hoe vaak werkt u samen met Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]?

Structureel	-1-
Op projectbasis (lang lopende projecten)	-2-
Op projectbasis (kort lopende projecten)	-3-
Incidenteel	-4-
Anders, nl.	-5-

2. Acht u zich in staat om op grond van uw ervaring met/kennis van het werk van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] een beoordeling te geven van verschillende aspecten van de prestaties van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]?

Zeker wel	-1-
In redelijke mate	-2-
Enigszins	-3-
Zeker niet	-4-

Indien u op deze vraag het antwoord 'Zeker niet' heeft geantwoord, dan danken wij u voor het invullen van deze enquête en verzoeken u niet verder door te gaan met invullen. Uw formulier kunt u via de aangegeven weg aan ons retourneren. Bij alle andere antwoordcategorieën kunt u doorgaan met de volgende vraag.

Indien u een of meerdere van uw antwoorden wilt toelichten, dan kunt u dat hier doen:

B. Deskundigheid en kwaliteit van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] en haar medewerkers

3. Wat is uw mening over de deskundigheid en kwaliteit van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]?

	Zeereens	Eens	Nocheens, nocheens	Oneens	Zeereens oneens	N.v.t.
a. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] is goed op de hoogte van de landelijke ontwikkelingen op haar terrein	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
b. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] voert haar werkzaamheden kwalitatief goed uit	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
c. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] weet steeds de juiste medewerkers in te zetten	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
d. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] ont-plooit veel initiatieven	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
e. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] is een creatieve organisatie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
f. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] staat vooraan bij het ontwikkelen van nieuwe producten, activiteiten en ideeën	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
g. Schriftelijke producten van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] (verslagen, beleidsnota's, brochures) zijn kwalitatief goed	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
h. De kwaliteit die Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] levert is onafhankelijk van de individuele medewerker die mijn zaken behandelt	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
i. De medewerkers van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] begrijpen problemen en laten dat ook blijken	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
j. De medewerkers van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] bedenken passende oplossingen voor mijn problemen, ik ben echt door hen geholpen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
k. Afspraken en toezeggingen worden door Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] volledig nagekomen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
l. Afspraken en toezeggingen worden op tijd nagekomen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
m. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] is flexibel	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
n. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] werkt zorgvuldig	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
o. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] reageert vlot en adequaat op vragen en verzoeken	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
p. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] is steeds bereid tot overleg	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
q. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] communiceert goed over haar ideeën, plannen, activiteiten en over eventuele wijzigingen daarin	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

Indien u een of meerdere van uw antwoorden wilt toelichten, dan kunt u dat hier doen:

C. Belang en positie van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]

4. Wat is uw mening over het belang van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]?

	Zeereens	Eens	Nocheens, nocheens	Oneens	Zeereens oneens	N.v.t.
a. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] speelt een belangrijke rol binnen de gemeente Enschede	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
b. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] kan best worden gemist	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
c. Als Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] er niet meer zou zijn, zouden haar taken door een andere organisatie overgenomen moeten worden	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
d. De activiteiten van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] dragen bij aan het behalen van de beleidsdoelstellingen.	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
e. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] levert een belangrijke bijdrage aan de realisering van de maatschappelijke doelen van onze eigen organisatie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
f. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] is van groot belang voor de uitvoering van de werkzaamheden van onze eigen organisatie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
g. Zonder Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] zou het welzijnswerk in de gemeenten Enschede het moeilijker krijgen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
h. De middelen die nu naar Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] gaan kunnen beter aan andere organisaties worden toegekend	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
i. De middelen die nu naar Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] gaan kunnen beter aan andere activiteiten worden besteed	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
j. Ik ben vaak op zoek naar een alternatief voor wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
k. Als ik een alternatief zoek voor Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling], dan is dat vrij eenvoudig te vinden	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
l. Als ik het welzijnswerk opnieuw mocht inrichten dan zag dat er heel anders uit dan nu het geval is	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

Indien u een of meerdere van uw antwoorden wilt toelichten, dan kunt u dat hier doen:

Wij zijn met name geïnteresseerd in uw toelichting op de vraag of en hoe u het welzijnswerk anders zou inrichten

D. Het typische karakter van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]?

5. Wat is uw mening over de eigenheid van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]?

Met 'eigenheid' bedoelen wij de mate waarin Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] een eigen gezicht heeft en de mate waarin Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] dit zelf weet te bepalen.

