

JAARVERSLAG 2004

Appendix voor raadscommissie Stedelijke Samenleving

Colofon

De Nijmeegse Rekenkamer:

De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder de Rekenkamer) bestaat uit raadsleden, heeft een externe voorzitter en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. Zij heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamer voert onderzoek uit, waarbij zij antwoord wil krijgen op vragen zoals: zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt? Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen? Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?

De Rekenkamer voert zelf onderzoek uit. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst. Jaarlijks stelt de Rekenkamer een onderzoeksplan op, waarin wordt aangegeven welke onderzoeken in uitvoering worden genomen. Ieder jaar doet de Rekenkamer in ieder geval onderzoek naar de jaarrekening. Daarnaast voert zij twee tot drie onderzoeken uit die gericht zijn op de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid op specifieke beleidsterreinen of onderdelen daarvan.

Samenstelling:

Leden:	P. Breukers A. Hillen B. Muhren W. van Nispen M. Simons – Welschen
Plaatsvervangende leden:	1 ^e : B. van Zijll de Jong – Lodenstein 2 ^e : J. Lagerweij
Voorzitter:	L. Dolmans
Secretaris:	J. Smink

Inhoudsopgave

1.	<u>Inleiding</u>	1
2.	<u>Relaties gemeente Nijmegen – NV Mensec</u>	2
2.1	Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer	2
2.2	Reactie van het College	4
2.3	Reactie directie NV Mensec	5
2.4	Nawoord Rekenkamer	6
2.5	Raadsbesluit	6
2.6	Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2002	7
2.7	Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2003	7
2.8	Voortgang 2004	7
3.	<u>Tandem</u>	9
3.1	Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer	9
3.2	Reactie College	15
3.3	Reactie directie Tandem	16
3.4	Raadsbesluit	18
3.5	Voortgang 2004	19

1. Inleiding

In ons jaarverslag hebben wij gerapporteerd over de door ons uitgevoerde onderzoeken in 2004. Wij hebben daarin een beknopte samenvatting gegeven van onze aanpak, de reactie van het College en de besluitvorming door de Gemeenteraad. Daarnaast hebben we in het jaarverslag onze bevindingen op hoofdlijnen uit de oriënterende onderzoeken teruggekoppeld. Vanuit onze nazorg hebben wij in het jaarverslag gerapporteerd over de rode lijn daaruit. Deze luidt:

Bij elk van de uitgevoerde onderzoeken blijkt de implementatie van het verbetertraject achter te blijven bij de gemaakte afspraken. Daarbij blijkt dat het College de Gemeenteraad daarover niet informeert, maar dat de Gemeenteraad het College ook niet aanspreekt op de gemaakte afspraken. Eerder hebben wij de Gemeenteraad hier ook al op gewezen (brief 2003, onderzoek Tandem). Afspraken, respectievelijk besluiten naar aanleiding hiervan zijn op hun beurt tot nu toe niet ingevuld. De huidige werkwijze is in onze ogen een belangrijke belemmering voor het doorvoeren van verbeteringen en het boeken van resultaten. Omdat wij van mening zijn dat de Gemeenteraad, wanneer hij afspraken met het College maakt, een belangrijke eigen verantwoordelijkheid heeft in het toezien op de uitvoering daarvan, hebben wij de Gemeenteraad geadviseerd *op korte termijn* een volgsysteem op te zetten voor afspraken die hij met het College maakt (brief dd 12 oktober 2004/kenmerkC940-052).

De brief is behandeld in de vergadering van de raadscommissie Algemeen Bestuur van 18 januari 2005. De commissie heeft aangegeven dat hij nu snel een volgsysteem wil voor gemaakte afspraken tussen Raad en College. De wethouder heeft aangegeven in de volgende vergadering van de commissie te komen met een voorstel voor de termijn waarop hij dat kan realiseren.

Per raadscommissie hebben wij een appendix bij het jaarverslag gemaakt, waarin we meer uitgebreid ingaan op de stand van zaken van de afgesproken verbetertrajecten naar aanleiding van rekenkameronderzoeken. In voorliggende appendix voor de commissie Stedelijke Samenleving gaan wij in op de onderzoeken:

- Relaties gemeente Nijmegen - NV Mensec (2002);
- Tandem (2003).

2. Relaties gemeente Nijmegen – NV Mensec (januari 2002)

Achtereenvolgens hebben wij hier opgenomen:

- Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer;
- Reactie College;
- Reactie directie Mensec;
- Nawoord Rekenkamer;
- Raadsbesluit;
- Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2002;
- Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2003;
- Voortgang 2004 (blz 7).

Wie de achtergronden kent, kan volstaan met het lezen van 'voortgang 2004'.

2.1 Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer

In deze paragraaf presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen aan de hand van de binnen government governance onderscheiden onderdelen doelen, sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

Conclusies

Het geheel onverziend concluderen wij dat er in de onderzochte periode sprake was van twee 'kluwen' van problemen. Eén kluwen heeft te maken met de bedrijfsvoering in brede zin, de andere met onduidelijkheden rond rollen en verantwoordelijkheden. Bovendien grijpen deze kluwen ook nog eens op elkaar in. Ze hebben het karakter van complexe vicieuze cirkels. Er is zeer veel tijd, geld en inspanning gestoken in het oplossen van de problemen. De gekozen oplossingen hadden echter een ad-hoc karakter. Hierdoor is het ons inziens niet gelukt de problematiek structureel op te lossen: de vicieuze cirkels zijn niet doorbroken.

De **doelen** voor NV Mensec zijn te onderscheiden naar culturele en financiële doelen. Zowel de statuten van de NV, als de (budget)subsidie haken op beide in. De onduidelijkheid rond de rollen is dus al in de basis aanwezig.

De culturele doelen betreffen alle kwantitatieve doelen (aantal voorstellingen, aantal bezoekers). Er bestaat geen directe relatie tussen de culturele doelen en de beschikbare middelen. De kwantitatieve doelen zijn in de gehele onderzochte periode meer dan gerealiseerd. Het aantal voorstellingen lag gemiddeld 10% boven de doelstelling, het aantal bezoekers 50%. Hoe dit vanuit het cultureel beleid van de gemeente geïnterpreteerd moet worden is onduidelijk.

Het financiële doel een sluitende exploitatie te realiseren is in de gehele onderzochte periode leidend geweest. Medio 2001 is het uitgangspunt voor realisatie van een sluitende exploitatie drastisch omgegooid: in plaats van het genereren van (veel) meer commerciële inkomsten, is nu beheersing van de kosten het uitgangspunt.

Wij concluderen dat geen invulling is gegeven aan het **sturen** op de realisatie van de gestelde doelen.

Jaren was sprake van een ruime overschrijding van de culturele doelen. Formeel is hierover nooit gesproken, laat staan actie op ondernomen.

Ook op de realisatie van de financiële doelen is nauwelijks gestuurd. Aan de hand van de beschikbare cijfers zijn slechts ad-hoc oplossingen doorgevoerd. De diverse

adviezen die aangaven dat realisatie van de commerciële doelen alleen zou lukken als een aantal randvoorwaarden zou worden ingevuld, zijn niet gebruikt. Een integrale sturing door het management ontbrak bij NV Mensec, de sturing tussen de gemeente en NV Mensec was gericht op incidenten en de sturing binnen de gemeente op NV Mensec was reactief.

Om te kunnen **beheersen** is het in de eerste plaats noodzakelijk dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder zijn vastgelegd. Geconcludeerd kan worden dat dit noch binnen de gemeente, noch binnen NV Mensec het geval is. In de tweede plaats is informatie nodig over de feitelijke bedrijfsvoering in brede zin. Aan een dergelijke informatie heeft het gedurende de gehele periode ontbroken. De wijze van beheersen is voor het grootste deel bepaald door de personen die op bepaalde momenten bepaalde posities bekleedden.

De wijze van **toezicht houden** beoordelen wij als onvoldoende. Wij vinden dat de Raad van Bestuur/Raad van Commissarissen, de radsc commissie cultuur (voor zover het de culturele doelen betreft) en de accountant te weinig invulling hebben gegeven aan hun toezichthoudende taak. De portefeuillehouder cultuur als vertegenwoordiger van de aandeelhouder en de radsc commissie cultuur (voor zover het de financiële doelen betreft) hebben de rol van toezichthouder overgenomen, wat op zichzelf genomen begrijpelijk is, maar wat niet past bij de gewenste verhoudingen. Hierbij moeten wij echter aantekenen dat de concentratie op de toezichthoudende taak door de portefeuillehouder cultuur sinds begin dit jaar nu positief uitpakt. De oplossing van de problemen is naar onze mening op een slagvaardige wijze in de steigers gezet. Wij zijn echter ook van mening dat het slagen van het plan nog teveel afhankelijk is van personen. Zolang rollen niet duidelijk zijn en taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet zijn vastgelegd, achten wij de kans op voortzetting van de problematiek van de afgelopen jaren groot.

De wijze van **verantwoorden** door de NV Mensec vinden wij in de gehele onderzochte periode ver onder de maat. De verantwoording is steeds ver achteraf, vaak later dan afgesproken en inhoudelijk zeer beperkt. Bovendien is geen sprake van verbetering in de loop der tijd. Wij vinden dit echter ook logisch in een situatie waarin doelen niet duidelijk zijn en bovendien niet helder is waarop gestuurd wordt.

Aanbevelingen

Om de vicieuze cirkel(s) van problemen structureel te kunnen doorbreken, en tot een samenhangend stelsel van sturen – beheersen – toezicht houden – en verantwoorden te komen, is het ons inziens noodzakelijk duidelijkheid te geven over de rollen en de bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen. Algemeen uitgangspunt daarbij moet zijn dat geen sprake meer is van dubbelrollen (voor personen én organisatie-onderdelen).

Ten aanzien van concern-financiën en de raad gaan wij iets specifiek in op de ons inziens gewenste inrichting van hun rol. Gezien de risico's die de gemeente met de NV Mensec loopt, zijn wij van mening dat een meer pro-actieve houding van concern-financiën noodzakelijk is. Ten aanzien van de rol van de raad achten wij het van groot belang dat deze de ontwikkelingen rond NV Mensec in de toekomst volgt op basis van vooraf gemaakte afspraken met het College over hoofdlijnen van beleid en bedrijfsvoering. Wij achten dit een belangrijke stap om de ad-hoc sturing te doorbreken, en zijn van mening dat deze benadering past bij de veranderende rol van de raad in het kader van dualisering.

Op het moment dat er duidelijkheid is over rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is het van groot belang dat de diverse betrokkenen elkaar aanspreken op het moment dat zij vinden dat de invulling van de rol niet in lijn is met de gemaakte afspraken en daar zo nodig (en mogelijk) consequenties aan verbinden.

Bij het bepalen van de rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdient de NV-constructie voor Mensec bijzondere aandacht. Wij zien hierin geen toegevoegde waarde. Ze maakt de relaties bijzonder complex. Wij zijn ons er echter van bewust dat het opheffen van de NV ook nadelen kan hebben. Als belangrijkste nadeel zien wij dat opheffing van de NV weer tot onrust kan leiden. Zolang de NV blijft bestaan vinden wij het van belang dat de verschillende rollen van de gemeente zeer helder zijn. Dit kan door de rol van de gemeente als aandeelhouder te beperken tot de exploitatie van de gebouwen en de rol van de gemeente met betrekking tot de culturele doelen uitsluitend via de budgetsubsidie te spelen.

Wij vinden het een sterk punt van de nieuwste budgetovereenkomst, dat NV Mensec de gemeente elk kwartaal moet informeren over de voortgang van de reorganisatie. Immers het is voor de gemeente belangrijk te weten of de continuïteit van de dienstverlening gegarandeerd is. In dit kader zijn wij echter van mening dat de verantwoording van NV Mensec ook na de reorganisatie breder zou moeten zijn dan financieel. Wij denken hierbij in ieder geval aan verslaglegging over de invulling van het personeelsbeleid en -beheer. Wij adviseren op korte termijn na te gaan met welk doel de gemeente welke informatie zou willen hebben. Door deze af te zetten tegen wat NV Mensec kan leveren, kan een pad worden uitgestippeld voor de verbetering van de wijze van sturing en verantwoording.

Om structureel tot een verbetering van de situatie te komen adviseren wij de gemeente het verbetertraject (tot en met de bewaking van de feitelijke uitvoering) planmatig op te zetten.

Tenslotte willen wij hier de vraag opwerpen of onze conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek 'Mensec' ook leerpunten opleveren voor andere gemeentelijke subsidierelaties.

2.2 Reactie van het College

Graag danken wij de gemeentelijke Rekenkamer voor de inspanningen die zijn verricht om te komen tot het onderliggend onderzoeksrapport. Gezien de complexiteit van de relatie tussen de gemeente en de N.V. Mensec hebben wij met veel interesse kennis genomen van uw onderzoeksrapport.

Op uw verzoek geven wij, in het kader van de hoor- en wederhoor-procedure, onze reactie op het onderzoeksrapport.

Wij zijn van mening dat de feitelijke gebeurtenissen over de periode 1997 tot en met 2001 overzichtelijk en compleet in beeld zijn gebracht en dat hiermee een goed historisch overzicht van de relatie tussen gemeente en de N.V. Mensec wordt gegeven.

Ten aanzien van de eindconclusies uit het rapport hechten wij eraan het volgende op te merken:

Wij onderschrijven uw oordeel over de aspecten; sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden van en door de N.V. Mensec. Dat was ook de reden waarom wij als College vanaf begin 2001 ons zo intensief bezighouden met de N.V. Mensec.

Om meer sturing te geven aan dit proces is feitelijk de wethouder Cultuur als vertegenwoordiger van de aandeelhouder en de Raad mede meer in de rol van toezichthouder terecht gekomen. Gezien de complexiteit van de problemen waarin de N.V. Mensec zich toen bevond werd dit noodzakelijk geacht.

Deze wijze van sturing heeft het afgelopen jaar geleid tot een pakket van maatregelen waardoor wij weer vertrouwen hebben gekregen in de toekomst van de N.V. Mensec. Ook de gemeenteraad heeft haar vertrouwen uitgesproken door unaniem akkoord te gaan met de recentelijk afgesloten budgetovereenkomst, waarin de prestatieafspraken met de N.V. Mensec voor de periode 2002-2005 zijn vastgelegd.

Wij achten het geheel van aanbevelingen gedaan door de Rekenkamer waardevol en onderwerpen deze dan ook aan een nadere studie. Het doel hierbij is om op korte termijn concrete voorstellen aan de gemeenteraad te doen.

Evident is dat er in de relatie met de N.V. Mensec duidelijkheid moet zijn over rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Wij zullen ter verbetering van de sturingsrelatie tussen de N.V. Mensec en de gemeente, deze dan ook opnieuw kritisch bezien en herzien. Daarbij laten wij ons uiteraard leiden door de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Tot slot hechten wij eraan nog op te merken dat wij uw onderzoek naar de relaties tussen de N.V. Mensec en de gemeente zien als een waardevolle bijdrage om te komen tot een betere politieke sturingsrelatie op het realiseren van beleidsdoelstellingen. Onderzocht wordt dan ook of het onderzoek niet alleen leerpunten oplevert voor de relatie met de N.V. Mensec maar ook toepasbaar is op andere gemeentelijke subsidierelaties.

2.3 Reactie directie NV Mensec

Na bestudering van het onderzoeksrapport ben ik tot de conclusie gekomen dat ik mij in grote lijnen kan vinden in de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Een enkele kanttekening is wellicht op zijn plaats.

