

Doelmatigheid en doeltreffendheid in het sociale domein



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DOELMATIGHEID EN
DOELTREFFENDHEID
IN HET SOCIALE DOMEIN

- samenvatting -

drs. Joost van den Tillaart
drs. Frank Kriek

Amsterdam, december 2009
Regioplan publicatienr. 1851b

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer.

MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding

Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht het college periodiek onderzoek te (laten) verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde bestuur en de gemeenteraad over deze uitkomsten te informeren. Het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer heeft ervoor gekozen om dit onderzoek te richten op het vaststellen van de maatschappelijke effecten van een aantal welzijnsvoorzieningen die door het stadsdeel worden gesubsidieerd. Tegelijkertijd wordt het onderzoek aangegrepen om de sturingsrelaties tussen het stadsdeel en bedoelde voorzieningen kritisch te beschouwen.

Reikwijdte en onderwerp van onderzoek

Het stadsdeel heeft in de onderzoeksopdracht een focus aangebracht op de volgende vormen van sociaal-cultureel werk, namelijk:

- de activiteiten van de tien migrantenorganisaties;
- het buurthuiswerk van Dynamo;
- het opbouwwerk van Dynamo;
- het bibliotheekwerk in de twee filialen in het stadsdeel.

Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft een tweeledige doelstelling:

- Het eerste doel is het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer in staat te stellen een gefundeerd oordeel te vellen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstreking bij een aantal sociaal-culturele activiteitensoorten: de zes buurthuizen, de twee bibliotheken, de migrantenorganisaties en het opbouwwerk in het stadsdeel.
- Het tweede doel is het stadsdeel in staat te stellen een gefundeerd oordeel te vellen over de subsidierelatie tussen het stadsdeel en een aantal sociaal-culturele activiteitensoorten: de zes buurthuizen, de twee bibliotheken, de migrantenorganisaties en het opbouwwerk in het stadsdeel.

De eerste doelstelling is gericht op de verstrekte subsidies waarvan de *doelmatigheid* en de *doeltreffendheid* moeten worden vastgesteld.

Met *doelmatigheid* wordt bedoeld: hoeveel producten, activiteiten en/of voorzieningen leveren de gesubsidieerde organisaties tegen welk bedrag en wat is de verhouding tussen de kosten en de geleverde producten? Met *doeltreffendheid* wordt bedoeld: in welke mate worden de maatschappelijke effecten en doelen zoals geformuleerd in de programmabegroting, door de gesubsidieerde organisaties gerealiseerd?

De tweede doelstelling is gericht op de *subsidierelatie* tussen het stadsdeel en de subsidiënten en het beleid van het stadsdeel dienaangaande. Het gaat hier om de wijze waarop beleidsinhoudelijke uitgangspunten zijn doorvertaald naar subsidievoorwaarden, de subsidievoorwaarden zelf, de wijze waarop en de mate waarin het stadsdeel tussentijds heeft aangestuurd, en de mate waarin

en de wijze waarop de subsidiënten tijdig hebben gerapporteerd over de voortgang van hun bestedingen. Met andere woorden: er wordt gekeken of het stadsdeel de gesubsidieerde organisaties efficiënt aanstuurt op doelmatigheid en hoe het stadsdeel haar rol vervult in de aansturing op doeltreffendheid.

Gehanteerde werkwijze

Het onderzoeksproces is in drie fasen verlopen. In de eerste fase hebben we analyse-instrumenten ontwikkeld. We hebben activiteitensoorten benoemd die bestaan uit gecategoriseerde activiteiten. Vervolgens hebben we deze activiteitensoorten in een theoretische doelenboom verbonden aan de relatie die het Stadsdeel in de Programmabegroting legt tussen de programma's, de beoogde maatschappelijke effecten en kwalitatieve doelstellingen. Samen met de verschillende effectniveaus van doeltreffendheid die we hebben onderscheiden, vormde dit ons analysekader.

In de tweede fase hebben we de doelmatigheidsvragen beantwoord aan de hand van jaaropgaven en documenten over de subsidierelaties, waarbij we kostprijzen per eenheid hebben berekend.