	Zeereens	Eens	Nocheens, nocheens	Oneens	Zeereens	N.v.t.
a. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] heeft een krachtige eigen identiteit, visie en missie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
b. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] is in de loop der tijd consistent geweest in haar opvattingen, ik weet waar ik met Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] aan toe ben	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
c. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] heeft zich een kenmerkende, eigen positie verworven binnen de gemeente Enschede	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
d. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] is een drijvende kracht in het welzijnswerk	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
e. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] weet brede ontwikkelingen in gang te zetten	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
f. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] is in staat een vuist te maken	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
g. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] heeft een positief effect op ontwikkeling en innovatie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
h. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] levert een waardevolle bijdrage aan het debat	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
i. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] loopt aan de leiband van de gemeente	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

Indien u een of meerdere van uw antwoorden wilt toelichten, dan kunt u dat hier doen:

E. De bijdrage van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] aan effectiviteit en efficiëntie van het welzijnsbeleid in Enschede

6. Hoe beoordeelt u de effectiviteit van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]?

	Zeereens	Eens	Nocheens, nocheens	Oneens	Zeereens oneens	N.v.t.
a. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] is een effectieve organisatie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
b. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] slaagterin het beleid op de juiste wijze naar de praktijk te vertalen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
c. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] weet de juiste groepen te benaderen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
d. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] hanteert effectieve combinaties van methodieken en activiteiten	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
e. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] doet niet wat ze zou moeten doen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

7. Hoe beoordeelt u de efficiëntie van Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling]?

	Zeereens	Eens	Nocheens, nocheens	Oneens	Zeereens oneens	N.v.t.
a. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] gaat efficiënt te werk	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
b. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] kiest altijd voor de juiste doel-middelcombinaties	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
c. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] ontwikkelt wel eens activiteiten die strijdig of overlappend zijn met andere van haar eigen activiteiten	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
d. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] ontwikkelt wel eens activiteiten die strijdig of overlappend zijn met activiteiten van andere welzijnsinstellingen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
e. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] weet bij specifieke vragen altijd de juiste activiteiten te ontwikkelen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
f. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] past haar aanbod altijd tijdig aan/gaat nooit te lang door met activiteiten die verouderd of niet passend meer zijn	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
g. Wijkwelzijnsinstelling [Naam instelling] werkt snel	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
h. Voorzover ik dat kan overzien vind ik de efficiëntie en effectiviteit van welzijnsinstellingen in Enschede hoger dan die in andere gemeenten	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

Indien u een of meerdere van uw antwoorden wilt toelichten, dan kunt u dat hier doen:

Tot slot: Indien u nog vragen of opmerkingen heeft over of naar aanleiding van deze vragenlijst, kunt u deze hieronder kwijt.

Wij danken u hartelijk voor het invullen van de vragenlijst!

Wij zullen onze opdrachtgever (de Rekenkamercommissie Enschede) vragen u een exemplaar van het eindrapport ter informatie toe te zenden!

RESPONS ENQUÊTE

Ter verspreiding van de enquête hebben de welzijnsinstellingen bij ons de e-mailadressen aangeleverd van hun partnerorganisaties. Het betreft hierbij een brede variëteit aan deelnemende instellingen. Politie, gemeente, belangenverenigingen, brandweer, bureau jeugdzorg, scholen, andere wijkwelzijnsinstellingen, stadsdeelmanagement, stichting speeltuinen, woningbouwcorporaties, woonwagenger, leerplichtambtenaren, instellingen voor kinderopvang of thuiszorg en vele anderen hebben door het invullen van de enquête hun mening geven over de prestaties de wijkwelzijnsinstellingen. Deze organisaties hebben per e-mail een enquêteformulier en invulinstructies ontvangen. In de loop van het onderzoek is bovendien een herinnering verstuurd om partnerorganisaties nog eens extra aan te sporen om te reageren. Aangezien de welzijnsinstellingen in belangrijke mate dezelfde partners hebben, is het voorgekomen dat sommige organisaties meerdere enquêtes hebben ontvangen. In onderstaande tabel treft u de respons op de enquête aan.

Instelling	# Uitgezet	# Retour	% Respons
De Rots	54	24	44%
Noord	63	13	21%
Zuid	41	19	46%
Oost	88	34	39%
West	46	15	33%
Zuid-Oost	5	1	20%
Totaal	297	106	36%

Tabel 14: Respons enquête partnerorganisaties

deze tabel heeft een toelichting. De respons voor alle instellingen als geheel kan met 36% ronduit goed worden genoemd. Een respons van ongeveer 25% is gemiddeld bij enquêtes als deze. Het is op basis van deze enquête goed mogelijk om uitspraken te doen over het wijkwelzijnswerk in Enschede als geheel. Voor de afzonderlijke stadsdelen dienen echter enkele voorbeholden te worden gemaakt. Met een respons van respectievelijk 44%, 46%, 33% en 39% zijn de uitkomsten van de onderzoeken naar De Rots en de Wijkwelzijnsinstellingen Zuid, West en Oost representatief voor de gehele populatie. De respons voor Wijkwelzijnsinstelling Noord is met 21% redelijk, maar statistisch niet representatief. Daar komt nog eens bij dat ongeveer de helft van alle respondenten aangaf zichzelf niet in staat te achten een oordeel te geven over de prestaties van wijkwelzijnsinstelling Noord. Dit is een duidelijk hoger percentage dan bij de andere welzijnsinstellingen. Wij achten de uitkomsten van de enquête voor Wijkwelzijnsinstelling Noord echter wel in enige mate indicatief voor de uitkomsten die bij een grotere respons zouden zijn verkregen. Met deze voorbeholden kunnen we dan ook met de nodige terughoudendheid uitspraken doen over deze welzijnsinstelling. Zoals uit de tabel en de werkwijze valt op te maken, heeft Wijkwelzijnsinstelling Zuid-Oost, ook na veel aandringen, slechts vijf partners opgegeven ter enquêtering. Ongeacht het aantal retour ontvangen enquêtes is een onderzoek met een dergelijk kleine steekproef, binnen een gemeente als Enschede, niet representatief. Op basis van deze gegevens kunnen over Wijkwelzijnsinstelling Zuid-Oost dan ook niet alleen geen conclusies worden getrokken, het is bovendien onmogelijk om enige vorm van feiteninformatie te presenteren. Wijkwelzijnsinstelling Zuid-Oost zal dan ook niet worden behandeld bij de uitkomsten van de enquête

UITKOMSTEN ENQUÊTE PARTNERORGANISATIES

ALLE WELZIJSINSTELLINGEN NAAST ELKAAR	De Rots	Oost	West	Noord	Zuid	Enschede
1=helemaal mee eens 3=neutraal 5=helemaal mee oneens						
Contactmomenten						
1. Hoe vaak werkt u samen met deze welzijnsinstelling?	2,2	2,8	2,1	2,9	1,8	2,3
2. Acht u zich in staat een beoordeling te geven van deze welzijnsinstelling?	2,3	2,9	2,8	3,0	2,2	2,6
Deskundigheid en kwaliteit						
3. De welzijnsinstelling is goed op de hoogte van de landelijke ontwikkelingen op haar terrein.	1,7	2,3	2,4	1,8	1,8	2,0
4. De welzijnsinstelling voert haar werkzaamheden kwalitatief goed uit.	2,9	2,3	2,4	1,3	2,2	2,2
5. De welzijnsinstelling weet steeds de juiste medewerkers in te zetten.	3,4	2,9	2,8	2,0	2,7	2,7
6. De welzijnsinstelling ontplooit veel initiatieven.	2,6	2,7	2,7	1,3	1,9	2,2
7. De welzijnsinstelling is een creatieve organisatie.	2,5	2,6	2,9	1,8	1,8	2,3
8. De welzijnsinstelling staat vooraan bij het ontwikkelen van nieuwe producten, activiteiten en ideeën.	2,9	3,0	3,0	1,8	2,0	2,5
9. Schriftelijke producten van de welzijnsinstelling zijn kwalitatief goed.	2,4	2,3	2,5	2,3	2,5	2,4
10. De kwaliteit die de welzijnsinstelling levert is onafhankelijk van de individuele medewerker die mijn zaken behandelt.	3,5	3,3	3,0	3,5	3,1	3,3
11. De medewerkers van de welzijnsinstelling begrijpen problemen en laten dat ook blijken.	2,9	2,1	2,4	1,8	2,4	2,3
12. De medewerkers van de welzijnsinstelling bedenken passende oplossingen voor mijn problemen, ik ben echt door hen geholpen.	3,3	2,7	2,7	2,3	2,6	2,7
13. Afspraken en toezeggingen worden door de welzijnsinstelling volledig nagekomen.	3,1	2,2	2,1	1,5	2,7	2,3
14. Afspraken en toezeggingen worden op tijd nagekomen.	3,2	2,5	2,3	1,8	2,8	2,5
15. De welzijnsinstelling is flexibel.	2,6	3,0	3,1	1,8	2,4	2,6
16. De welzijnsinstelling werkt zorgvuldig.	2,7	2,3	2,6	1,3	2,7	2,3
17. De welzijnsinstelling reageert vlot en adequaat op vragen en verzoeken.	2,8	2,8	2,7	1,8	2,9	2,6
18. De welzijnsinstelling is steeds bereid tot overleg.	2,1	1,8	2,1	1,3	2,1	1,9
19. De welzijnsinstelling communiceert goed over haar ideeën, plannen, activiteiten en over eventuele wijzigingen daarin.	2,9	2,4	2,7	1,5	2,6	2,4

BIJLAGE 9

ALLE WELZIJSINSTELLINGEN NAAST ELKAAR	De Rots	Oost	West	Noord	Zuid	Enschede
1=helemaal mee eens 3=neutraal 5=helemaal mee oneens						
Belang en positie						
20. De welzijnsinstelling speelt een belangrijke rol binnen de gemeente Enschede.	2,4	2,3	2,1	1,4	2,1	2,0
21. De welzijnsinstelling kan best worden gemist.	3,4	4,3	4,2	4,8	4,4	4,2
22. Als de welzijnsinstelling er niet meer zou zijn, dan zouden haar taken moeten worden overgenomen door een andere organisatie.	2,0	2,1	2,2	1,8	2,1	2,0
23. De activiteiten van de welzijnsinstelling dragen bij aan het behalen van de beleidsdoelstellingen.	2,3	2,2	2,2	1,8	2,3	2,1
24. De welzijnsinstelling levert een belangrijke bijdrage aan het behalen van de maatschappelijke doelstellingen van onze eigen organisatie.	2,6	2,5	2,2	1,8	2,3	2,3
25. De welzijnsinstelling is van groot belang voor de uitvoering van de werkzaamheden van onze eigen organisatie.	2,9	2,8	2,5	1,8	2,8	2,5
26. Zonder deze welzijnsinstelling zou het welzijnswerk in Enschede het moeilijker krijgen.	2,8	2,4	2,2	2,3	2,1	2,3
27. De middelen die nu naar de welzijnsinstelling gaan, zouden beter aan andere organisaties kunnen worden toegekend.	3,1	3,8	4,2	4,4	4,1	3,9
28. De middelen die nu naar de welzijnsinstelling gaan, zouden beter aan andere activiteiten besteed kunnen worden.	3,6	3,8	4,1	4,0	4,0	3,9
29. Ik ben vaak op zoek naar een alternatief voor deze welzijnsinstelling.	3,5	4,1	4,1	4,5	4,4	4,1
30. Als ik een alternatief voor deze welzijnsinstelling zoek, dan is dat vrij eenvoudig te vinden.	3,7	3,5	4,2	5,0	4,0	4,1
31. Als ik het welzijnswerk opnieuw mocht inrichten dan zag het er heel anders uit dan nu het geval is.	2,2	2,7	2,8	4,0	3,1	3,0
Typisch karakter						
32. De welzijnsinstelling heeft een krachtige eigen identiteit, visie en missie.	2,2	2,8	2,5	1,8	2,5	2,3
33. De welzijnsinstelling is in de loop der tijd consistent geweest in haar opvattingen, ik weet waar ik met deze instelling aan toe ben.	2,9	2,6	2,7	1,8	2,7	2,5
34. De welzijnsinstelling heeft zich een eigen, kenmerkende positie verworven binnen de gemeente Enschede.	2,2	2,5	2,4	2,2	2,4	2,3
35. De welzijnsinstelling is een drijvende kracht in het welzijnswerk.	3,2	2,7	2,0	1,8	2,1	2,4
36. De welzijnsinstelling weet brede ontwikkelingen in gang te zetten.	2,7	2,8	2,8	2,0	2,3	2,5
37. De welzijnsinstelling is in staat een vuist te maken.	2,9	3,1	3,0	2,0	2,6	2,7
38. De welzijnsinstelling heeft een positief effect op ontwikkeling en innovatie.	2,7	2,9	2,5	1,8	2,1	2,4
39. De welzijnsinstelling levert een waardevolle bijdrage aan het debat.	2,4	2,8	2,6	2,0	2,2	2,4
40. De welzijnsinstelling loopt aan de leiband van de gemeente.	3,6	3,1	3,6	4,0	3,7	3,6

BIJLAGE 9

ALLE WELZIJSINSTELLINGEN NAAST ELKAAR	De Rots	Oost	West	Noord	Zuid	Enschede
1=helemaal mee eens 3=neutraal 5=helemaal mee oneens						
Effectiviteit						
41. De welzijnsinstelling is een effectieve organisatie.	3,1	2,9	2,6	2,3	2,8	2,7
42. De welzijnsinstelling slaagt erin het beleid op de juiste wijze naar de praktijk te vertalen.	2,9	2,7	2,7	1,8	2,5	2,5
43. De welzijnsinstelling weet de juiste groepen te benaderen.	2,7	2,3	2,6	2,3	2,1	2,4
44. De welzijnsinstelling hanteert effectieve combinaties van methodieken en activiteiten.	3,0	2,6	2,4	2,5	2,5	2,6
45. De welzijnsinstelling doet niet wat ze zou moeten doen.	3,1	3,4	3,6	4,5	3,7	3,7
Efficiëntie						
46. De welzijnsinstelling gaat efficiënt te werk.	3,1	2,8	2,7	2,3	2,7	2,7
47. De welzijnsinstelling kiest altijd voor de juiste doel-middelcombinaties.	3,2	3,2	2,9	2,3	2,7	2,8
48. De welzijnsinstelling ontwikkelt wel eens activiteiten die strijdig of overlappend zijn met andere van haar eigen activiteiten.	3,1	3,3	3,2	3,5	3,4	3,3
49. De welzijnsinstelling ontwikkelt wel eens activiteiten die strijdig of overlappend zijn met activiteiten van andere welzijnsinstellingen.	2,2	3,1	2,8	3,3	3,2	2,9
50. De welzijnsinstelling weet bij specifieke vragen steeds de juiste activiteit te ontplooiën.	3,2	2,9	2,6	2,3	2,6	2,7
51. De welzijnsinstelling past haar aanbod altijd tijdig aan/gaat nooit te lang door met activiteiten die verouderd of niet passend meer zijn.	3,4	2,9	2,9	2,8	2,5	2,9
52. De welzijnsinstelling werkt snel.	3,0	2,9	2,7	2,5	3,1	2,8
53. Voorzover ik dat kan overzien vind ik de efficiëntie en effectiviteit van welzijnsinstellingen in Enschede hoger dan die in andere gemeenten.	3,1	3,3	3,0	3,0	2,9	3,1
Eindbeoordeling van de welzijnsinstellingen (rekening houdend met positief en negatief geformuleerde vragen)						
	2,8	2,6	2,5	2,0	2,4	2,4