- De gemeente Nijmegen dient zich bewust te worden van het feit dat de verstrekte subsidie zich aan de absolute onderkant van de algemeen gangbare subsidieverstrekking bevindt. Dit heeft onafhankelijk onderzoek aangetoond.
- Niet genoeg kan benadrukt worden dat er een cultuur- inhoudelijke discussie dient plaats te vinden. Bedrijfsvoering en middelen speelden en spelen een te dominante rol.
- Bedrijfsvoering zoals deze gebruikelijk en gangbaar is tussen de aandeelhouder, raad van commissarissen, de subsidiegever, financier, sponsors en consumenten dient nagestreefd te worden. Overdreven controlemaatregelen, hoewel misschien wel begrijpelijk gezien de geschiedenis, beïnvloeden de bedrijfsvoering negatief.

Ik hecht eraan, wellicht ten overvloede, vast te stellen dat bij mijn aantreden de NV Mensec in staat van faillissement was. Toezeggingen met betrekking tot financiële ondersteuning van de aandeelhouder hebben de NV van de ondergang gered. Inmiddels mag ik vast stellen dat het operationele resultaat uitstekend is. Zorgelijk blijft echter de inmiddels opgebouwde schuldenlast met name ten opzichte van de aandeelhouder. Deze zal tot in lengte van jaren drukken op het resultaat en de vermogenspositie.

2.4 Nawoord Rekenkamer

Wij constateren met genoegen dat zowel het College van Burgemeester en Wethouders, als de directie van NV Mensec onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen onderschrijven.

Het verheugt ons dat het College aangeeft op korte termijn concrete voorstellen voor verdere verbetering van de relaties tussen de gemeente en NV Mensec aan de gemeenteraad te doen, op basis van onze conclusies en aanbevelingen. Verder hebben wij in de reactie van het College met instemming gelezen, dat zij gaat onderzoeken of de leerpunten uit onderhavig onderzoek toepasbaar zijn op andere gemeentelijke subsidierelaties. Wij zullen het verbetertraject met belangstelling volgen.

2.5 Raadsbesluit

De gemeenteraad heeft met het unaniem aannemen van de motie 'Maak Mooie Woorden Waar' vormgegeven aan de opdracht aan het College voor een verbetertraject rond Mensec.

De gemeenteraad van Nijmegen, in vergadering bijeen op 27 februari 2002, overwegende:

1. Dat de Rekenkamer in haar rapport een groot aantal aanbevelingen doet als het gaat om de relatie Gemeente – Mensec;
2. Dat de aanbevelingen in grote lijnen worden onderschreven door het College;
3. Dat de conclusies en aanbevelingen tevens worden onderkend door de directie van de NV Mensec, op een klein aantal kanttekeningen na;

draagt het College op:

om op korte termijn te komen met een plan van aanpak en concrete voorstellen te doen aan de Raad ter verbetering van sturen, beheersen, controleren en verantwoorden van de NV Mensec met de volgende prioriteiten:

- Tot voortgangsrapportage in de commissie SFOB en ROVC van respectievelijk financiële managementinformatie en culturele managementinformatie, tenminste twee maal per jaar, zodat sturing - ook tussentijds - beter mogelijk wordt gemaakt;
- Te komen tot een meer pro-actieve rol van concern-financiën;
- Op termijn de discussie te entameren over de NV constructie van de Mensec, over nadelen en mogelijke meerwaarde van deze constructie en mogelijke alternatieve relaties tussen de Gemeente Nijmegen en de Mensec.

2.6 Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2002

Wij hebben de ontwikkelingen rond de relaties tussen de gemeente Nijmegen en NV Mensec in 2002 gevolgd. Wij constateren dat NV Mensec in het vervolg van het jaar één maal op de agenda van de raadscommissie Algemeen Bestuur (12 september 2002) en de gemeenteraad (25 september 2002) heeft gestaan. Gesproken is toen over de jaarrekening 2001 van NV Mensec. Afgesproken is begin 2003 aandacht te besteden aan de voortgang van de reorganisatie en de niet-financiële resultaten die NV Mensec inmiddels heeft geboekt. Het College heeft in de najaarsnota gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie van de gemeenteraad naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer. Hieruit komt naar voren dat gewerkt wordt aan de realisatie van de opdrachten uit de motie. Binnen het College is geen sprake meer van dubbelrollen ten aanzien van NV Mensec.

2.7 Beschrijving stand van zaken uit jaarverslag 2003

In de brief die wij hebben gestuurd aan de gemeenteraad met betrekking tot de opvolging van afspraken naar aanleiding van Rekenkameronderzoeken hebben wij het volgende geconstateerd:

'In de gemeenteraad is 'Mensec' niet meer aan de orde geweest sinds behandeling van het rapport van de Rekenkamer. In de raadscommissie Algemeen Bestuur is in september 2002 gesproken over de jaarrekening 2001 van Mensec. Juni 2003 is de raadscommissie Stedelijke Samenleving bij Mensec op bezoek geweest en heeft zich laten informeren over de stand van zaken (inhoudelijk, financieel) bij Mensec. Er is geen Plan van Aanpak voor het verbetertraject aan de gemeenteraad voorgelegd, noch zijn concrete verbetervoorstellen aan de gemeenteraad gedaan. Er is inmiddels een format voor verantwoordingsinformatie opgesteld (als om gevraagd in de motie). Dit format is eind maart 2003 verstuurd aan Mensec. Hierop heeft de directie van Mensec aangegeven de gevraagde informatie te kunnen leveren. Kort voor de zomer werd ons duidelijk dat de voorzitter van de Raad van Commissarissen met de wethouder wil overleggen over het voorgestelde format. Dit gesprek heeft tot op heden niet plaatsgevonden. Ambtelijk is inmiddels met directie afgesproken dat voor de raadsvergadering van december een verslag wordt toegestuurd'.

Eind 2003 waren er geen nieuwe feiten over de voortgang van de uitvoering van de gemaakte afspraken te melden.

2.8 Voortgang 2004

In de raadscommissie(s) is 'Mensec', voor zover naar aanleiding van ons onderzoek relevant, in 2004 één keer aan de orde geweest. Het ging om de behandeling van de brief van oktober 2003 met betrekking tot de opvolging van afspraken naar aanleiding van rekenkameronderzoeken in de commissie Stedelijke Samenleving. In die vergadering is door de commissieleden nogmaals het belang van het behandelen van verantwoordingsinformatie benadrukt.

In 2004 is geen verantwoordingsinformatie aan de commissie aangeboden. Geen van de fracties heeft gevraagd het collegebesluit over de verantwoordingsinformatie van Mensec over 2002 (maart 2004) op de agenda van de raad of de commissie te

plaatsen. Ons is aangegeven dat door problemen met de ambtelijke capaciteit de verantwoording van Mensec over 2003 niet in 2004 beoordeeld is. Aangegeven is dat de geleverde verantwoording in grote lijnen heeft plaatsgevonden volgens het format zoals dat inmiddels voor budgetgesubsidieerde instellingen is opgesteld.

In maart 2004 heeft het College onder meer besloten de verbetering van de verantwoordingsinformatie concreet te regelen in nieuwe budgetsubsidie-overeenkomst. Tevens is in het betreffende besluit een procedure uitgezet voor wijzigingen in de relatie tussen gemeente en Mensec. Geen van de fracties zag aanleiding dit besluit te agenderen voor een commissie of raadsvergadering.

3. Tandem (december 2003)

Achtereenvolgens hebben wij hier opgenomen:

- Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer;
- Reactie College;
- Reactie directie Tandem;
- Raadsbesluit;
- Voortgang 2004 (blz 19).

Wie de achtergronden kent, kan volstaan met het lezen van 'voortgang 2004'.

3.1 Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer

Het Rekenkameronderzoek Tandem is het eerste onderzoek waarin wij de focus ook expliciet op effectiviteit hebben gericht. Vanaf het begin van het onderzoek hebben wij ons gerealiseerd dat het lastig zou worden hierover 'harde' uitspraken te doen. Om die reden hebben we gekozen voor een aanpak langs twee sporen. We hebben enerzijds de subsidierelatie tussen de gemeente en Tandem in beeld gebracht en afgezet tegen een ideaaltypisch model daarvoor. Dit hebben we gedaan op basis van dossieronderzoek en gesprekken met betrokkenen binnen de gemeente en Tandem. Daarnaast hebben we een aantal projecten geselecteerd dat een goede dwarsdoorsnede geeft van het werk dat Tandem voor de gemeente verricht. Deze projecten hebben we onderzocht op de gehanteerde aanpak van de uitvoering, maar ook op de daarmee bereikte resultaten. Omdat er maar weinig materiaal beschikbaar is over bereikte resultaten, hebben we zelf informatie verzameld. We hebben daarbij per project steeds een vorm gekozen die recht doet aan het eigen karakter van het te onderzoeken project. Een bewonersavond om zicht te krijgen op bewonersondersteuning, een enquête door jongeren onder jongeren over het jongerenwerk en een vergelijking tussen het werk van Tandem en dat van andere clubs in Nijmegen voor het kinderwerk.

Wanneer wij het geheel aan bevindingen overzien, concluderen wij dat de praktijk van de subsidierelatie tussen de gemeente en Tandem ver afstaat van het door ons gehanteerde, en door onze gesprekspartners onderschreven, ideaaltypische model voor een subsidierelatie. Wij zijn van mening dat geen sprake is van een doelmatige en doeltreffende subsidierelatie. Er zijn te veel elementen uit het model in de praktijk niet of slechts summier ingevuld.

Het enige element dat ons inziens in de praktijk redelijk goed voldoet aan de uitgangspunten van het model is 'particulier initiatief ontwikkelt activiteitenplannen'.

Tandem beschikt intern over werkbare procedures om de beschikking (en actuele vraag van de gemeente) te vertalen in jaarplannen voor Tandem als geheel, voor de filialen en de individuele medewerkers. Deze werkprocedure wordt in de praktijk min of meer doorlopen. Dat gaat meestal meer intuïtief dan formeel. Gemaakte keuzes zijn daardoor niet altijd traceerbaar. De jaarplannen bieden, gegeven de beschikking, voldoende inzicht in de aanpak, de planning en de inzet van middelen en personeel. Het geplande bereik wordt niet door alle filialen voor alle activiteiten ingevuld. Er wordt nog geen inzicht gegeven in de te bereiken resultaten en/of effecten.

De elementen 'raad stelt prioriteiten' en 'raad toetst aan budget, doelen en voorwaarden' zijn in de praktijk niet ingevuld.

De gemeenteraad is er tot nu toe niet in geslaagd een stempel te drukken op de hoofdlijnen van het lokaal sociaal beleid. Ook als het gaat om de hoofdlijnen van de budgetsubsidie (2000 – 2003) is de raad er niet in geslaagd om invloed uit te oefenen. Bij de bespreking van de startnotitie voor de beschikking vanaf 2004 hebben de leden van de radsc commissie Stedelijke Samenleving geen inhoudelijke prioriteiten uitgesproken. Het bestek voor de nieuwe beschikking is door de raad(scommissie) pas besproken, nadat

het door Tandem in ontvangst is genomen. Hierbij heeft de gemeenteraad besloten een visie voor het lokaal sociaal beleid te gaan opstellen.

In de huidige en vorige budgetsubsidieperiode heeft de gemeenteraad de (mate van) realisatie van aan Tandem toegekende subsidie nooit getoetst. Hij heeft hiertoe ook geen materiaal aangereikt gekregen van het College. In de huidige budgetsubsidieperiode is de jaarrekening 2001 de eerste en enige verantwoordingsinformatie van Tandem die zichtbaar ambtelijk is getoetst. Dit is echter pas gebeurd in het voorjaar van 2003. Het ging om een financiële toets en niet om een toets op geleverde output of bereikte resultaten. De verantwoordingsinformatie over 2001 is noch in het College, noch in de gemeenteraad aan de orde geweest. Een terugkoppeling met Tandem heeft niet plaatsgevonden.

De elementen 'B&W stelt doelen, budget en voorwaarden vast' en 'particulier initiatief geeft inzicht in prestaties en effecten' zijn slechts summier ingevuld.

De beschikking voor de huidige budgetsubsidie (2000 – 2003) laat in onze ogen op een aantal belangrijke punten te wensen over. Zo wordt in de beschikking onvoldoende duidelijk gemaakt wat de achterliggende visie van de gemeente is. Bovendien wordt de bijdrage van de werkzaamheden van Tandem aan het realiseren van de doelstellingen van de gemeente onvoldoende helder gemaakt. Verder zijn weliswaar gekwantificeerde doelen opgenomen, maar ontbreken gedetailleerde afspraken met betrekking tot de verslaglegging door Tandem daarover.

Tandem ontvangt naast de budgetsubsidie afzonderlijke projectsubsidies van de gemeente. De dossiervorming binnen de gemeente is zodanig gebrekkig, dat wij niet hebben kunnen vaststellen welke subsidies door de gemeente exact aan Tandem zijn verstrekt. Van de additionele projecten zijn veelal geen dossiers in het archief beschikbaar. Wanneer er wel een dossier is, zijn slechts enkele stukken opgenomen. In veruit de meeste gevallen hebben wij geen beschikking aangetroffen in de dossiers.

De gemeente ontvangt jaarlijks van Tandem een financieel en inhoudelijk jaarverslag. Beide verslagen betreffen de verslaglegging van de organisatie Tandem als geheel; ze zijn niet toegesneden op de budgetsubsidie van de gemeente. Wij zijn van mening dat deze wijze van verslaglegging onvoldoende informatie biedt. Ook op basis van de voorwaarden uit de beschikking voor de budgetsubsidie kan deze conclusie getrokken worden. Daarin is immers aangegeven dat Tandem 'elk jaar (...) een jaarverslag als verantwoording van de activiteiten' toestuur. Na ontvangst heeft de gemeente echter nooit met Tandem teruggekoppeld over deze wijze van verslaglegging.

Het element '**particulier initiatief voert plannen uit**' hebben wij getoetst door onderzoek te doen naar de aanpak van en bereikte resultaten met de uitvoering van een aantal projecten. Hieruit komt een beeld naar voren dat, zeker bij de projecten die uitgevoerd worden in het kader van de budgetsubsidie, de uitvoering niet gedocumenteerd is en vrijwel geen cijfers bekend zijn van bereikte resultaten. Omdat toetsbare doelstellingen veelal ontbreken is het niet goed mogelijk een oordeel te geven over de uitkomsten van onze onderzoeken. De meeste geluiden uit de onderzoeken wijzen echter in één richting. De gebruikers die wij hebben gesproken of geënquêteerd lieten veel tevreden geluiden horen. Hierbij willen wij aantekenen dat wij per project maar een beperkt aantal mensen hebben gesproken. Aan de andere kant hebben wij nauwelijks ontevreden geluiden gehoord.

In de gesprekken over de projecten bewonersondersteuning en N.E.C. Over Enthousiast worden de Tandem-medewerkers geroemd. Aangegeven is dat zij zich voor de volle 100% inzetten voor de bewoners, respectievelijk de risico-supporters van N.E.C.

Bij de coördinatie Open Wijkschool is door de overige professionals aangegeven dat men wisselend tevreden is over de ingezette medewerkers van Tandem. De scholen gaven aan zeer tevreden te zijn over het door de gemeente geleide coördinatorenoverleg. De ouders die wij hebben gesproken waren allen zeer enthousiast over de Open Wijkschool.

Uit de enquêtes die wij hebben afgenomen onder jongeren die gebruik maken van de open inloop voor jongeren en onder vrijwilligers die ondersteuning bieden bij de open inloop voor kinderen komt ook een zeer positief beeld naar voren. Overigens geldt datzelfde voor de vergelijkingsgroep van Nijmeegse clubs die activiteiten voor (jonge) kinderen verzorgen.

Belangrijkste kritiek die vanuit de bewoners en de professionals Open Wijkschool naar voren is gebracht, is dat men vindt dat de Tandemmedewerker te weinig bevoegdheden heeft voor de uitvoering van zijn taken. De vrijwilligers die betrokken zijn bij het kinderwerk hebben met name verbeterpunten aangedragen met betrekking tot de organisatie van activiteiten.

In de gevoerde gesprekken is vanuit de gemeente de verwachting uitgesproken dat met de nieuwe budgetsubsidiebeschikking belangrijke verbeteringen geboekt zullen worden in de subsidierelatie. Deze beschikking is nog niet gereed, wij kunnen daar dus (nog) geen oordeel over geven. De wijze van offreren van Tandem en de onderhandelingen over dit aanbod, bepalen uiteindelijk mede de kwaliteit van de beschikking. Na gereedkomen van de beschikking begin 2004 beoordelen we deze als

eerste nazorg naar aanleiding van het onderhavige onderzoek Tandem. Wij vinden het van groot belang dat de beschikking verbeterd wordt, maar willen benadrukken dat met de verbetering van de beschikking slechts één element van de subsidierelatie wordt beïnvloed. Een doeltreffende en doelmatige subsidierelatie vereist dat alle elementen van de subsidierelatie goed worden ingevuld en met elkaar samenhangen.

Ons inziens betekent dit dat voor alle in het model onderscheiden elementen een specifiek verbetertraject moet worden ingezet. Ons onderzoek biedt daarvoor aanknopingspunten. In praktische zin had ons inziens een evaluatie (zoals als voorgeschreven in de ASV 2000) veel verbeterpunten kunnen opleveren. Wij vinden het jammer dat besloten is een dergelijke evaluatie niet uit te voeren. De mogelijkheid te kunnen leren van het verleden is hierdoor ons inziens voor de subsidiebeschikking 2004 onvoldoende benut. Dit is des te meer een tekortkoming omdat eerdere pogingen de subsidierelatie te verbeteren niet het gewenste resultaat opleverden.

Bij het verbeteren van de subsidierelatie moet de hoogste prioriteit ons inziens liggen bij het verbeteren van de basis: het stellen van prioriteiten door de gemeenteraad. Wij achten dit van het grootste belang, omdat met het ontbreken van een beleidskader het gevaar van ondoeltreffendheid en ondoelmatigheid in de subsidierelatie wordt ingebouwd. Er is een gevaar van ondoeltreffendheid, omdat bij het ontbreken van een visie minder garanties aanwezig zijn voor het maken van de juiste keuzen. Er is een gevaar van ondoelmatigheid, omdat bij het ontbreken van een visie tijdens de uitvoering vaak en veel overleg nodig is, omdat ad-hoc en vaak als reactie op voorvallen besluiten moeten worden genomen over de na te streven doelen en de te hanteren aanpak daarbij.

De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 12 november besloten in de looptijd van de budgetsubsidie (2004/2005) een visie te ontwikkelen op het lokaal sociaal beleid en een experiment uit te voeren met wijkbestuur. Wij vinden dit een goede keuze, omdat de visie dan gereed kan zijn op het moment dat het College start met de voorbereidingen voor de subsidiebeschikking voor Tandem vanaf medio 2005 en volgende jaren. Wij bevelen de gemeenteraad aan bij het ontwikkelen van deze visie Tandem en overige betrokkenen (doelgroepen) actief te betrekken.

Wij willen de gemeenteraad verder in overweging geven om deze visie in een aantal stappen te ontwikkelen. Gestart kan worden met het formuleren van een aantal hoofdlijnen voor de pijlers van het lokaal sociaal beleid (bewonersondersteuning, jeugd- en jongerenwerk, en dergelijke), die vervolgens stuk voor stuk worden uitgewerkt in een visie die een sturende werking kan hebben. Deze kan dan door het College worden vertaald in een subsidiebeschikking. Een visie met een sturende werking moet voldoen aan een aantal eisen. Zo moet er sprake zijn van een logische samenhang tussen de hoofdlijnen en de concrete uitwerking daarvan. Verder moet de concrete uitwerking zo veel mogelijk 'SMART' geformuleerd zijn.

Specifiek	Het moet duidelijk zijn waar de doelstelling wel en waar deze niet over gaat. Een goede afbakening is essentieel. Dit zal soms ook betekenen dat een visie op stedelijk niveau te abstract is en bijvoorbeeld een nadere uitwerking daarvan per wijk nodig is.
Meetbaar	Om een doelstelling te kunnen nastreven moet het mogelijk zijn de uitkomsten te meten. Wij willen hierbij benadrukken dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve metingen zinvol kunnen zijn.
Acceptabel	Betekent dat er voldoende draagvlak is bij de betrokkenen om met succes te kunnen werken aan de vervulling van de doelen. Dit is voor ons ook de reden te adviseren om Tandem en betrokkenen te betrekken bij het formuleren van de visie.
Realistisch	Wil zeggen dat het gestelde doel ook haalbaar moet zijn. Of een doel haalbaar is heeft natuurlijk veel te maken met de inzet van middelen die men bereid is in te zetten. In veel gevallen is hiervan op basis van ervaring een goede inschatting te maken.
Tijdgebonden	Is een noodzakelijke voorwaarde om te zorgen dat zaken afkomen, maar ook om te kunnen waarnemen of een gewenste ontwikkeling volgens het gewenste tempo verloopt.

De beleidsuitgangspunten die er momenteel (impliciet) al liggen, de verantwoordingsinformatie van Tandem over 2003 en 2004 en monitoringsinformatie van de gemeente zelf kunnen als belangrijke informatie bij het maken van keuzen worden gehanteerd. Op basis van ervaring met de uitvoering kan de visie worden bijgesteld.

In samenhang met het ontwikkelen van de beleidsvisie moet naar onze mening worden nagegaan hoe de gemeenteraad exact wil sturen. Ons inziens is dit van belang voor de borging van een goede invulling van de overige elementen van de subsidierelatie en uiteindelijk de toetsing door de gemeenteraad zelf van hetgeen Tandem gerealiseerd heeft. Zolang dit niet het geval is kan sturing op gewenste resultaten onvoldoende plaatsvinden. Bovendien is de doeltreffendheid zonder een beleidsvisie en zonder goede afspraken over de noodzakelijke sturingsinformatie nauwelijks vast te stellen.

Wij zijn van mening dat de verantwoordingsinformatie van Tandem, naast die over uren en financiën zoals die nu plaatsvindt, juist ook betrekking moet hebben op de uitvoering van activiteiten en daarmee te bereiken resultaten (waaronder het bereik). De maraps die nu binnen Tandem gemaakt worden bieden hiervoor ons inziens al aanknopingspunten, al is hierin nog geen informatie opgenomen over de geleverde output, noch over de geleverde prestaties. De gemeenteraad zal duidelijk moeten maken welke informatie hij wil hebben én waarom. Ons inziens dient dit parallel aan de te ontwikkelen beleidsvisie plaats te vinden. Overwogen dient te worden in hoeverre en zo ja welke extra verantwoordingsinformatie de gemeenteraad al over de uitvoering van de budgetsubsidie 2004 wil ontvangen. Die vraag zal op zeer korte termijn beantwoord moeten worden, omdat het waarschijnlijk om aanpassing van interne afspraken binnen Tandem over de registratie en verwerking van gegevens vraagt.

Bij ons onderzoek zijn wij een aantal werkpatronen tegengekomen, die ons inziens een doelmatige en doeltreffende subsidierelatie in de weg staan. Juist het doorbreken van deze werkpatronen achten wij noodzakelijke onderdelen voor een in te zetten verbetertraject.

- **Afspraken tussen gemeenteraad en College worden vaak niet uitgevoerd**
Het overzicht van momenten waarop Tandem in de raad(scommissie) aan de orde was, maakt duidelijk dat afspraken die worden gemaakt tussen de gemeenteraad en het College in veel gevallen niet worden uitgevoerd, zonder dat hierover gesproken wordt. In diverse gevallen wordt later dan weer eenzelfde afspraak gemaakt.

Het meest pregnante voorbeeld hiervan is het ontwikkelen van een beleidsvisie voor welzijn/lokaal sociaal beleid. Zo'n plan is gevraagd/toegezegd bij de behandeling van:

- de budgetsubsidie 1995 – 1998 (31 januari 1996)
- het Onderzoek Tandem (10 november 1999)
- de budgetsubsidie 2000 – 2003 (28/29 juni 2001)

In geen van de gevallen is, op het moment dat het plan volgens de toezegging gereed zou zijn, door de gemeenteraad teruggekomen op de gedane toezegging. Vanuit het College is nooit aangegeven of en zo ja hoe de planning is aangepast. Tot op heden is geen beleidsvisie voor welzijn / lokaal sociaal beleid vastgesteld. Andere voorbeelden betreffen het onderzoek naar wijkval (28/29 juni 2000), de wijze van evalueren van de wijkposten (29 maart 2001) en een overzicht van alle door Tandem uitgevoerde projecten voor de gemeente (19 juni 2002, 13 november 2002).

Wij zijn van mening dat een hulpmiddel noodzakelijk is om deze werkwijze te doorbreken. Wij bevelen aan naast het volgsysteem zoals dat bestaat voor de moties, ook een volgsysteem te hanteren voor overige gemaakte afspraken.

- **Geen adequate dossiervorming binnen de gemeente**
De dossiervorming binnen de gemeente is onvolledig. Van veel projecten hebben wij helemaal geen informatie in het archief kunnen terugvinden; van de meeste andere projecten is de informatie in het archief fragmentarisch. Wij zijn van mening dat deze werkwijze leidt tot verspilling van personele middelen, omdat het (na)zoeken van informatie veel tijd kost. Bij het uitvoeren van dit onderzoek hebben wij dit zelf ondervonden. Bovendien maakt deze werkwijze het vrijwel onmogelijk om taken goed en volledig over te dragen. Bij het overnemen van taken zal naar verwachting ook veel extra tijd gestoken moeten worden in het verkrijgen van inzicht in de taak en de gemaakte afspraken.

Wij zijn van mening dat een adequate dossiervorming met name een kwestie van discipline is. Hier zal sterker op gestuurd moeten worden.

- **Summiere schriftelijke vastlegging van afspraken**
Binnen de gemeente, binnen Tandem en tussen de gemeente en Tandem vindt veel overleg plaats over de uitvoering van projecten. De schriftelijke neerslag van dat overleg krijgt weinig prioriteit. In beschikbare stukken ontbreken vrijwel altijd verwijzingen naar eerdere stukken en gemaakte afspraken. Positieve nuanceringsen hierop zijn te vinden bij de additionele projecten. Echter ook daarvoor blijkt dat de inkadering vaak ontbreekt, op het moment dat sprake is van uitbreiding van een reguliere activiteit, of van een project in dezelfde buurt of voor dezelfde doelgroep. Er is geen sprake van documentketens, noch binnen de gemeente, noch binnen Tandem en noch tussen de gemeente en Tandem. Hierdoor is voor derden (bestuur, bewoners) moeilijk te achterhalen wat is afgesproken.

Op basis van de gevoerde gesprekken hebben wij de indruk gekregen dat betrokkenen van de gemeente en Tandem zich best prettig voelen in dit 'warme bad' van mondelinge afspraken. De lijnen zijn kort en Tandem-medewerkers zijn behoorlijk flexibel. Op momenten dat een herprioritering aan de orde is (bijvoorbeeld nu in het kader van de nieuwe budgetsubsidie), kan deze werkwijze een heel 'koude douche' zijn. De uitdaging is om de kwaliteit van de korte lijnen en persoonlijke banden verder te versterken door de onderliggende documenten meer expliciet aan elkaar te verbinden. Dat hoeft niet ingewikkeld te zijn. Liever een evaluatieverslag dat bestaat uit 'opmerkingen in de kantlijn' van het projectplan, dan een nieuw stuk dat geen 'verleden' heeft. Liever een A4-tje met links de vragen van de bewoners en rechts de vragen van de gemeenteraad, dan een uitgewerkt plan waar de vragers zichzelf niet in terugzien. Kortom: niet meer papier, wel meer hyperlinks.

- **Nauwelijks werkafspraken binnen gemeente**

Binnen de gemeente bestaat er een procedure voor het verstrekken van subsidies door het subsidiebureau van DIW. Verder zijn er geen werkafspraken met betrekking tot de subsidiëring van Tandem, hoewel hier binnen de gemeente veel medewerkers bij betrokken zijn. Medewerkers vullen de subsidiëring aan Tandem op hun eigen manier in en bepalen zelf hun relatie met Tandem. Ons inziens zijn ambtelijk ten minste afspraken nodig over het verstrekken van nieuwe en/of aanvullende subsidies, over het vragen en verwerken van verantwoordingsinformatie en over de communicatie met Tandem (daarover). Het voornemen van het College om ook alle projectsubsidies via de gemeentelijke accountmanager voor Tandem te laten lopen, zien wij als een eerste stap in het vergroten van de afstemming. Wij denken dat meer nodig is. De accountmanager is immers een coördinator, die gevoed moet worden door de direct betrokkenen. Daarvoor is het ons inziens noodzakelijk heldere werkafspraken te maken over tenminste de eerder genoemde onderwerpen.

Ook tussen het College en de gemeenteraad zijn geen afspraken gemaakt over de werkwijze rond Tandem. Wij zijn van mening dat, al naar gelang de sturingsbehoefte van de gemeenteraad, afspraken gemaakt zouden moeten worden over het voeden van de jaarplannen en over de behandeling van de verantwoordingsinformatie.

Wij verwachten dat met een samenhangende combinatie van afspraken op ambtelijk en bestuurlijk niveau de kracht van de afzonderlijke afspraken wordt versterkt. Het nakomen van de afspraken wordt dan afgedwongen, omdat het voor de 'volgende' participant noodzakelijk is voor een goede uitvoering van zijn taken.

- **Geen formeel periodiek overleg tussen Tandem en gemeente**

Tussen de gemeente en Tandem vindt op dit moment formeel geen periodiek overleg plaats. Dit overleg wordt op ambtelijk niveau gevoerd. Hierdoor is er geen formeel overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de uitvoering van de gesubsidieerde projecten. Met instemming hebben wij gelezen dat het College voornemens is het overleg tussen de portefeuillehouder Welzijn en de directie van Tandem weer op te pakken.

Samenvattend concluderen wij dat binnen Tandem sprake is van werkbare procedures voor de planning van activiteiten, zowel voor Tandem als geheel als voor de filialen en de individuele medewerkers. Over de resultaten van de uitvoering van

de activiteiten is weinig vastgelegd. De gegevens die wij zelf over resultaten hebben verzameld wijzen grotendeels in één richting: de meeste gebruikers zijn tevreden over de inzet van de medewerkers van Tandem voor hen. Dat is in hoofdzaak de positieve uitkomst uit ons onderzoek. Wij zijn daarentegen van mening dat vanuit de invalshoek van sturing door de gemeente sprake is van een aantal stevige tekortkomingen. Dat is in hoofdzaak de kritische kant van onze bevindingen. Wij hebben geconstateerd dat de gemeente (tot op heden) niet stuurt op hoofdlijnen van beleid, noch Tandem concreet aanstuurt op de activiteiten, het bereik van die activiteiten of de resultaten die met de uitvoering van de activiteiten gerealiseerd moeten worden. Aan de andere kant geeft Tandem de gemeente alleen inzicht in de inzet van personeel en middelen en nauwelijks in de ondernomen activiteiten, de geleverde diensten, het bereik of de resultaten daarvan. De veranderingen in de aansturing die kortgeleden door de gemeente in gang zijn gezet vormen een goede eerste stap, maar zijn in onze ogen nog onvoldoende uitgewerkt om een effectieve subsidierelatie te garanderen.

3.2 Reactie College

Met veel belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoek naar Tandem. Wij ervaren uw bevindingen als een steun in de rug op de ingeslagen weg naar outputgestuurde subsidiëring. Wij zijn verder van mening dat uw onderzoek door de gekozen thematiek en opzet een getrouwe en evenwichtige analyse geeft van de vele relaties tussen de gemeente en Tandem.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid hadden wij graag meer reactietijd gehad. Wij zullen later met een uitgebreider antwoord komen; in deze brief beperken wij onze reactie tot een aantal hoofdlijnen uit uw rapport. Daarbij richten wij ons op die punten die de werkwijze van ons College betreffen.

Vaststellen van doelen, budget en voorwaarden door het College
In uw onderzoek constateert u een aantal knelpunten rondom dit thema, zowel voor de lopende budgetsubsidie als voor projectsubsidies. Wij delen uw analyse op dit gebied en ervaren de urgentie om te komen tot verbeteringen. Zoals u zelf ook aangeeft hebben wij in 2001 met Tandem overeenstemming bereikt over het stapsgewijs invoeren van een model van outputgestuurde subsidiëring. Wij zijn van mening dat door deze keuze een aantal, in de huidige budgetperiode nog bestaande, tekortkomingen wordt aangepakt.

Zo relateren wij onze vraag aan Tandem met ingang van 2004 aan beleidsspeerpunten, waarmee de inkadering in een groter geheel beter is gewaarborgd. Verder is onze opdracht voorzien van 'smart'¹ geformuleerde resultaatverwachtingen. Tenslotte is ambtelijk een breed netwerk tot stand gebracht dat zorgdraagt voor de oplading van de opdracht en relaties legt met flankerende beleidsterreinen en het werk in de wijken.

In het onderzoek schrijft u dat de verwachtingen van deze nieuwe werkwijze hooggespannen zijn. Wij hopen dat wij deze verwachtingen kunnen waarmaken.

¹ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden.

Monitoring en evaluatie van de uitvoering

U legt terecht veel nadruk op de noodzaak van monitoring van de uitvoering en op een deugdelijke (dus ook tijdige!) controle achteraf van inhoudelijke en financiële gegevens. Wij erkennen dat met name de evaluatie niet altijd voldoende prioriteit heeft gekregen. Maar al te vaak zijn we geneigd om toekomstgericht te werken aan verbeteringen en het verleden 'te laten rusten'. Hoewel evaluatie en monitoring in persoonlijke contacten tussen opdrachtgever en -nemer zeker regelmatig onderwerp van gesprek zijn, heeft bestuurlijke besluitvorming over de door Tandem aangeleverde verantwoording onvoldoende plaatsgevonden.

In het vervolg zullen wij toezien op de aanlevering van periodieke rapportages door Tandem over bereikte resultaten, geleverde activiteiten en gemaakte kosten en deze rapportages tijdig ter beoordeling aan de orde stellen. Dit proces wordt vergemakkelijkt doordat er nu vooraf wél resultaatverwachtingen benoemd zijn.

Verder zullen wij het formeel periodiek overleg tussen portefeuillehouder Welzijn en directie van Tandem weer oppakken.

Verdieping van het accountmanagement

In het collegevoorstel Bestek Tandem 2004 kondigden wij reeds aan dat wij met ingang van 2004 kiezen voor een directie- en budgetoverstijgend accountmanagement voor Tandem. Beperkt het accountmanagement zich in de huidige situatie tot de budgetsubsidie, in de toekomst zullen ook aanvullende opdrachten vanuit andere geldstromen door het accountmanagement worden gescreend. Daarbij letten wij erop of de opdrachtformulering past binnen de gemeentelijke beleidskaders en of zij voldoet aan de eisen van ons outputsturingsmodel (o.a. meetbare resultaatverwachtingen). Ook bekijken wij de aansluiting van het project op de reguliere inzet. Dat de slagvaardigheid hierdoor soms wordt beperkt, nemen wij voor lief. Wij willen met kracht de huidige situatie tegengaan dat niet helder is voor welke projecten de gemeente subsidie verstrekt. In dat kader willen wij ook de mogelijkheid onderzoeken om het subsidiebureau van de directie Inwoners gemeentebreed in te zetten.

Tot slot

Wij realiseren ons dat deze summiere reactie onvoldoende recht doet aan alle behartenswaardige aspecten in uw rapport, waaruit voor ons veel te leren valt. Wij zullen de aanbevelingen waar mogelijk betrekken bij de lopende uitwerking van de outputgestuurde subsidierelatie met Tandem. Daarover zullen wij de Gemeenteraad informeren.

3.3 Reactie directie Tandem

Naar aanleiding van uw onderzoek naar Tandem, verricht in opdracht van de gemeenteraad van Nijmegen, verzoekt u om onze reactie op uw rapport in het kader van hoor- en wederhoor. Graag gaan wij daarop in.

Algemeen.

Over het geheel genomen, kunnen wij ons goed vinden in de bevindingen van de Rekenkamer. Er gaat veel herkenning uit van het door u aangedragen feitenmateriaal. De systematiek, die door de Rekenkamer gekozen is om de onderzoeksvraagstelling te kunnen beantwoorden, is trefzeker te

noemen door de consequente en consciëntieuze wijze waarop u het model gehanteerd en toegepast heeft. U heeft van tevoren voldoende inzicht gegeven in uw werkwijze en voorgelegd welke selectie van ‘projecten’ een brede dwarsdoorsnede kon vormen om de door de opdrachtgever beoogde doelstellingen te kunnen toetsen. U heeft tevens aangegeven welke verwachtingen u had ten aanzien van de bijdrage van onze kant op inhoud, organisatie en proces. U heeft geformuleerd om welke vragen het kan gaan ten aanzien van door u te onderzoeken projecten. Wij constateren dat de vergelijking van (een deel van) de projectresultaten met die in andere steden niet heeft plaatsgevonden. Dat is jammer omdat we menen dat Tandem in een aantal opzichten landelijk tot de koplopers behoort, en we graag hadden vernomen of u tot een vergelijkbare beoordeling komt.

Uw constatering dat de hoofddoelstelling ‘sociale infrastructuur’ buiten beeld is gebleven bij de budgetperiode 2000-2003, is belangrijk. Relatief veel aandacht, zo blijkt, is uitgegaan naar het functioneren van Tandem als organisatie in plaats van naar de bijdrage die het welzijnswerk wil en kan leveren aan het korte- en langetermijnperspectief. Welzijnswerk maakt onderdeel uit van (lokaal) sociaal beleid, waar zeer velen een bijdrage aan leveren. Vanuit samenhangend perspectief kan de gemeenteraad dan de inhoudelijke en financiële kaders aangeven.

Centraal in uw onderzoek staat de subsidierelatie tussen de gemeente en de welzijnsorganisatie Tandem. Drie thema’s vallen ons in het bijzonder op: informatie, communicatie en de positieve reacties van de respondenten.

Informatie.

De informatievoorziening, nodig om verantwoording af te leggen op inhoud en geld, verloopt gebrekkig. De gegevens vanuit Tandem zijn in ruime mate voor handen, maar sluiten niet aan bij de door de raad gewenste informatie of bereikt hen niet. Het eerste betekent dat vraag en antwoord beter op elkaar moeten aansluiten: waarvoor zijn welke gegevens nodig. Ervaring leert dat daarbij door de gemeente, ambtelijk en politiek, verschillende accenten worden gelegd, variërend van hoofdlijnen tot detailniveau. Zo worden er wel gegevens verstrekt op detailniveau richting ambtelijke accounthouder, maar niet richting de gemeenteraad. De informatievoorziening behoeft nadrukkelijker afspraken, die onder andere in de systematiek van outputfinanciering ook toegepast kunnen worden.

Opmerkelijk is dat bepaalde informatie de gemeenteraad niet bereikt. Dit vraagt om nadere analyse van het proces van informatievoorziening, niet alleen tussen Tandem en gemeente, maar ook tussen ambtelijke diensten, college en raad.

In cijfermatig opzicht is in de relatie tussen gemeente en Tandem eveneens winst te behalen. Een aantal uit het onderzoek voortkomende praktische zaken, zoals de eenduidige benaming van projecten, laat zien dat afstemming hier en daar niet zo ingewikkeld hoeft te zijn.

De registratie op uren en eenheden die de outputsystematiek met zich meebrengt, is dit jaar voor het eerst in gang gezet en is voor driekwart geïmplementeerd. Is dat veel of weinig? In elk geval heeft het onze volle aandacht. En het is daarom niet voor niets dat wij pleiten voor het overeind houden van de procesafspraken -driejarentraject- hierover. Tandem heeft gekozen voor deze ontwikkeling omdat transparantie niet alleen voor onszelf en de gemeente, maar ook voor andere externe (landelijke) partijen ons een lief ding waard is.

Communicatie.

De wijze waarop Tandem activiteitenplannen ontwikkelt, verloopt via een gestructureerde planning- en controlcyclus. De cyclus is een leidraad voor de hele organisatie; het vierjarig strategisch plan, de jaarlijkse werkplannen in de diverse filialen, op inhoud en op financiën, alles is daarin ondergebracht. Het al dan niet bewust hanteren van deze cyclus door uitvoerend medewerkers bij het formuleren van de activiteitplannen, is daarmee voorstelbaar. Het geeft aan

dat de verbinding tussen de cyclus en het werkinhoudelijk deel nadrukkelijker intern om aandacht en verdere implementatie vraagt.

Het vastleggen van afspraken op diverse niveaus tussen Tandem en gemeente kan hiermee in verband worden gebracht. Het biedt houvast aan beide kanten en voorkomt valse verwachtingen. Dit geldt overigens tussen Tandem en de klant/afnemer: de mensen in de wijken.

Dat het formeel, periodiek overleg tussen de budgethoudende wethouder en de directeur/bestuurder van Tandem ook ondanks eerdere aanbevelingen niet tot stand is gekomen, ervaren wij voor de organisatie als een groot gemis.

Klanttevredenheid.

Het spreekt voor zich dat Tandem heel blij is met de grote mate van tevredenheid onder de respondenten, die uit uw onderzoek naar voren komt. Een kanttekening willen we maken bij het onderzoek Ouderbegeleiding, dat naar uw bevindingen als enige onder de maat scoort. Dit ene onderzoek is nu juist het onderzoek waarbij u alleen deskstudy heeft verricht. Het betreft bovendien een afstudeerscriptie van twee studenten van de universiteit Nijmegen, uit 1999. Uw conclusie over het rendement van dit project verdient aandacht, echter mag niet op deze (te) smalle basis getrokken worden.

Overigens is vanuit de schouwburgtellingen die gehanteerd worden, in relatie tot de aantallen keren dat een activiteit plaatsvindt, het gemiddelde bereik van activiteiten te herleiden.

Constaterend en concluderend.

Wij hebben al aangegeven dat wij ons goed kunnen vinden in uw bevindingen. Het valt op dat er zware accenten liggen op de informatie en de communicatie tussen instelling en gemeente. In een cyclisch model dienen alle processtappen zorgvuldig doorlopen te worden.

De brede waardering van respondenten en stakeholders voor ons werk is een warme en belangrijke ondersteuning voor Tandem. Met de aanbevelingen die door u en door hen worden gedaan, zullen wij aan de slag gaan.

3.4 Raadsbesluit

In de vergadering van 17/18 december heeft de gemeenteraad naar aanleiding van het Rekenkamerrapport het volgende besloten (samenvatting door Rekenkamer):

1. De bevindingen en aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport onderzoek Tandem te gebruiken als startpunt voor het ontwikkelen van de visie op gemeentelijk lokaal sociaal beleid en sturingsinstrumenten voor dit beleid.
2. Het ontwikkelen van de visie te beginnen met een thema-avond van de raadscommissies Stedelijke samenleving en Stadsgebieden in januari 2004.
3. Dit proces te laten begeleiden door de Griffie en in het kader van nazorg door de Rekenkamer.
4. Aan het College de opdracht te geven om verbetervoorstellen aan te dragen voor het doorbreken van de werkpatronen genoemd op pagina 28 t/m 30 van het Rekenkamerrapport.
5. Verbeterpunten te ontwikkelen daar waar de werkpatronen de Raad betreffen. Dit met ondersteuning vanuit de Griffie.
6. Het College rapporteert jaarlijks uiterlijk op 1 mei over de door Tandem gerealiseerde prestaties door een opsomming per wijk te leveren van alle activiteiten, frequentie van activiteiten, en per activiteit te rapporteren over het aantal deelnemers, het aantal betrokken vrijwilligers, de inspanning van Tandem in uren, de kosten en de kosten per deelnemer.

3.5 Voortgang 2004

Bij onderstaande beschrijving van de stand van zaken sluiten wij aan bij de reactie van het College op en het Raadsbesluit naar aanleiding van ons rapport.

In zijn reactie in het kader van hoor- en wederhoor heeft het College aangegeven de periode voor het geven van een reactie te kort te vinden en later met een uitgebreidere reactie te komen. Wij hebben geen aanvullende reactie ontvangen.

Het College heeft een nieuwe budgetovereenkomst afgesloten met Tandem. Wij hebben deze beoordeeld en de gemeenteraad (raadscommissie Stedelijke Samenleving) van ons oordeel op de hoogte gesteld (dd 27 mei 2004). Onze conclusie was (samengevat):

Wij concluderen dat de huidige beschikking veel beter is dan de voorgaande. Hiermee is nu één element van de subsidierelatie aanmerkelijk verbeterd. Een verder verbetering is mogelijk op het moment dat de gemeenteraad een beleidskader voor het welzijnsbeleid heeft vastgesteld. Wij willen hier nogmaals benadrukken dat een doeltreffende en doelmatige subsidierelatie vereist dat alle elementen van de subsidierelatie goed worden ingevuld en met elkaar samenhangen, dus ook:

3. Particulier initiatief ontwikkelt activiteitenplannen (voldoet al redelijk goed);
4. Particulier initiatief voert plannen uit;
5. Particulier initiatief geeft inzicht in prestaties en effecten;
6. Raad toetst aan budget, doelen en voorwaarden.

In zijn vergadering van 9 juni heeft de gemeenteraad besloten deze brief te laten behandelen in de commissie Stedelijke Samenleving. Dat is gebeurd in zijn vergadering van 15 september. Hier zijn geen aanvullende afspraken of anderszins uit voortgekomen.

Het College heeft in een brief aan de raad (en de rekenkamer) aangegeven hoe hij de werkpatronen als geconstateerd door de Rekenkamer wil doorbreken (brief dd 9 maart 2004). Ons is aangegeven dat deze brief is besproken in de vergadering van de commissie Stedelijke Samenleving van 15 september. Uit het verslag kan dit niet worden opgemaakt.

De Gemeenteraad heeft in een amendement bij het raadsvoorstel naar aanleiding van het Rekenkamerrapport Tandem besloten dat jaarlijks per 1 mei verantwoordingsinformatie van Tandem beschikbaar moet zijn voor de gemeenteraad. Deze informatie is over 2003 nog niet aan de Gemeenteraad aangeboden. Voor 2004 is in het kader van de subsidie-overeenkomst een afwijkend traject afgesproken (zogenaamde spoorboekje).

Op dit moment wordt door de Gemeenteraad nog gewerkt aan de visie op welzijnsbeleid.

Verbetervoorstellen voor het doorbreken van de werkpatronen voor zover die betrekking hebben op de Gemeenteraad zijn nog niet geformuleerd.