In de derde fase hebben we de doeltreffendheidsvragen beantwoord door documentanalyse, diepte-interviews met coördinatoren en via interviews en enquêtes met deelnemers aan de door de welzijnsinstellingen georganiseerde activiteiten. Op dit laatste onderdeel lag het zwaartepunt van het doeltreffendheidsonderzoek.

Belangrijkste resultaten: doelmatigheid

De migrantenorganisaties voorzien over het algemeen in de bij de subsidiebeschikking 2007 afgesproken producten en diensten. Er zijn in de subsidiebeschikkingen geen afspraken gemaakt over de levering van producten en diensten in bepaalde aantallen of tegen bepaalde voorwaarden en condities. Dynamo behaalt de productafspraken voor het kinderwerk, het opbouwwerk en het volwassenenwerk (ruimschoots). De bibliotheken voldoen aan de subsidievoorwaarden, maar de taakstellingen zijn in beide filialen niet allemaal behaald. De twee bibliotheekfilialen verschillen eveneens wat betreft de gemiddelde kosten per eenheid omdat het ene filiaal meer bezoekers trekt dan het andere filiaal.

De kosten per deelnemer aan activiteiten van Dynamo en migrantenorganisaties verschillen binnen één activiteitsoort. Deze kostenverschillen zijn soms minimaal, maar kunnen oplopen tot verschillen van tientallen euro's, terwijl de effecten van de goedkopere activiteiten niet achterblijven bij de effecten van duurdere activiteiten. Deze verschillen worden onder andere veroorzaakt door de vraag of vrijwilligers of professionals worden ingezet, de locatie waar een activiteit plaatsvindt, de inhoud van een activiteit en het aantal deelnemers per bijeenkomst.

Belangrijkste resultaten: doeltreffendheid

De onderzochte activiteiten van de migrantenorganisaties en Dynamo zijn bijna allemaal doeltreffend, in de zin dat ze bijdragen aan één of meerdere beoogde maatschappelijke effecten van het stadsdeel. Alle deelnemers aan

de activiteiten geven aan dat de activiteiten voor hen grote meerwaarde hebben.

Als we de bereikte doelgroep en de aard van de activiteiten echter nader beschouwen, zien we dat niet alle activiteiten een bijdrage leveren op meerdere niveaus van doeltreffendheid. Van een beperkt aantal activiteiten hebben wij geconstateerd dat deze onvoldoende doeltreffend zijn omdat zij niet voldoende gestructureerd werden aangeboden. Bij enkele andere activiteiten blijkt de doeltreffendheid laag te liggen omdat van de deelnemers kan worden verwacht (op basis van opleidingsniveau, inkomensniveau en/of taalbeheersing) dat ze activiteit ook heel goed elders zouden kunnen doen'. De deelnemers zelf hechten veel waarde aan de activiteiten van de welzijnsinstellingen.

Sturingsrelatie

De beleidsinhoudelijke uitgangspunten en doelstellingen van het stadsdeelbeleid zijn nog niet op logische en consistente wijze doorvertaald naar de subsidievoorwaarden waar de producten en diensten van de welzijnsorganisaties aan moeten voldoen. De subsidievoorwaarden zijn technisch instrumenteel van aard en zijn veelal uitgedrukt in producteenheden. Inhoudelijke voorwaarden zoals operationalisering van gewenste maatschappelijke effecten, outputdoelen richting activiteiten en activiteitensoorten, en effecten op het niveau van gedrag, attitude en/of kennis zijn wij niet tegengekomen. De subsidievoorwaarden zijn ook niet op een eenduidige en transparante wijze doorvertaald naar SMART-geformuleerde doelstellingen. Hierbij valt nog een verbetering te maken.

We kunnen niet goed beoordelen of de contacten tussen het stadsdeel en de welzijnsorganisaties kunnen worden geïnterpreteerd als adequaat tussentijds sturen.

Regioplan Beleidsonderzoek

**Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam**

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl