

Hoe evalueert de Gemeente Breda?

Een onderzoek naar de inzet van beleidsevaluaties
bij de Gemeente Breda



Hoe evalueert de gemeente Breda?

**Een onderzoek naar de inzet van beleidsevaluaties
bij de gemeente Breda**

'Hoe evalueert de gemeente Breda?'

Rekenkamer Breda

Juni 2007

Contact: secretaris Rekenkamer Breda dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail: ja.wiggers@breda.nl

Voorzitter Rekenkamer Breda: dr. Joop Roebroek

Leden Rekenkamer Breda: mr. Karel Tercic en dhr. Ben Degenhart RA

Aan dit onderzoek is verder meegewerkt door: drs. Michiel Luigjes

Foto op de omslag: Wessel Keizer

© Rekenkamer Breda

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding, normenkader, onderzoeksvragen en onderzoeksopzet	1
Hoofdstuk 2: Rapportage van de belangrijkste bevindingen	3
2.1 <i>Het gemeentelijke evaluatiebeleid van de gemeente Breda – het concernkader</i>	3
2.2 <i>Sociale Zaken en Welzijn</i>	4
2.3 <i>Buitenruimte en Beheerbedrijven</i>	6
2.4 <i>Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/Economie/Projectmanagement en Milieu</i>	8
2.5 <i>College en raad over de inzet van evaluaties</i>	9
Hoofdstuk 3: Conclusies	11
Hoofdstuk 4: Aanbevelingen	15
Reactie van College van B&W	21
Nawoord van de Rekenkamer	23

Bijlagen (zie CD-rom)

- 1. Onderzoeksvragen, normenkader, onderzoeksopzet**
- 2. Het gemeentelijke evaluatiebeleid van Breda**
- 3. Sociale Zaken en Welzijn**
- 4. Buitenruimte en Beheerbedrijven**
- 5. Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/Economie/Projectmanagement en Milieu**
- 6. College en raad over de inzet van evaluaties**
- 7. Lijst van geïnterviewde personen (naar functie)**
- 8. Geïnterviewde evaluaties van 2002 tot en met 2005**

Hoe evalueert de gemeente Breda?

Een onderzoek naar de inzet van beleidsevaluaties
bij de gemeente Breda

Rekenkamer Breda

Hoofdstuk 1: Inleiding, normenkader, onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

De Rekenkamer Breda onderzoekt in dit rapport in hoeverre beleidsevaluaties systematisch en gericht ingezet worden in het beleid en bestuur van de gemeente Breda. Beleidsevaluaties vormen een belangrijk instrument voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie om betrouwbare informatie te verkrijgen voor het ontwikkelen van nieuw beleid en het meten van de uitkomsten van beleid. Dit hoofdrapport bevat de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen. De uitgebreide bevindingen zijn in de bijlagen te vinden (zie CD-rom).

In bijlage 1 is het normenkader beschreven dat de Rekenkamer hanteert in dit onderzoek. Dit normenkader is ontleend aan de richtlijnen zoals geformuleerd door de Rijksoverheid, onder meer in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE, 2006). De kern hiervan is dat overheidsorganisaties geacht worden om evaluaties tot een vast onderdeel van beleidsprogramma's en beleidstrajecten te maken, waarbij:

1. voorafgaand aan nieuw beleid en bij wijzigingen van lopend beleid zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van informatie verkregen met ex-ante evaluaties;
2. het lopende beleid wordt gemonitord en het beleidsproces in kaart wordt gebracht;
3. na afloop van beleidstrajecten en/of op vaste momenten in het lopende beleid/programma de resultaten(output), maatschappelijke effecten-neveneffecten (outcome), effectiviteit en efficiëntie van het beleid worden geëvalueerd (ex-post evaluaties).

Het uiteindelijke doel is te komen tot een resultaatgerichte, lerende overheid, die zich voortdurend afvraagt of zij de juiste (meetbare) doelen stelt, of zij de juiste instrumenten inzet en of zij de gewenste maatschappelijke effecten bereikt. Een dergelijk resultaatgericht sturingsmodel is onlosmakelijk verbonden met beleidsevaluaties. Het startpunt van een resultaatgerichte overheid ligt immers in een goede onderbouwing van het beleid, waarbij ex-ante evaluaties zicht geven op de maatschappelijke problemen (ook vanuit het perspectief van burgers en maatschappelijke partners in de stad); op welke wijze deze problemen vertaald kunnen worden in concrete meetbare beleidsdoelen; welke beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden om tot een oplossing van de maatschappelijke problemen te komen; en wat de voor- en nadelen van verschillende beleidsalternatieven zijn. Het sluitstuk van een resultaatgericht beleid ligt in het meten van wat er van de beleidsvoornemens terechtgekomen is door middel van ex-post evaluaties. Daarmee kan verantwoording naar bestuur, burgers, subsidieverstrekken e.d. afgelegd worden omtrent de resultaten van het beleid; en zo mogelijk nog belangrijker, kan de overheid zelf leren van de ervaringen met haar beleid en aanknopingspunten vinden voor verbeteringen in de opzet, uitvoering, doelmatigheid en doeltreffendheid van haar beleid.

Het normenkader stelt dat, willen evaluaties bijdragen aan een effectiever, doelmatiger en transparanter beleid, het essentieel is dat:

- een positieve, leergerichte cultuur ten aanzien van evaluaties aanwezig is;
- een goede structuur binnen de organisatie bestaat voor de inzet van evaluaties;
- het verrichten van evaluaties en het benutten van de uitkomsten van evaluaties goed verankerd is in de organisatie;
- evaluaties zodanig systematisch en gericht in ieder fase van de beleidscyclus verricht worden, dat de beleidscyclus op alle werkvelden voldoende 'omsloten' is door evaluaties; en
- het vervolgtraject op de evaluaties goed vastgelegd is.

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

‘Op welke wijze hanteert de gemeente Breda het instrument beleidsevaluatie binnen het proces van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording’.

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- wat is het evaluatiebeleid van de gemeente/de vakdirecties;
- welke organisatiestructuur bestaat er voor evaluaties binnen de gemeente;
- welke (ex- ante en ex-post)evaluaties zijn verricht in de periode van 2002 tot en met 2005;
- worden de werkvelden hiermee voldoende afgedekt en wordt de beleidscyclus overal voldoende ‘omsloten’ door evaluaties;
- in hoeverre worden de (uitkomsten van de) evaluaties daadwerkelijk gebruikt in beleid;
- zijn er best practices aan te wijzen; en welke knelpunten zijn aan te wijzen;
- welke aanbevelingen zijn te formuleren ter verbetering van de evaluatiefunctie.

Onderzoeksopzet

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, heeft de Rekenkamer het evaluatiebeleid en de verrichte evaluaties binnen concern en de vakdirecties¹ Sociale Zaken, Welzijn, Buitenruimte, Beheerbedrijven, Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/Economische zaken/Projectmanagement en Milieu onderzocht; alsmede de standpunten van college en raad over de inzet en het gebruik van evaluaties. Dit is gedaan aan de hand van documentanalyses (begrotingen, beleidsplannen, jaarverslagen, Maraps en de voorhanden zijnde evaluatierapporten over de periode van 2002 tot en met 2005²). Daarnaast is een zestigtal interviews gehouden met vertegenwoordigers van college, raad, directieraad, concernstaf, de genoemde vakdirecties en de afdeling Onderzoek&Informatie.

In april-mei 2007 heeft ambtelijk hoor- en wederhoor plaatsgevonden ter verificatie van de feiten en bevindingen in het onderzoek. Op 24 mei 2007 is het college van Burgemeester en Wethouders gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven in het kader van hoor- en wederhoor. De reactie van het college is samen met het nawoord van de Rekenkamer opgenomen aan het einde van dit rapport.

Hoofdstuk 2 bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. In hoofdstuk 3 komen de conclusies aan bod. hoofdstuk 4 bevat de aanbevelingen van de Rekenkamer.

¹ In 2006 heeft een reorganisatie binnen de gemeente plaatsgevonden, waarbij de dienstenstructuur is opgeheven en een overkoepelende directieraad is ingesteld om sturing aan de aparte vakdirecties te geven. In 2007 heeft opnieuw een wijziging in de gemeentelijke organisatie plaatsgevonden. De vakdirectie Welzijn heet sindsdien ‘de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling’, de vakdirectie Beheerbedrijven is samen met het Accommodatiebedrijf overgegaan in ‘de vakdirectie Stadsbedrijven’ en de vakdirectie Milieu is deels overgegaan naar de vakdirectie Stadsontwikkeling (nu ‘vakdirectie Ruimtelijke Ontwikkeling’ geheten), deels naar andere vakdirecties.

² Met in grote lijnen de actuele ontwikkelingen tot op heden (begin 2007).

Hoofdstuk 2: Rapportage van de belangrijkste bevindingen

Hieronder volgt een rapportage van de belangrijkste bevindingen. Achtereenvolgens komt het gemeentelijke evaluatiebeleid, het evaluatiebeleid van de vakdirecties Sociale Zaken en Welzijn (de voormalige dienst Sociale Zaken, Arbeidsmarktbeleid en Welzijn), Buitenruimte en Beheerbedrijven (de voormalige dienst Stadsbeheer), en Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/Economische zaken/Projectmanagement en Milieu (de voormalige Ontwikkelingsdienst Breda) aan de orde. Daarna volgt de mening van college en raad over de inzet van evaluaties (2.5).

2.1 Het gemeentelijke evaluatiebeleid van Breda – het concernkader

Evaluatiebeleid – cultuur ten aanzien van evaluaties

Tot op heden heeft de gemeente geen (uitgeschreven) gemeentelijk evaluatiebeleid, noch heeft de gemeente een onderzoeksprogramma, een standaardbudget, richtlijnen en procedures voor evaluaties vastgelegd. Evenmin is er een cultuur binnen de gemeente om beleid systematisch te evalueren en een standaard evaluatiebeleid bij alle vakdirecties te stimuleren.

In 2004 is een gemeentelijke Verordening Onderzoeken in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet³ opgesteld en in de gemeentebegrotingen van 2005, 2006 en 2007 is een paragraaf opgenomen over de onderzoeken artikel 213a binnen de gemeente Breda. Een onderzoeksprogramma is echter niet opgesteld.

Organisatiestructuur – inzet van evaluaties

De concerncontroller is verantwoordelijk voor de sinds 2003 door het Rijk verplicht gestelde onderzoeken in het kader van artikel 213a. In 2004-2006 zijn hiertoe enkele losse ad-hoc onderzoeken verricht. Voor 2007 zijn geen 213a onderzoeken geagendeerd, ondanks de wettelijke verplichting. Naast de verantwoordelijkheid van de concerncontroller in het kader van 213a en het instellen van een onafhankelijke Rekenkamer heeft de gemeente geen verantwoordelijkheids- of organisatiestructuur voor evaluaties vastgelegd.

De gemeente Breda beschikt wel over een gemeentelijke onderzoeksafdeling, de afdeling Onderzoek&Informatie (O&I), die deels uit de Algemene Middelen betaald wordt. Jaarlijks voert O&I in opdracht van de Concernstaf een aantal gemeentebrede monitoren uit, zoals de Burgerenquête en de Veiligheidsmonitor. Daarnaast voert O&I een aantal monitoren op specifieke beleidsterreinen uit, zoals wonen, onderwijs en vastgoed. Ook verricht O&I een toenemend aantal onderzoeken in opdracht van en in overleg met verschillende vakdirecties en vervult O&I in toenemende mate een adviesrol naar de vakdirecties. De onderzoeken van O&I betreffen vooral stand-van-zaken-onderzoeken en klanttevredenheidsonderzoeken. De kosten voor de onderzoeken worden doorgerekend aan de opdrachtgevende vakdirecties. De meeste vakdirecties beschikken echter niet over een budget voor evaluaties, zodat budget meestal ad-hoc bijeen gezocht moet worden.

Gemeentebreed is sinds 2002 een toename in het cijfermatig monitoren te constateren. In het kader van het GroteStedenBeleid (GSB) wordt binnen de gemeente een toenemend aantal prestatie-indicatoren gemonitord en sinds 2005 zijn de afspraken met het Rijk over te monitoren prestatie-indicatoren verder aangescherpt in het kader van GSB-III. Binnen de Concernstaf is een coördinator voor het Grote Stedenbeleid aangesteld, die de GSB-monitoring en de verantwoording naar het Rijk toe coördineert. Ook monitort de gemeente sinds 2004 steeds meer streefcijfers ten behoeve van de gemeentebegroting en het jaarverslag. De monitoren, stand-van-zaken onderzoeken en streefcijfermetingen binnen de gemeente hebben echter lang niet allemaal een structureel, systematisch en over de jaren heen vergelijkbaar karakter. In de begrotingen en jaarverslagen ontbreken daardoor nogal wat gegevens.

³ Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht gemeenten om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en om jaarlijks een onderzoeksprogramma op te stellen.

Met betrekking tot de inzet van evaluaties constateert de concerncontroller dat evaluaties tot op heden vooral ad-hoc verricht worden binnen de gemeente door het ontbreken van een gezamenlijke structuur voor evaluaties. Ook bestaan er in zijn ogen grote verschillen tussen de vakdirecties in de aanpak van evaluaties. Het gebruik van de uitkomsten wisselt eveneens sterk. Als positief voorbeeld wordt het veiligheidsbeleid genoemd: de uitkomsten van de veiligheidsmonitor worden daadwerkelijk gebruikt om het beleid te verbeteren. Op sommige andere terreinen en bij sommige andere monitors/evaluaties is dat minder het geval of wordt het benutten van de resultaten van evaluaties betwijfeld.

Voorgestelde verbeteringen

Om meer structuur te creëren, om vakdirecties die achterblijven over de streep te trekken en om een meer gestructureerde aanpak van het proces van beleidsvoorbereiding tot en met beleidsverantwoording door te voeren binnen de gemeente, is het belangrijk om tot een gezamenlijk gemeentelijk evaluatiebeleid te komen, aldus de concerncontroller. Daarbij dienen een aantal randvoorwaarden vastgelegd te worden om de kans te vergroten dat er nuttige evaluaties verricht worden en de uitkomsten van evaluaties goed gebruikt worden. Deze randvoorwaarden zijn: het beter meetbaar maken van de doelen van beleid, zodat de resultaten van beleid daadwerkelijk te meten zijn; gezamenlijk tot een commitment van alle partijen (raad, college, directieraad, vakdirecties) komen over de rol, de inzet en het gebruik van evaluaties binnen de gemeentelijke organisatie; kwaliteitsnormen vastleggen met betrekking tot de kwaliteit van evaluaties; een overzicht maken wat er aan evaluaties gedaan wordt binnen de gemeente/vakdirecties om evaluaties goed traceerbaar te maken en om eventuele lacunes wat betreft evaluaties op te sporen. Hiertoe is de afdeling O&I momenteel bezig met het opzetten van een onderzoeksdatabank in opdracht van de directieraad.

De invulling van deze randvoorwaarden en het vastleggen van een evaluatiebeleid moeten gaan zorgen voor een structurele inbedding van evaluaties binnen het gemeentelijk beleid, aldus geïnterviewden binnen de concernstaf.

2.2 De vakdirecties Sociale Zaken en Welzijn

Evaluatiebeleid – cultuur ten aanzien van evaluaties

De voormalige dienst Sociale Zaken, Arbeidsmarktbeleid en Welzijn en de vakdirecties Sociale Zaken en Welzijn beschikken niet over een uitgeschreven evaluatiebeleid, noch over een onderzoeksprogrammering. Ook zijn er geen richtlijnen, verantwoordelijkheidsstructuur, coördinatiestructuur of structureel budget voor evaluaties vastgelegd.

Kenmerkend voor Sociale Zaken is een actiegerichte, no-nonsense houding, waardoor de behoefte aan een papieren evaluatiebeleid binnen SZ niet erg gevoeld wordt. Beleid en uitvoering staan op veel werkterreinen van Sociale Zaken dicht bij elkaar, aangezien SZ zelf de uitvoering van de bijstand, het armoedebeleid e.d. doet. Hierdoor doet Sociale Zaken vrijwel automatisch veel praktijkkennis op. Daarnaast bestaat bij Sociale Zaken al jaren een trend naar een meer zakelijke, prestatiegerichte aanpak, vooral als gevolg van de jarenlange strenge verplichte cijfermatige verantwoording naar het Rijk toe. Hierdoor zit het cijfermatig monitoren inmiddels redelijk standaard in de cultuur van Sociale Zaken, met name bij de bijstand.

De vakdirectie Welzijn is minder ver in het proces van structurering en resultaatgerichtheid. Pas recentelijk is hier onder meer op instigatie van het Rijk een beweging naar een meer prestatiegerichte aanpak te zien. Bij Welzijn bestaat traditioneel een meer vakinhoudelijke en procesgerichte benadering, vooral gericht op de relatie met de instellingen⁴ die subsidie ontvangen. Welzijn heeft meer moeite dan Sociale Zaken met cijfermatige resultaat-metingen. Welzijn kent derhalve ook niet zo'n traditie om standaard te monitoren/evalueren. Door sommigen binnen Welzijn wordt dit als gemis ervaren en bestaat er behoefte aan een meer structuur biedend evaluatiebeleid.

⁴ Bij Welzijn zijn het de maatschappelijke instellingen die de uitvoering van het beleid doen.

Inzet van evaluaties

Op basis van de geanalyseerde stukken en de interviews komt de Rekenkamer tot zo'n 60 evaluaties bij SAW uitgevoerd in de periode van 2002 tot en met 2005. Deze zijn voor een groot deel terug te vinden zijn in beleidsstukken en managementrapportages, hoewel vaak erg kort beschreven. Van een deel van de evaluaties is niet goed uit de beleidsstukken te lezen wat de evaluaties precies behelsden.

Bij Sociale Zaken zijn/worden vooral veel cijfermatige monitoren en veel uitvoeringsgerichte stand-van-zaken-onderzoeken gedaan. Vooral de grotere monitoren hebben in veel gevallen een structureel karakter. Op het gebied van het structureel cijfermatig monitoren gelden enkele terreinen van Sociale Zaken (met name de bijstand) als positief voorbeeld binnen de gemeente. Ex-ante evaluaties, effectmetingen en beschouwelijke meta-beleidsbeoordelingen worden echter verhoudingsgewijs weinig gedaan. De insteek bij Sociale Zaken ten aanzien van evaluaties is vooral beheersmatig en gericht op de (financiële) verantwoording. Voor een inhoudelijk inzicht is over het geheel genomen weinig plaats in evaluaties. Onderzoeken naar de maatschappelijke effecten van beleid worden weinig gedaan. Ook wordt er op sommige gebieden in het geheel niet of nauwelijks geëvalueerd. In die zin zijn enige lacunes waar te nemen en kan worden geconcludeerd dat het beleid bij Sociale Zaken nog niet volledig 'omsloten' wordt door evaluaties.

Bij Welzijn worden evaluaties veelal ad-hoc en incidenteel uitgevoerd en bestaat een minder cijfermatige benadering. Er worden wel enkele gegevens cijfermatig gemonitord ter verantwoording aan het Rijk, maar de meer kwalitatieve en procesgerichte evaluaties voeren de boventoon bij Welzijn. Het merendeel van de evaluaties bestaat uit beschrijvingen van de stand van zaken ten aanzien van de eigen beleidsprocessen en activiteiten. Daarnaast zijn in tegenstelling tot bij Sociale Zaken enkele ex-ante evaluaties bij Welzijn verricht, hoewel dit meer probleemverkennde evaluaties zijn dan uitwerkingen van meerdere beleidsalternatieven (en in die zin zijn dit dus geen ex-ante evaluaties in de strikte zin zoals het Rijk dit bedoelt).

Ook bij Welzijn worden de maatschappelijke effecten van beleid nauwelijks onderzocht. Een aantal geïnterviewden is van mening dat effectmetingen op het welzijnsterrein erg moeilijk zijn, omdat concrete inhoudelijke maatschappelijke resultaten moeilijk meetbaar zouden zijn. Andere geïnterviewden vinden dat de doelen van beleid en van evaluaties concreter en duidelijker gesteld zouden moeten worden. Op enkele werkelden van Welzijn zijn in het geheel weinig evaluaties verricht. Ook hier constateert de Rekenkamer dat er lacunes zijn en dat het beleid nog niet volledig 'omsloten' wordt door evaluaties.

Initiatief – uitvoering evaluaties

Het initiatief voor evaluaties ligt bij Sociale Zaken en Welzijn in eerste instantie grotendeels bij het Rijk of bij de politiek (i.c. de raad). Bij beide vakdirecties is dit initiatief op een aantal terreinen deels overgenomen door de vakdirectie en/of de beleidsmedewerkers.

Met betrekking tot de uitvoering van de evaluaties constateert de Rekenkamer dat nogal wat evaluaties bij Sociale Zaken en Welzijn intern (door beleidsmedewerkers) uitgevoerd worden zonder dat aangegeven is op welke wijze de onafhankelijkheid van de evaluaties is gewaarborgd. Ook constateert de Rekenkamer dat bij in ieder geval een deel van de evaluaties een gerichte onderzoeksvraag en een concreet gebruiksdoel van de evaluatie in het beleid ontbreekt. Ook ontbreekt hier en daar een onderbouwing van de conclusies in evaluaties. Ondanks dat de Rekenkamer in dit onderzoek niet expliciet heeft gekeken naar de kwaliteit van de evaluaties, wil zij toch het belang van onafhankelijke en kwalitatief goede evaluaties benadrukken voor de betrouwbaarheid van de gegevens.

Het benutten van de uitkomsten van evaluaties

Ten aanzien van het gebruik van de uitkomsten van evaluaties en de vervolgstappen in beleid constateert de Rekenkamer dat dit moeilijk te achterhalen is aan de hand van de documenten: daarover is vaak weinig in de beleidsstukken van SAW terug te vinden. Volgens de geïnterviewden varieert het gebruik van de uitkomsten van de evaluaties. Bij Sociale Zaken dienen de meeste evaluaties ter verantwoording en/of om resultaten naar buiten (naar het Rijk, de politiek of naar de stad) te kunnen presenteren. Sociale Zaken wordt door medewerkers omschreven als een politieke afdeling, waar de druk om te presteren groot is. Evaluaties worden minder

gebruikt om zelf van te leren en om het beleid te verbeteren. Alleen de landelijke benchmarkonderzoeken en de daarop volgende kringgesprekken met andere gemeenten worden expliciet gebruikt om zelf van te leren.

Ook bij Welzijn dienen evaluaties veelal om verantwoording af te leggen en daarnaast als instrument om iets te bewerkstelligen in de maatschappij en/of bij andere partijen in het maatschappelijke veld (b.v. om partijen te overtuigen van een bepaalde visie/aanpak). Op sommige terreinen van Welzijn worden uitkomsten wel expliciet gebruikt om van te leren en verbeteringen aan te brengen in beleid. Dat is vooral daar te zien waar evaluaties op eigen initiatief van de vakdirectie of de medewerkers zijn gedaan. Op andere terreinen zijn de evaluaties minder gebruikt om het beleid te verbeteren. Met name daar waar evaluaties vooral dienen ter verantwoording, ter controle of beheersing van de (financiële) processen en/of waar evaluaties vooral een extern doel hebben (b.v. naar de stad toe of om maatschappelijke organisaties mee te krijgen), lijkt het interne leerproces en verbetering in het beleid minder van de grond te komen.

De Rekenkamer concludeert dat de gestructureerde inzet van evaluaties en het omsluiten van het beleid door evaluaties duidelijk ruimte laat voor verbetering bij zowel Sociale Zaken als bij Welzijn. Op het gebied van het structureel cijfermatig monitoren kunnen enkele terreinen van Sociale Zaken (met name de bijstand) als positief voorbeeld binnen de gemeente gelden. Voor meer beschouwelijke, inhoudelijke en legerichte evaluaties is hier over het geheel genomen echter weinig ruimte. Bij Welzijn kan op meerdere vlakken verbetering worden aangebracht, o.a. in de doelgerichtheid van evaluaties. Voorts concludeert de Rekenkamer dat zowel de traceerbaarheid van de uitkomsten van evaluaties, als het gebruik van de evaluaties in het eigen beleid verbeterd kunnen worden bij Sociale Zaken en bij Welzijn.

2.3 De vakdirecties Buitenruimte en Beheerbedrijven

Evaluatiebeleid – cultuur ten aanzien van evaluaties

De voormalige dienst Stadsbeheer en de vakdirectie Buitenruimte hebben geen uitgeschreven evaluatiebeleid, onderzoeksprogrammering of onderzoeksbudget. Beheerbedrijven is de eerste vakdirectie binnen de gemeente die in 2004 samen met O&I begonnen is met het opstellen van een onderzoeksprogrammering en is wat dit betreft een voorloper binnen de gemeente. Ook heeft Beheerbedrijven als één van de weinige vakdirecties binnen de gemeente zelf een onderzoeksbudget ingesteld, eerst centraal, sinds 2004 beschikken de vier werkvelden ieder zelf over een evaluatiebudget. Bij beide vakdirecties bestaat een positieve cultuur ten aanzien van evaluaties en beide vakdirecties zijn actief bezig om evaluaties meer gestructureerd in te zetten.

Bij Buitenruimte is sinds 2002 veel geïnvesteerd in het opzetten en uitwerken van een heldere beleidscyclus en een systematische inzet van evaluaties hierbinnen. Daardoor is een ontwikkeling naar een meer rationeel en gestructureerd beleid in gang gezet, met een toenemend integrale aanpak van beleid, programmering, uitvoering en evaluaties. Buitenruimte is één van de twee vakdirecties (samen met de vakdirectie Milieu) binnen de gemeente die hierin het verst gevorderd is. Om de structurele inzet van evaluaties verder te bevorderen, wordt het opzetten van een evaluatiebeleid en een uitgewerkte onderzoeksprogrammering noodzakelijk geacht door de geïnterviewden bij Buitenruimte.

Bij Beheerbedrijven bestaat een duidelijke visie omtrent de uitvoering en zijn de beleids- en bedrijfsprocessen eveneens meer gestructureerd ingericht in de afgelopen jaren. Beheerbedrijven bestaat echter niet uit een integraal werkveld, maar meer uit een aantal losse werkvelden. Bovendien wordt het beleid op deze afzonderlijke werkvelden grotendeels door vakdirecties van de voormalige Ontwikkelingsdienst gemaakt (i.c. Stadsontwikkeling en Milieu). De aanpak van beleid en van de onderzoeksprogrammering is bij Beheerbedrijven daardoor heel praktisch ingestoken. Kern hiervan is een sterke maatschappij-oriëntatie en een sterke uitvoeringgerichtheid. Deze aanpak heeft er inmiddels toe geleid dat Beheerbedrijven zich bij iedere voorziening standaard afvraagt of de voorziening goed voldoet, wat de burgers en andere gebruikers (b.v. bedrijven) van de voorziening vinden, en wat en op welke wijze zaken verbeterd kunnen worden. Om deze vragen te beantwoorden worden gericht evaluaties ingezet.

De inzet van evaluaties

In totaal zijn er ruim 80 evaluaties verricht bij de vakdirecties Buitenruimte en Beheerbedrijven in de periode van 2002 tot en met 2005, ongeveer gelijk verdeeld over beide vakdirecties. Bij beide vakdirecties is in de loop der jaren een ontwikkeling waar te nemen van een vooral ad-hoc inzet van evaluaties naar een meer structurele inzet en aanpak van evaluaties. De verrichte evaluaties zijn voor een groot deel te traceren aan de hand van de begrotingen, beleidsplannen, jaarverslagen e.d., waarbij het vaak ook duidelijk is wat de evaluaties precies behelsden.

De Rekenkamer constateert dat Buitenruimte en Beheerbedrijven vooral veel monitoren en veel klanttevredenheidsonderzoeken verrichten. Met name Beheerbedrijven is één van de voorlopers binnen de gemeente op het gebied van het meten van de klanttevredenheid. Ook in het verrichten van ex-ante evaluaties in de vorm van het toetsen van nieuwe ideeën/voorzieningen in de praktijk/onder de bevolking kan Beheerbedrijven als één van de voorlopers worden aangemerkt. Dit betreft overigens nog weinig ex-ante evaluaties waarin meerdere alternatieven getoetst en doorgerekend worden. In die zin zijn de meeste evaluaties geen echte ex-ante evaluaties in de strikte zin zoals het Rijk bedoelt.

Verder constateert de Rekenkamer dat Buitenruimte en Beheerbedrijven vooral veel uitvoerings/praktijkgerichte stand-van-zaken-onderzoeken (laten) verrichten. Bij Buitenruimte zijn daarnaast ook een aantal beschouwelijke meta-beleidsevaluaties gedaan, waarin het gehele beleid op een bepaald terrein kritisch beschouwd wordt. Over het geheel genomen zijn deze echter in de minderheid. Ook constateert de Rekenkamer dat beide vakdirecties relatief weinig ex-post onderzoeken in de zin van echte effectmetingen verrichten. Deze ex-post evaluaties kunnen nog verder uitgebreid/ontwikkeld worden. De beleidscyclus wordt hierdoor binnen beide vakdirecties nog niet volledig omsloten door evaluaties. Uit de interviews blijkt dat betrokkenen binnen beide vakdirecties deze mening delen.

Voorts constateert de Rekenkamer dat vooral qua monitoring en klanttevredenheidsonderzoeken een groot deel van de werkvelden van Buitenruimte en Beheerbedrijven bestreken lijkt te worden. Op enkele gebieden bestaan nog lacunes en met name op het gebied van effectmetingen is nog ruimte voor verbetering.

Initiatief – uitvoering van evaluaties

Bij Buitenruimte en Beheerbedrijven wordt het grootste deel van de evaluaties op eigen initiatief verricht en beide vakdirecties zijn actief bezig met het verbeteren van de inzet en het benutten van de resultaten van evaluaties. Beide vakdirecties gelden wat dit betreft als goede voorbeelden binnen de gemeente.

Met betrekking tot de uitvoering van de evaluaties kan worden geconstateerd dat er geregeld overleg tussen beide vakdirecties en O&I is over de opzet en uitwerking van evaluaties. In (de opzet van) de evaluaties is in veel gevallen een concrete onderzoeksvraag en een concreet gebruiksdoel traceerbaar. In enkele gevallen kan dit nog explicieter uitgewerkt worden. Ook is de gegevensverzameling en een onderbouwing van de conclusies in veel gevallen traceerbaar verantwoord. Met name daar waar evaluaties intern door medewerkers zelf verricht worden, ontbreekt het nogal eens aan een duidelijke afweging waarom deze evaluaties intern uitgevoerd worden en op welke manier de onafhankelijkheid bij interne uitvoering gewaarborgd is. De Rekenkamer heeft zich in dit onderzoek niet specifiek gericht op de kwaliteit van de evaluaties, maar wijst in deze toch op het belang van onafhankelijke, kwalitatief goed uitgevoerde, goed onderbouwde evaluaties.

Het benutten van de uitkomsten van evaluaties

Ten aanzien van het gebruik van de evaluaties constateert de Rekenkamer dat de uitkomsten van en vervolgacties op de evaluaties deels goed terug te lezen zijn in de begrotingen, beleidsplannen e.d., hoewel vaak erg kort. In recentere jaren zijn deze beter traceerbaar. De inbedding van de evaluaties in beleid en het gebruik van de (uitkomsten van) evaluaties lijkt daardoor beter te worden in de loop der jaren, zowel bij Buitenruimte en Beheerbedrijven. Toch is er volgens betrokkenen bij Buitenruimte en Beheerbedrijven nog veel werk te verrichten, voordat het instrument beleidsevaluaties echt voldoende systematisch ingezet wordt en het gebruik van de evaluaties optimaal is. Intern worden de uitkomsten in toenemende mate gebruikt om van te leren en om het beleid te verbeteren. Daarnaast kunnen evaluaties volgens betrokkenen nog meer gebruikt worden

om de beleidsprestaties zichtbaar te maken voor de raad en de stad en om te laten zien waar nog verder aan gewerkt zal worden.

Al met al constateert de Rekenkamer dat beide vakdirecties tot de voorlopers binnen de gemeente behoren op evaluatiegebied. Bij beide vakdirecties is de beleidscyclus nog niet overal volledig 'omsloten' door evaluaties en op specifieke punten kan de inzet van evaluaties nog verbeterd worden. Buitenruimte en Beheerbedrijven zijn echter zelf actief en kritisch bezig om de inzet van evaluaties te verbeteren en beide vakdirecties gelden daarom als positief voorbeeld binnen de gemeente.

2.4 Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/Economie/Projectmanagement en Milieu

Evaluatiebeleid - cultuur ten aanzien van evaluaties

De voormalige Ontwikkelingsdienst Breda (ODB) en de vakdirecties hierbinnen hebben tot op heden geen formeel uitgeschreven evaluatiebeleid of onderzoeksprogrammering. De meeste geïnterviewden binnen de vakdirecties van de ODB zijn van mening dat een meer structurele inzet van evaluaties en het opzetten van een evaluatiebeleid noodzakelijk zijn voor een meer doelgericht en resultaatgericht beleid.

Op de meeste werkvelden is geen tijd, (standaard)budget of capaciteit gereserveerd voor evaluaties. Op enkele werkvelden (i.c. Milieu, Verkeer en Vervoer, Wonen) is de beleidscyclus meer gestructureerd uitgewerkt in de afgelopen jaren en bestaat er een positieve cultuur ten aanzien van evaluaties. Op deze werkvelden zijn de beleidsdoelen inmiddels concreter en beter meetbaar gemaakt, en zijn evaluaties en monitoren gepland in iedere fase van beleid. Milieu is het verst gevorderd in de daadwerkelijke uitvoering hiervan en geldt wat dit betreft als voorloper binnen de gemeente, terwijl met name bij Wonen de praktijk achterloopt bij de papieren opzet.

Op andere werkvelden binnen de voormalige ODB (i.c. Ruimtelijke Ordening, Grondbedrijf, Projectmanagement) staat het werken volgens een gestructureerde beleidscyclus en een gestructureerde aanpak van evaluaties nog niet echt op poten. Op deze laatste afdelingen worden evaluaties vooral ad-hoc ingezet (bijvoorbeeld als er iets fout gegaan is) of als deze verplicht zijn vanuit het Rijk (b.v. bij planvorming op het gebied van Ruimtelijke ordening of verantwoording voor GSB-gelden). Als belangrijkste knelpunten voor de inzet van evaluaties worden gezien: geen cultuur, geen tijd, geen geld voor evaluaties.

Inzet van evaluaties

Toch zijn er over het geheel genomen redelijk veel evaluaties bij de ODB verricht in de periode van 2002 tot en met 2005, hetgeen onder meer te maken heeft met de grote omvang van de werkvelden van de ODB, de (relatief grote financiële) risico's hierbinnen en met de vele verplichtingen vanuit het Rijk. Zo is de gemeente niet alleen bij planvorming op ruimtelijke orderingsgebied verplicht om ex-ante evaluaties te verrichten en heeft de gemeente een verantwoordingsverplichting ten aanzien van GSB/Stedelijke vernieuwingsgelden, maar kennen ook de werkvelden Milieu, Wonen en Verkeer&Vervoer een toenemend aantal vanuit het Rijk verplichte evaluaties/monitoren.

De evaluaties binnen de ODB zijn overigens lang niet allemaal goed te traceren aan de hand van de geanalyseerde begrotingen, beleidsplannen, jaarverslagen e.d.. De grotere monitoren en de onderzoeken die een functie 'naar buiten toe' hebben, zijn hierbij beter terug te lezen dan de meer interne evaluaties. In een behoorlijk aantal gevallen is wel een titel of onderwerp van evaluaties genoemd in beleidsstukken, maar is het onduidelijk wat de evaluatie precies behelst. In een aantal gevallen is het zelfs onduidelijk of de evaluatie ooit uitgevoerd is.

De evaluaties overziend worden er bij de voormalige ODB vooral veel monitoren en stand-van-zaken-onderzoeken uitgevoerd, redelijk wat ex-ante evaluaties en weinig ex-post effectmetingen. Het evalueren van de resultaten en effecten van beleid is in veel gevallen nog sterk onderbelicht bij de vakdirecties, zo constateren ook de geïnterviewden. De ex-ante evaluaties worden inmiddels redelijk structureel verricht binnen Milieu, Stadsontwikkeling en het Grondbedrijf, hoewel hierbij zelden meerdere alternatieven onderzocht worden en de meeste ex-ante evaluaties in die zin geen echte ex-ante evaluaties zijn zoals het Rijk bedoelt. De vele monitoren en stand-van-zaken-onderzoeken hebben lang niet allemaal een structureel karakter, vooral bij Stadsontwikkeling, Pro-

jectmanagement en het Grondbedrijf vinden deze voornamelijk ad-hoc plaats. Ook de grote projecten worden niet structureel geëvalueerd. Verder constateert de Rekenkamer dat er bij de ODB vooral veel bedrijfsvoerings-onderzoeken en uitvoeringsgerichte onderzoeken gedaan worden en weinig meta-beleidsbeoordelingen, waarin de doelmatigheid en doeltreffendheid van een geheel beleidsterrein of programma wordt onderzocht. Voor beschouwelijke, uitvoerings-overstijgende evaluaties lijkt tot op heden weinig ruimte bij de voormalige ODB. Er zijn daardoor nogal wat lacunes op evaluatiegebied binnen de voormalige ODB waar te nemen en op veel werkvelden wordt de beleidscyclus (nog) niet volledig 'omsloten' door evaluaties.

Initiatief - uitvoering van de evaluaties

Bij Stadsontwikkeling, het Grondbedrijf en Projectmanagement worden evaluaties vooral gedaan omdat deze verplicht zijn vanuit het Rijk en/of omdat deze gevraagd worden vanuit de politiek. Met name bij Milieu, Verkeer-Vervoer, Wonen en Economie worden evaluaties ook op eigen initiatief gestart.

Met betrekking tot de uitvoering van de evaluaties constateert de Rekenkamer dat veel evaluaties bij de voormalige ODB intern door beleidsmedewerkers uitgevoerd worden, een deel wordt door O&I verricht, slechts enkele worden uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau. In de intern uitgevoerde evaluaties ontbreekt in veel gevallen een duidelijke afweging waarom deze intern uitgevoerd worden en op welke wijze de onafhankelijkheid van de evaluaties gewaarborgd is bij interne uitvoering van de evaluaties. Hoewel de Rekenkamer zich in dit onderzoek niet specifiek richt op de kwaliteit van de evaluaties, constateert zij dat in ieder geval bij een deel van de evaluatierapporten een gerichte onderzoeksvraag, een specifiek gebruiksdoel richting beleid, een verantwoording van de gegevensverzameling en/of een onderbouwing van de conclusies ontbreekt. De Rekenkamer concludeert dat hierin nog duidelijk ruimte voor verbetering zit.

Het benutten van de uitkomsten van evaluaties

Ten aanzien van het gebruik van de uitkomsten van de evaluaties in beleid constateert de Rekenkamer dat dit moeilijk te achterhalen aan de hand van documenten: hierover is over het algemeen weinig in de begrotingen, beleidsstukken e.d. van de ODB opgenomen. Bij Milieu, Verkeer&Vervoer en Economische Zaken worden de uitkomsten van onderzoeken/evaluaties volgens geïnterviewden over het algemeen (redelijk) goed gebruikt om het beleid te verbeteren. Op andere afdelingen wordt minder gebruik gemaakt van de resultaten van evaluaties, zo blijkt uit de interviews. Op een aantal terreinen hebben evaluaties meer een verantwoordingsfunctie naar het Rijk toe en meer een politieke en maatschappelijke functie (naar de stad toe), dan dat er in het beleid veel mee gedaan wordt. De Rekenkamer constateert, evenals overigens veel geïnterviewden binnen de ODB, dat zowel de inzet, als de wijze waarop intern gebruik wordt gemaakt van de resultaten van evaluaties nog duidelijk verbeterd kan worden binnen de voormalige ODB, met name bij Stadsontwikkeling, het Grondbedrijf en Projectmanagement.

2.5 College en raad over de inzet van evaluaties

Evaluatiebeleid

Tot op heden heeft de gemeente Breda geen gemeentelijk evaluatiebeleid opgesteld, waarin een visie, richtlijnen, procedures en structuur ten aanzien van evaluaties is vastgelegd. Uit de interviews blijkt dat college en raad duidelijk behoefte hebben aan meer afspraken, richtlijnen en structuur ten aanzien van evaluaties. Zoals het college het verwoordt: *"Wij hebben op dit moment geen beleid en geen kader voor evaluaties. Daarom is het allemaal erg ad-hoc en versnipperd. De bedoeling is dat dit kader er wel komt, want het is nodig dat we dit meer systematisch gaan aanpakken. Daar heeft het college zich al over uitgesproken en heeft de directieraad al opdracht voor gekregen, om een praktisch raamwerk op te gaan zetten om meer systematisch in iedere fase van de beleidscyclus te gaan evalueren en te reflecteren. Hierbij is het belangrijk dat er een verbinding wordt gelegd tussen evaluaties en 1. de cyclische producten en de ontwikkeling hierin naar meetbare doelen en prestatiegegevens, 2. de lopende organisatieverandering richting een meer integraal, resultaatgericht beleid en 3. de meningen en signalen vanuit de burgers (er moet goed geëvalueerd worden wat de stad vindt)."*

Een raadsfractie formuleert de algemene gevoelens van de raad als volgt: *"Nu zijn we vooral ad-hoc bezig en wordt er wel vaak om een evaluatie gevraagd, vaak als er iets mis is of als we er zelf niet uitkomen. Maar stellen*

we gerichte eisen aan evaluatie en komen we er ooit op terug? En weten we dan nog wat we met de evaluatie wilden? Dat is een probleem. Het zou goed zijn als er meer structuur in zou komen. Nu staat er niets op papier." Eenzelfde geluid is van andere fracties te horen, zoals één van hen stelt: "We moeten het goed organiseren. Het gaat toch om onze beleidsinformatie. Als je evaluaties goed gebruikt, ben je minder in de waan van de dag bezig. Evaluaties worden nu te pas en te onpas ingezet. We moeten beter afspreken 'wat willen we weten en wat willen we ermee' en gestructureerder gaan werken. En leren van evaluaties. Dat is erg belangrijk. Daarin hebben we nog een leerproces te gaan, gemeentebreed, maar ook als raad" en "We kunnen als raad te weinig onze kaderstellende en controlerende functie uitoefenen, als wij onze informatievoorziening niet goed organiseren. Als je op hoofdlijnen wilt sturen en controleren, dan zijn goede, gerichte evaluaties onontbeerlijk."

Inzet van evaluaties

De huidige inzet van evaluaties wordt door het college 'erg ad-hoc' en 'versnipperd' genoemd. De geïnterviewde raadsfracties noemen de huidige inzet 'vooral ad-hoc', 'te weinig doelgericht' en 'weinig effectief'. Volgens de raadsfracties vraagt de raad wel vaak om evaluaties en biedt ook het college veel evaluaties aan de raad aan. Er zit echter over het geheel genomen te weinig planning en structuur in en het doel van de evaluaties is vaak niet duidelijk. De raadsfracties zijn kritisch over de manier waarop de raad met evaluaties omgaat: de raad weet vaak niet wat te doen met evaluaties, de raad gaat te weinig doelgericht om met evaluaties, de koppeling met beleid is vaak onduidelijk en wordt door de raad te weinig gelegd, er worden te weinig consequenties verbonden aan evaluaties, er wordt te weinig op (gevraagde evaluaties en vervolgstappen op) evaluaties teruggekomen en er wordt te weinig lering getrokken uit evaluaties, aldus de raadsfracties. *"We doen eigenlijk weinig met evaluaties" en "Er gebeurt te weinig aan bijsturing van beleid, we doen te weinig met conclusies en aanbevelingen (...) We leren te weinig"*, zo stellen de fracties.

Het college is enigszins positiever dan de raad over het gebruik van de uitkomsten van evaluaties: 'deze worden in ieder geval op een aantal beleidsterreinen daadwerkelijk gebruikt om verbeteringen in het beleid aan te brengen'. Toch is het volgens het college wenselijk om bepaalde procedures vast te leggen om overal een goed gebruik van de evaluaties te garanderen. Afspraken hierover kunnen worden opgenomen in een vast te leggen evaluatiebeleid.

Voorgestelde verbeteringen

Om te zorgen dat evaluaties efficiënter en effectiever ingezet worden en de uitkomsten beter gebruikt worden ter lering en verbetering van het beleid, noemen college en raad als suggesties:

- maak de doelen van beleid concreter en beter meetbaar, en loop de beleidscyclus gestructureerd af;
- leg een gemeentebreed evaluatiebeleid vast met afspraken, richtlijnen, procedures en instrumenten voor evaluaties;
- stel jaarlijks een gericht onderzoeksprogramma op als raad, concern en vakdirecties;
- stel jaarlijks een raadsagenda voor evaluaties op met een planning van de evaluaties die in dat jaar gewenst of verwacht worden vanuit concern en de werkvelden, en op welke manier deze in het beleidstraject passen (wanneer moet wat met welk gebruiksdoel besproken worden in de raad/commissies). Ook kan in deze raadsagenda vastgelegd worden wanneer de raad terugkomt op vastgestelde conclusies en vervolgstappen om te zien of de evaluaties tot verbeteringen in beleid hebben geleid.
- stel een checklist op met richtlijnen en randvoorwaarden waar de inzet, uitvoering, kwaliteit en gebruik van evaluaties aan moeten voldoen;
- ga als raad doelgerichter om met evaluaties o.a. door zelf doelgerichter vragen te stellen aan beleid en evaluaties (wat willen we weten?). Een heldere samenvatting en een collegeoplegger met de belangrijkste discussie- en beslispunten bij de evaluaties zou hieraan kunnen bijdragen;
- maak evaluaties goed toegankelijk (met duidelijk gebruiksdoel richting beleid) en maak de evaluaties zelf gemakkelijk (digitaal) traceerbaar;
- bevorder het kritische en het lerende vermogen van de organisatie.

Hoofdstuk 3: Conclusies

In dit hoofdstuk volgen de belangrijkste conclusies van de Rekenkamer op basis van de bevindingen. Na de hoofdconclusie worden alle deelconclusies eerst puntsgewijs opgesomd, waarna apart inhoudelijk op iedere deelconclusie wordt ingegaan.

De hoofdconclusie van de Rekenkamer luidt:

Er is nog nauwelijks sprake van een gestandaardiseerde, gestructureerde inzet van het instrument beleidsevaluaties in het proces van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording binnen de gemeente Breda. Er bestaat daardoor nog veel ruimte voor verbetering in de cultuur, de organisatie, de inzet en het gebruik van evaluaties.

De deelconclusies van de Rekenkamer luiden:

1. Het college van Burgemeester en Wethouders, de gemeenteraad, het concern en de vakdirecties hebben geen uitgeschreven evaluatiebeleid en er is nog geen gemeentebrede cultuur om standaard te evalueren.
2. Er bestaat nauwelijks tot geen organisatiestructuur voor evaluaties binnen de gemeente. Hierdoor ontbreekt het de gemeente en de vakdirecties aan instrumenten om evaluaties systematisch in iedere fase van de beleidscyclus te kunnen inzetten.
3. De inzet van evaluaties vindt op veel plaatsen binnen de gemeente voornamelijk ad-hoc en weinig systematisch plaats. Over het geheel genomen constateert de Rekenkamer dat bij nog geen enkele vakdirectie de beleidscyclus echt volledig 'omsloten' is door evaluaties, hoewel enkele vakdirecties hierin wel een eind gevorderd zijn.
4. Er wordt vooral veel gemonitord binnen de gemeente. Ex-ante evaluaties, ex-post effectmetingen en beschouwelijke meta-beleidsbeoordelingen worden daarentegen verhoudingsgewijs weinig verricht.
5. Er is geen eenheid in de uitvoering van de evaluaties binnen de gemeente en de kwaliteit van de evaluaties is niet gewaarborgd.
6. Het gebruik van de (uitkomsten van) evaluaties ter kritische reflectie, lering en verbetering van het beleid laat te wensen over.

Deze deelconclusies worden hieronder nader toegelicht.

1. *Het college van Burgemeester en Wethouders, de gemeenteraad, het concern en de vakdirecties hebben geen uitgeschreven evaluatiebeleid en er is nog geen gemeentebrede cultuur om standaard te evalueren.*

De Rekenkamer constateert dat een gezamenlijke structuur voor evaluaties binnen de gemeente ontbreekt vanwege het ontbreken van een gezamenlijk evaluatiebeleid, een gezamenlijke visie, richtlijnen, procedures e.d.. Hierdoor worden evaluaties over het geheel genomen vooral ad-hoc en weinig systematisch ingezet door raad, college, concern en de vakdirecties. Bovendien zijn er grote verschillen tussen de vakdirecties in de aanpak van evaluaties. De vakdirectie Beheerbedrijven is tot op heden de enige vakdirectie die een eerste outline voor een onderzoeksprogrammering op papier heeft gezet. Ook een aantal andere vakdirecties zijn de afgelopen jaren bezig geweest om meer structuur in het evalueren aan te brengen, maar dit heeft nog niet geleid tot een uitgeschreven beleid of programmering. Het gebrek aan structuur voor evaluaties wordt op veel plaatsen binnen de gemeente (de raad, college, concern, veel vakdirecties) als gemis beschouwd. Bij de raad leidt het gemis aan structuur ertoe dat evaluaties onvol-

doende gebruikt (kunnen) worden om de kaderstellende en controlerende taak uit te voeren en om het beleid waar nodig bij te sturen.

Uit de interviews blijkt dat er brede steun binnen de gemeente (raad, college concern en de meeste vakdirecties) bestaat voor het opzetten van een evaluatiebeleid en een structurelere aanpak van evaluaties. De aandacht voor en de noodzaak van evaluaties is in de loop der jaren toegenomen binnen de gemeente. Er bestaat echter nog geen cultuur binnen de gemeente om standaard te evalueren en om het beleid en de beleidsprestaties kritisch te reflecteren. Daardoor komt een gestructureerdere aanpak van evaluaties niet automatisch tot stand. Om tot een standaardcultuur ten aanzien van evaluaties en het uiteindelijke doel 'een kritische reflecterende en lerende organisatie' te komen, zullen nog verschillende stappen gezet moeten worden.

2. *Er bestaat nauwelijks tot geen organisatiestructuur voor evaluaties binnen de gemeente. Hierdoor ontbreekt het de gemeente en de vakdirecties aan instrumenten om evaluaties systematisch in iedere fase van de beleidscyclus te kunnen inzetten.*

Er is geen verantwoordelijkheidsstructuur, coördinatiestructuur, standaardbudget, procedurele routing of besluitvormingsstructuur voor evaluaties vastgelegd binnen de gemeente ⁵. Hierdoor is er weinig sturing binnen de gemeente op de inzet en het gebruik van evaluaties. Het ontbreken van faciliteiten en instrumenten, zoals een budget voor evaluaties, wordt binnen de gemeentelijke organisatie als belangrijk knelpunt genoemd bij het systematisch inzetten van evaluaties. Sommige vakdirecties of afdelingen, zoals Beheerbedrijven, Milieu of Verkeer&Vervoer, hebben zelf een budget gereserveerd voor evaluaties. Bij de overige vakdirecties moet geld voor evaluaties altijd ad-hoc uit de uitvoering komen. Gebrek aan budget, tijd en prioriteit ontmoedigen een systematische inzet van evaluaties op veel plaatsen binnen de gemeente.

3. *De inzet van evaluaties vindt op veel plaatsen binnen de gemeente voornamelijk ad-hoc en weinig systematisch plaats. Over het geheel genomen constateert de Rekenkamer dat bij nog geen enkele vakdirectie de beleidscyclus volledig 'omsloten' is door evaluaties, hoewel enkele vakdirecties hierin wel een eind gevorderd zijn.*

De Rekenkamer constateert dat door het ontbreken van een algemene structuur en richtlijnen evaluaties op veel plaatsen binnen de gemeente (ook door concern, college en raad) vooral ad-hoc en weinig systematisch ingezet. Bovendien zijn de evaluaties lang niet allemaal stevig ingebed in de beleidscyclus. Hierdoor kan aan de ene kant een wildgroei aan evaluaties ontstaan, aan de andere kant zijn er lacunes te zien op de werkvelden. Als gevolg hiervan zijn de werkvelden niet geheel afgedekt door evaluaties.

Verder constateert de Rekenkamer dat er grote verschillen tussen de vakdirecties bestaan in de inzet en aanpak van evaluaties. Een aantal vakdirecties en afdelingen hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het opzetten en uitwerken van een gestructureerde resultaatgerichte beleidscyclus en de inzet van evaluaties hierbinnen. Met name Milieu, Buitenruimte, Verkeer&Vervoer en Wonen zijn in deze als positieve voorbeelden aan te wijzen binnen de gemeente, hoewel de één verder is met de daadwerkelijke verwezenlijking hiervan dan de ander.

Bij andere vakdirecties staat een gestructureerde resultaatgerichte beleidscyclus en een gestructureerde inzet van evaluaties in iedere fase van die beleidscyclus nog niet echt op poten. Een dergelijke resultaatgerichte beleidscyclus en een gestructureerde inzet van evaluaties hierbinnen wordt door veel geïnterviewden binnen deze vakdirecties overigens vaak wel noodzakelijk geacht. Verschillende werkvelden hebben echter moeite met het concretiseren van hun beleidsdoelen en zijn daardoor nog niet toe aan het uitwerken en evalueren van hun beleidsprestaties in termen van maatschappelijke effecten.

⁵ Los van de verantwoordelijkheid van de concerncontroller in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet, het bestaan van de gemeentelijke onderzoeksafdeling Onderzoek&Informatie en het onderzoeksbudget van de raad.

De Rekenkamer constateert als belangrijke positieve ontwikkelingen dat vakdirecties in toenemende mate op eigen initiatief evaluaties inzetten ter verbetering van beleid en dat hierbij in toenemende mate overlegd/samengewerkt wordt met de afdeling O&I. Buitenruimte en Beheerbedrijven zijn in deze als koplopers binnen de gemeente te noemen. O&I stimuleert een dergelijk initiatief en samenwerking ook. Op veel werkvelden worden evaluaties tot op heden vooral verricht omdat deze verplicht gesteld zijn door het Rijk en/of omdat deze door de politiek gevraagd zijn om bepaalde zaken (financiën, zaken die niet goed gelopen zijn) te verantwoorden. Hierdoor worden evaluaties niet automatisch actief ingezet voor een interne kritische reflectie op het beleid en ter lering en verbetering van het beleid. Op veel plaatsen bestaat een vrij passieve houding ten aanzien van de inzet van evaluaties.

4. *Er wordt vooral veel gemonitord binnen de gemeente. Ex-ante evaluaties, ex-post effectmetingen en beschouwelijke meta-beleidsbeoordelingen worden daarentegen verhoudingsgewijs weinig verricht.*

De Rekenkamer constateert dat er sinds 2002 een toename in het aantal monitoren en stand-van-zaken onderzoeken is te zien binnen de gemeente. Momenteel wordt er over het geheel genomen al veel gemonitord binnen de gemeente. Op veel gebieden zijn streefcijfers geformuleerd en worden deze op een bepaalde manier gemeten. Hoewel deze monitoren lang niet allemaal een structureel karakter hebben, de gegevens nog niet overal systematisch en over de jaren heen vergelijkbaar verzameld worden en de gegevens ook nog niet allemaal een concreet gebruiksdoel in het beleid hebben, constateert de Rekenkamer derhalve positieve ontwikkelingen in de inzet van evaluaties binnen de gemeente.

De Rekenkamer constateert echter dat er naast deze monitoren over het geheel genomen nog relatief weinig beleidsvoorbereidend (ex-ante) evaluaties, weinig effectmetingen (ex-post) en weinig beschouwelijke meta-beleidsbeoordelingen verricht worden. In die zin worden veel werkvelden nog niet volledig 'omsloten' door evaluaties. Het aantal ex-ante evaluaties is wel toegenomen door de jaren heen. Met name Beheerbedrijven is een positieve voorbeeld wat betreft de actieve inzet van ex-ante evaluaties. Ook binnen Stadsontwikkeling, Grondbedrijf en Milieu wordt inmiddels redelijk structureel ex-ante evaluaties uitgevoerd. Op deze gebieden zijn ex-ante evaluaties verplicht gesteld vanuit het Rijk. Op andere werkvelden binnen de gemeente worden nog weinig ex-ante evaluaties verricht. Bovendien zijn veel ex-ante evaluaties die binnen de gemeente gedaan worden, geen ex-ante evaluaties in de strikte zin zoals het Rijk bedoelt, aangezien hierin zelden meerdere beleidsalternatieven uitgewerkt en doorgerekend worden. Ook wordt bij planvormingen nog lang niet overal standaard onderzocht wat de stad (burgers, partners, klanten, organisaties) vindt van de plannen.

Verder constateert de Rekenkamer dat op weinig werkvelden binnen de gemeente standaard de beleidsprestaties, de maatschappelijke effecten van beleid en de effectiviteit worden gemeten. Veel werkvelden verrichten wel ex-post evaluaties, maar de Rekenkamer constateert dat de meeste ex-post evaluaties geen echte effectmetingen zijn. Ten eerste betreft het vaak stand-van-zaken onderzoeken en geen analytische evaluaties van de effecten van beleid. Ten tweede zijn de evaluaties vaak vooral gericht op de eigen beleidsactiviteiten en beleidsprocessen en betreft het niet zozeer evaluaties van de doelen, de maatschappelijke prestaties/effecten en de bredere effecten voor de stad. Ten derde worden er over het geheel genomen weinig meta-beleidsbeoordelingen verricht, waarin de doelmatigheid en de doeltreffendheid van een geheel beleidstraject, beleidsterreinen of (beleids)programma wordt onderzocht. Hierin zit nog veel ruimte voor verbetering, zo concludeert de Rekenkamer.

Verder constateert de Rekenkamer dat het type evaluaties bij de vakdirecties erg uiteenloopt. Bij sommige vakdirecties worden vrijwel uitsluitend cijfermatige monitoren verricht (b.v. bij Sociale Zaken), bij andere vakdirecties voeren juist meer kwalitatieve beschrijvingen de boventoon (zoals bij Welzijn); weer andere verrichten voornamelijk technische uitvoeringsgerichte evaluaties en/of doen juist veel klanttevredenheidsonderzoek. In die zin is er weinig eenheid binnen de gemeente.

5. *Er is geen eenheid in de uitvoering van de evaluaties binnen de gemeente en de kwaliteit van de evaluaties is niet gewaarborgd.*

De Rekenkamer constateert dat er geen richtlijnen voor de uitvoering en de kwaliteit van evaluaties binnen de gemeente bestaan. Hierdoor is er geen eenheid in de uitvoering en is de onafhankelijkheid en de betrouwbaarheid van de evaluaties niet gewaarborgd.

Een deel van de aangetroffen evaluaties is intern door medewerkers van de vakdirecties zelf verricht zonder dat een afweging is opgenomen waarom evaluaties intern dan wel extern worden uitgevoerd en zonder dat aangegeven is op welke wijze de onafhankelijkheid is gewaarborgd. Bovendien ontbreekt bij in ieder geval een deel van de verrichte evaluaties een concrete onderzoeksvraag, een gebruiksdoel richting beleid en een traceerbare onderbouwing van de gegevens en van de conclusies in de evaluaties. Ondanks dat de Rekenkamer zich in dit onderzoek niet expliciet richt op de kwaliteit van de evaluaties, plaatst zij kanttekeningen bij de kwaliteit, de doelgerichtheid, de onafhankelijkheid en de betrouwbaarheid van in ieder geval een deel van de evaluaties.

6. *Het benutten van de (uitkomsten van) evaluaties laat te wensen over.*

De Rekenkamer constateert dat het gebruik van de uitkomsten van evaluaties op veel werkvelden moeilijk te achterhalen is aan de hand van de onderzochte beleidsstukken. Ten eerste constateert de Rekenkamer dat de traceerbaarheid van de evaluaties zelf in beleidsplannen, managementrapportages en jaarverslagen e.d. op een aantal plaatsen te wensen over laat. Ten tweede is in beleidsstukken vaak weinig te vinden over de uitkomsten en implicaties van evaluaties en de vervolgstappen in beleid. Dit doet de Rekenkamer vermoeden dat de aansluiting tussen evaluaties en beleid op die plaatsen lang niet optimaal is. Bovendien belemmert een gebrekkige traceerbaarheid van de evaluaties zelf de mogelijkheid om bepaalde conclusies uit evaluaties na te trekken en om de onderbouwing hiervan na te lezen.

Uit de interviews blijkt dat het gebruik van de uitkomsten van evaluaties ter lering en verbetering van het beleid lang niet overal optimaal is of zelfs gering is. Veel geïnterviewden (vanuit de raad, concern en een deel van de vakdirecties) zijn kritisch over de manier waarop evaluaties gebruikt worden binnen beleid en bestuur. Er bestaat twijfel over in hoeverre evaluaties overal daadwerkelijk benut worden om van te leren en om het beleid te verbeteren. Een deel van de evaluaties dient meer ter verantwoording en/of om bepaalde zaken naar het Rijk, de politiek en/of de stad te presenteren, dan ter lering. Volgens geïnterviewden ontbreekt het op sommige plaatsen binnen de gemeente aan kritisch en lerend vermogen.

De Rekenkamer constateert verder dat in nogal wat evaluaties een concreet gebruiksdoel richting beleid ontbreekt. Ook ontbreekt het nogal eens aan goede leesbare conclusies en aanbevelingen en een goede samenvatting. Hierdoor zijn deze evaluaties niet gemakkelijk toegankelijk en bruikbaar voor bestuur en beleid. Dit vermindert de kans dat er ook daadwerkelijk iets gedaan wordt met de (uitkomsten van de) evaluaties. Het is daardoor bijvoorbeeld voor de raad onduidelijk op welke wijze om te gaan met evaluaties (wat is het doel van de evaluatie? Wat moet de raad beslissen waarover?). Daarnaast worden er te weinig consequenties verbonden aan evaluaties, te weinig concrete vervolgstappen afgesproken en vastgelegd en wordt er weinig op vervolgstappen teruggekomen, zo blijkt uit de interviews. Er zijn geen richtlijnen binnen de gemeente vastgelegd omtrent het omgaan met (uitkomsten van) evaluaties, het vastleggen van uitkomsten, implicaties en vervolgstappen en er is geen procedure vastgelegd om verbeteringen vervolgens te toetsen.

Hoofdstuk 4: Aanbevelingen

Het gehanteerde normenkader en de bevindingen in dit onderzoek vormen de basis voor een reeks aanbevelingen van de Rekenkamer. Deze aanbevelingen liggen in het verlengde van de aanbevelingen uit het eerste rapport van de Rekenkamer 'De Bredase begroting 2006 nader beschouwd' (Rekenkamer Breda, 2006). Daarin stelde de Rekenkamer dat het essentieel is voor het effectueren van de kaderstellende en controlerende rol van de raad om goed zicht te hebben op de beleidsdoelen, de beleidsactiviteiten die ingezet worden, het budget dat hiermee gemoeid is, de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten, de effectiviteit en de efficiëntie van beleidstrajecten en programma's. Evaluaties (en de uitkomsten hiervan) vormen in dat licht een cruciaal instrument.

Ook voor college, concern en de vakdirecties is het essentieel om betrouwbare informatie te hebben over in hoeverre de beleidsdoelen bereikt (kunnen) worden door de gehanteerde beleidsinstrumenten, of de beleidsprocessen en de uitvoering goed verlopen, welke knelpunten er (eventueel) bestaan en welke verbeteringen zijn aan te brengen. Uitgangspunt is dat een resultaatgericht, professioneel beleid zich voortdurend afvraagt of het beleid goed gepland is, waar de zaken gecheckt en bijgesteld moeten worden en op welke manier verbeteringen gerealiseerd kunnen worden. Evaluaties vormen daarmee een essentieel onderdeel van een dergelijk resultaatgericht beleid.

Vanwege het belang van evaluaties voor het gemeentelijke bestuur en beleid richt de Rekenkamer zich in haar aanbevelingen in eerste instantie op de raad, maar daarnaast ook op het college, als op de directieraad, het concern en de vakdirecties. Om de inzet en het gebruik van evaluaties daadwerkelijk te verbeteren en evaluaties structureel en effectief te gebruiken om van te leren en het beleid te verbeteren, is volgens de Rekenkamer een gezamenlijke inspanning van bestuur en beleid nodig. In essentie gaat het volgens de Rekenkamer immers niet uitsluitend om het doen van evaluaties, maar om een bredere organisatieontwikkeling richting een meer resultaatgerichte, kritische, reflecterende en lerende organisatiewijze en organisatiecultuur.

De hierna volgende aanbevelingen zijn opgebouwd als een stapsgewijze checklist van de randvoorwaarden die nodig zijn voor een optimale inzet van evaluaties.

Puntsgewijs luiden de aanbevelingen van de Rekenkamer:

1. Zorg dat de *beleidsdoelen concreet, meetbaar* en in termen van maatschappelijke effecten zijn geformuleerd en zorg dat de beleidscyclus gestructureerd doorlopen wordt op de werkvelden.
2. *Formuleer een evaluatiebeleid* met een gezamenlijke visie, richtlijnen en procedures ten aanzien van evaluaties.
3. *Creëer een organisatiestructuur voor evaluaties* binnen de gemeente, zodat het doen van evaluaties goed verankerd is in de organisatie en de vakdirecties voldoende instrumenten hebben om systematisch evaluaties in te zetten.
4. *Stel jaarlijks een onderzoeksprogramma op* (zowel concernbreed, iedere vakdirectie, als de raad), waarin evaluaties en beleid helder met elkaar verbonden zijn en waarin alle verantwoordelijkheden voor raad, college, concern en vakdirecties uitgeschreven zijn.
5. *Voer systematisch en gericht evaluaties uit in alle fasen van de beleidscyclus.*
6. *Zorg voor een goede planning van evaluaties*, verbind deze planning aan het beleidstraject en bewaak de planning;
7. *Waarborg dat de evaluaties kwalitatief goed uitgevoerd worden.* Leg in deze de eisen en randvoorwaarden vast waaraan evaluaties moeten voldoen, zodat de uitkomsten bruikbaar, onafhankelijk en betrouwbaar zijn.
8. *Waarborg dat de uitkomsten van evaluaties goed benut worden* ter lering en verbetering van beleid.
9. *Leg de vervolgstappen op de evaluaties vast in een planning en in besluitvorming.*

10. *Maak evaluaties goed (digitaal) traceerbaar, zowel intern als extern.*
11. *Investeer als bestuur en ambtelijke organisatie gezamenlijk in een meer kritische, open en lerende organisatiecultuur, zodat evaluaties ook daadwerkelijk gebruikt worden ter lering en verbetering van beleid en bestuur.*
12. *Bewaak de voortgang van het evaluatieproces richting een (nog) meer professionelere en resultaat-gerichte organisatie. Stel bijvoorbeeld als raad een jaarlijkse 'avond van de evaluaties' in, waarop college, concern en vakdirecties presenteren/verantwoorden op welke wijze het gemeentelijk beleid wordt geëvalueerd en hoe het staat met het lerende vermogen van de organisatie.*

De aanbevelingen worden hieronder nader uitgewerkt en toegelicht.

1. *Zorg dat de beleidsdoelen concreet, meetbaar en in termen van maatschappelijke effecten zijn geformuleerd en zorg dat de beleidscyclus gestructureerd doorlopen wordt op de werkvelden.*
Zet het reeds ingezette verbeterproces in het kader van de programmabegroting voort en bevorder het proces richting een verdere professionalisering en resultaatgerichtheid in beleid.
2. *Formuleer een evaluatiebeleid waarin bij voorkeur is vastgelegd:*
 - a. een gezamenlijke visie en doelen ten aanzien van de inzet van evaluaties;
 - b. richtlijnen voor de inzet en de uitvoering van evaluaties (wanneer, door wie, met welk doel, op welke manier);
 - c. kwaliteitscriteria waaraan de uitvoering en de verslaglegging van evaluaties dienen te voldoen;
 - d. op welke manier de verantwoordelijkheden en coördinatie binnen de bestuur en beleid ten aanzien van evaluaties geregeld zijn en op welke wijze het toezicht op de uitvoering, kwaliteit en het gebruik van beleidsevaluaties gewaarborgd zijn;
 - e. de procedures en regels met betrekking tot de melding van evaluaties en de melding van de uitkomsten van evaluaties op ambtelijk en bestuurlijk niveau (routing);
 - f. procedures en regels met betrekking tot de besluitvorming, vervolgspraken, implementatie van conclusies en aanbevelingen en de vervolgplanning.
3. *Creëer een organisatiestructuur voor evaluaties binnen de gemeente, zodat het doen van evaluaties goed verankerd is in de organisatie en de vakdirecties voldoende instrumenten hebben om systematisch evaluaties in te zetten.*

Stel hiertoe concreet binnen beleid (concern en vakdirecties) en bestuur (college, raad(scommissies)) vast op welke wijze de bestuurlijke aansturing van evaluaties plaatsvindt (door wie met welke instrumenten) en op welke manier de ambtelijke aansturing van evaluaties plaatsvindt (door wie met welke instrumenten).
Creëer voldoende instrumenten en faciliteiten voor de daadwerkelijke uitvoering van de evaluaties, zoals een budget, tijd e.d.. Leg rapportageverplichtingen en besluitvormingsprocedures e.d. vast.
Veranker de verantwoordelijkheden, procedures en richtlijnen ten aanzien van evaluaties goed in de organisatie en communiceer deze helder naar alle betrokkenen, zodat het duidelijk is wie aanspreekbaar is en welke procedures er nageleefd dienen te worden ten aanzien van evaluaties.
4. *Stel jaarlijks een onderzoeksprogramma op (zowel concernbreed, bij iedere vakdirectie, als bij de raad), waarin evaluaties en beleid helder met elkaar verbonden zijn en waarin alle verantwoordelijkheden voor raad, college, concern, O&I en de vakdirecties uitgeschreven zijn.*

Zet jaarlijks in een dergelijk onderzoeksprogramma uiteen welke evaluaties gedaan (moeten) worden en wat de link met de beleidscyclus op de verschillende beleidsterreinen is. Ga bij het opstellen van deze onderzoeksprogrammering na:

- welke planvormingen, instrumenten en doelstellingen van het beleid geëvalueerd moeten worden in het kader van een wet, verdrag, subsidieverplichtingen of andere richtlijnen/afspraken;
- van welke instrumenten en doelstellingen het verstandig is om deze te evalueren vanwege financieel belang, twijfel aan de efficiëntie en/of effectiviteit van beleid of gezien de komst van nieuwe ontwikkelingen/richtlijnen e.d.. Waarborg dat alle doelstellingen van beleid regelmatig geëvalueerd worden, zodat alle beleidsterreinen voldoende afgedekt worden en de beleidscyclus overal voldoende omsloten wordt door evaluaties;
- of de noodzakelijke randvoorwaarden goed geregeld zijn en of de instrumenten voor evaluaties toereikend zijn, zoals een goede timing/planning van de evaluaties gerelateerd aan beleid, voldoende budget voor evaluaties, of er onderzoekers beschikbaar zijn of dat er extra tijd voor uitbesteding aan externen moet worden uitgetrokken, of de coördinatie intern geregeld is e.d.

Neem in deze onderzoeksprogrammering bij voorkeur per evaluatie op:

- wat het doel van de evaluatie is en formuleer daarbij een concreet gebruiksdoel in de richting van het beleid;
- wat de vraagstelling en opzet van de evaluatie is;
- wie de opdrachtgever is;
- wie verantwoordelijk is voor de evaluatie en wie de coördinatie van de evaluatie doet;
- wie de evaluatie uitvoert;
- wat de startdatum en (beoogde) afrondingsdatum van de evaluatie (en wat de link met de beleidsplanning is);
- wat het benodigde budget voor de evaluatie is;
- op welke wijze de uitkomsten van de evaluatie vastgelegd gaan worden;
- welke ambtelijke en bestuurlijke route richting besluitvorming gevolgd gaat worden;
- op welke wijze conclusies en aanbevelingen naar verwachting gebruikt gaan worden in het beleid.

Vermeldt de evaluaties uit de onderzoeksprogrammering ook in beleidsplannen, begrotingen en jaarverslagen om een goede koppeling met beleid te waarborgen. Meldt de evaluaties ook aan de afdeling O&I ten behoeve van de gemeentelijke onderzoeksdatabase. Stel indien gewenst een meldingsplicht in ten aanzien van evaluaties.

5. Voer systematisch en gericht evaluaties uit in alle fasen van de beleidscyclus.

Waarborg dat er systematisch en gericht ex-ante en ex-post beleidsevaluaties uitgevoerd worden en dat alle werkvelden goed zijn afgedekt. Weeg op ieder werkveld systematisch af welke ex-ante en ex-post evaluaties nodig of gewenst zijn.

Het gaat bij het ex-ante evaluaties om:

1. het signaleren, in kaart brengen en analyseren van maatschappelijke problemen;
2. het nader definiëren en analyseren van het beleidsprobleem; en
3. het in kaart brengen van voor- en nadelen, het analyseren van (kosten en baten van) beleidsalternatieven.

Onderzoek hierbij ook standaard wat de stad, de burgers, partners, organisaties als problemen omschrijven en wat zij van nieuwe plannen/alternatieven vinden;

Bij ex-post evaluaties gaat het om:

1. het analyseren van (de kwaliteit van) het besluitvormingsproces;
2. het monitoren van implementatie en uitvoering;
3. het analyseren, beoordelen en verantwoorden van de beleidsuitkomsten (maatschappelijke effecten en neveneffecten) aan de hand van evaluatiecriteria. Het gaat hierbij om het meten van de effectiviteit en de efficiëntie van beleid en om de inzet van beschouwelijke meta-beleidsevaluaties ten aanzien van een geheel beleidsterrein of programma. Evalueer ook hierbij standaard hoe de stad, burgers, cliënten, partners e.d. denken over de resultaten van het beleid.

Let verder in deze ook op een evenwicht tussen cijfermatige evaluaties en kwalitatieve inhoudelijke evaluaties. Waarborg ook een evenwicht tussen praktische, uitvoeringsgerichte evaluaties en meer beschouwelijke meta-beleidsevaluaties.

6. *Zorg voor een goede planning van evaluaties, verbind deze planning aan het beleidstraject; bewaak de planning*

Waarborg dat de planning van de evaluaties goed past in de beleidscyclus van het betreffende beleids-terreinen of terreinen. Stem ook het bestuurlijke besluitvormingstraject van de evaluaties zoveel mogelijk af op het besluitvormingstraject van het beleid.

Stel jaarlijks indien gewenst als raad een raadsagenda voor evaluaties op met een planning van de evaluaties die in dat jaar gewenst of verwacht worden vanuit concern en de werkvelden, en op welke wijze deze in het beleidstraject passen (wanneer moet wat met welk gebruiksdoel besproken worden in de raad/commissies). Ook kan in deze raadsagenda vastgelegd worden wanneer de raad terugkomt op afgesproken implicaties en vervolgstappen om te zien of de evaluaties tot verbeteringen in beleid hebben geleid.

7. *Waarborg dat de evaluaties kwalitatief goed uitgevoerd worden.* Leg in deze de eisen en randvoorwaarden vast waaraan evaluaties moeten voldoen, zodat de uitkomsten bruikbaar, onafhankelijk en betrouwbaar zijn.

De evaluaties dienen te voldoen aan de kwaliteitseisen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek en zorgvuldig, betrouwbaar, adequaat en bij voorkeur door deskundige, onafhankelijke onderzoekers uitgevoerd te worden. De conclusies en aanbevelingen dienen achteraf goed verifieerbaar en controleerbaar te zijn.

Waarborg dat de evaluaties methodisch-technisch goed uitgevoerd worden. Hiertoe dienen evaluaties:

- een concrete onderzoeksvraag en een onderzoekstechnisch verantwoorde onderzoeksopzet te bevatten;
- valide en betrouwbaar uitgevoerd te worden;
- een onderbouwde beantwoording van de onderzoeksvragen te bevatten;
- concrete aanbevelingen richting beleid te bevatten, die traceerbaar gerelateerd zijn aan de uitkomsten van de evaluatie.

8. *Waarborg dat de uitkomsten van evaluaties goed benut worden ter lering en verbetering van beleid en leg hiermee de volgende randvoorwaarden vast:*

- waarborg dat evaluaties goed afgestemd zijn op het gebruiksdoel in beleid en waarborg dat deze een heldere onderzoeksvraag en onderzoeksopzet bevatten;

- zorg dat de uitkomsten van evaluatieonderzoek bekend zijn bij alle betrokkenen/belanghebbenden. Hiertoe verdient het aanbeveling om vast te leggen op welke gestandaardiseerde manier de ambtelijke en politieke top op de hoogte gesteld wordt van de uitkomsten van evaluaties. Maak in deze helder onderscheid tussen conclusies en aanbevelingen die uit de evaluaties voortvloeien en de ambtelijke en bestuurlijke gevolgtrekkingen die op basis hiervan getrokken worden;
- zorg dat de uitkomsten van de evaluaties goed toegankelijk (goed leesbaar, goede samenvatting, goede leesbare conclusies en aanbevelingen e.d.) en goed toepasbaar (praktisch, op het beleidsterrein gericht, gericht op verbeteringen) zijn. De uitkomsten en follow-up van evaluaties dienen bij voorkeur ook opgenomen te worden in beleidsplannen, begrotingen, jaarrekening en jaarverslagen om de koppeling met beleid te garanderen;
- waarborg dat de evaluaties zelf goed traceerbaar zijn en dat de (digitale) dossiervorming op orde is. Naast het opzetten van een onderzoeksdatabase, waar de afdeling O&I reeds mee bezig is, kan in deze gedacht worden aan een meldingsplicht vanuit bestuur, concern en de afdelingen aan O&I omtrent de evaluaties die gepland zijn/uitgevoerd worden;
- waarborg dat de besluitvormingsprocedure omtrent de conclusies/aanbevelingen en de vervolgacties op de evaluaties helder zijn en helder gecommuniceerd worden naar betrokkenen. De inbedding van evaluatieonderzoek en het gebruik dienen bij voorkeur van tevoren vast te liggen in besluitvormingsprocedures, waardoor er automatisch gebruik van de onderzoeksresultaten moet worden gemaakt.

9. *Leg de vervolgstappen op de evaluaties vast in een planning en in besluitvorming.*

10. *Maak evaluaties goed (digitaal) traceerbaar, zowel intern als extern.*

11. *Investeer als bestuur en ambtelijke organisatie gezamenlijk in een meer kritische, open en lerende organisatiecultuur, zodat evaluaties ook daadwerkelijk gebruikt worden ter lering en verbetering van beleid en bestuur.*

12. *Bewaak de voortgang van het evaluatieproces richting een (nog) meer professionele en resultaatgerichte organisatie. Stel bijvoorbeeld als raad een jaarlijkse 'avond van de evaluaties' in, waarop college, concern en vakdirecties presenteren/verantwoorden op welke manier het gemeentelijk beleid wordt geëvalueerd en hoe het staat met het lerende vermogen van de organisatie*

Reactie van College van B&W

Op 24 mei jongstleden heeft u ons college het rapport 'Hoe evalueert de gemeente Breda?' van u ontvangen. Allereerst wensen wij onze waardering uit te spreken voor de gedegen wijze waarop de Rekenkamer het onderzoek heeft uitgevoerd.

De belangrijkste conclusie die u trekt is dat er binnen de gemeente Breda nog nauwelijks sprake is van een gestandaardiseerde en gestructureerde inzet van het instrument van beleidsevaluaties in de gehele beleidscyclus. Het college onderschrijft deze conclusie.

In uw rapport doet u aanbevelingen om te komen tot een meer gestructureerde aanpak. Het opstellen van een dergelijke aanpak vergt een zekere tijd en een goede inbedding in de planning en controlcyclus. In het rapport onderkent u dat enkele directies binnen de gemeente Breda al ver gevorderd zijn in het sluitend maken van de cyclus van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording. Ons college voornemens is de hier ontwikkelde kennis en expertise te gebruiken bij het ontwikkelen van een kader voor beleidsevaluaties.

Het college wil het auditcomité vragen om voorstellen te doen voor een op te stellen beleidskader voor evaluaties. Wij zullen na de zomervakantieperiode het auditcomité het verzoek doen de leden uit te nodigen hier een bijdrage aan te leveren.

Burgemeester en wethouders van Breda,

Nawoord van de Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college voor de waardering die haar ten deel is gevallen voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Daarnaast is de Rekenkamer verheugd over het feit dat het college de hoofdconclusie van het onderzoek onderschrijft, te weten dat er binnen de gemeente Breda nog nauwelijks sprake is van een gestandaardiseerde en gestructureerde inzet van het instrument beleidsevaluatie binnen de gehele beleidscyclus.

Het is waar dat het implementeren van een beleidscyclus die van het begin tot het einde is omsloten met diverse vormen van (beleids)evaluatie – van ex ante, monitoring tot ex post – een zekere tijd vergt en vraagt om een goede inbedding in de planning en controlcyclus. Toch wil de Rekenkamer nog eens expliciet aangeven dat de inzet en het niveau van evaluaties binnen de directies die verder zijn dan andere directies, (nog) niet van een zodanig gehalte zijn dat zij als maatstaf zouden kunnen dienen voor een optimaal gebruik van het instrument beleidsevaluatie binnen het gehele gemeentelijke apparaat. Daarvoor bestaan ook binnen de 'best practices' nog te veel tekortkomingen en lacunes, en rust een gedegen gemeentelijk evaluatiebeleid op meer dan alleen de praktijk van individuele directies. De landelijke overheid heeft in haar *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek 2006* het belang van en de normstelling voor een goed door evaluaties omsloten beleidscyclus helder omschreven. De interpretatie en vertaling van deze normering is in het rekenkameronderzoek aan de hand van het geformuleerde normenkader en de afsluitende aanbevelingen in alle duidelijkheid na te lezen.

De Rekenkamer leest in de reactie van het college de bereidheid voor de toekomst te komen tot een gestandaardiseerde en gestructureerde inzet van beleidsevaluaties. De Rekenkamer gaat er in dat licht vanuit dat het college de mening van de Rekenkamer deelt dat het ontwikkelen van een heldere en duidelijk aan de beleidscyclus gekoppelde evaluatiecyclus het nodige vergt van het organisatievermogen, de creativiteit, de durf tot kritische zelfreflectie en zeker ook de cultuur van de gemeentelijke organisatie.

Bijlagen

bij het rapport 'Hoe evalueert de gemeente Breda?'

**Bevindingen van de Rekenkamer Breda in het onderzoek naar de inzet van
evaluaties in de gemeente Breda**

**Rekenkamer Breda
Juni 2007**

Bijlagen

1. Onderzoeksvragen, normenkader, onderzoeksopzet
2. Het gemeentelijke evaluatiebeleid van Breda
3. Sociale Zaken en Welzijn
4. Buitenruimte en Beheerbedrijven
5. Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/Economie/Projectmanagement en Milieu
6. College en raad over de inzet van evaluaties
7. Lijst van geïnterviewde personen (naar functie)
8. Geïnterviewde evaluaties van 2002 tot en met 2005

Bijlage 1

Onderzoeksvragen, normenkader, onderzoeksopzet

Bijlage 1 Onderzoeksvragen, normenkader, onderzoeksopzet

B1.1 Inleiding

De Rekenkamer Breda onderzoekt in dit rapport in hoeverre beleidsevaluaties systematisch en gericht worden ingezet binnen het beleid en bestuur van de gemeente Breda. De bijlagen bevatten de uitgebreide bevindingen uit dit onderzoek. Een samenvatting van de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen zijn in het hoofdrapport 'Hoe evalueert de gemeente Breda?' te vinden.

Beleidsbeoordelingen vormen een belangrijk instrument om betrouwbare informatie te verkrijgen voor het ontwikkelen van nieuw beleid en het meten van de uitkomsten van gevoerd beleid. Voor de raad, het college en de beleidsafdelingen is het essentieel om over voldoende en betrouwbare informatie te beschikken voor de kaderstelling (probleem- en doelformulering) en inrichting van (nieuw) beleid, voor het volgen, toetsen en waar nodig bijstellen van beleid, en voor het verantwoorden van de realisatie van beleid en de maatschappelijke effecten. Beleidsbeoordelingen kunnen het bestuur en de burgers inzicht verschaffen in de beleidsprestaties en het leervermogen van de organisatie bevorderen. Het uiteindelijke doel is om via een systematische en gerichte inzet van beleidsevaluaties tot een effectiever, doelmatiger en transparanter beleid te komen. Dit sluit goed aan bij de wens van de gemeente Breda om het gemeentelijk beleid meer doel- en prestatiegericht vorm te geven, zoals onder meer verwoord in de Kadernota 2006 (gemeente Breda, 2005) en in de missie omtrent de verdere organisatieontwikkeling van de gemeente ('Missie van de organisatie', 2007).

De Rijksoverheid kent sinds 1991 het voorschrift dat beleidsevaluatie een vast onderdeel moet vormen van ieder beleidsproces. Het Rijksbeleid in deze is onder meer vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE, 2006). De Algemene Rekenkamer voert sinds 2000 tweejaarlijks onderzoek uit naar de staat van de beleidsinformatie van de Rijksoverheid en de inzet van beleidsevaluaties hierbij. Doel is na te gaan in hoeverre de rijksoverheid beleidsevaluaties inzet om tot een effectiever en efficiënter beleid te komen. Ook gemeenten hebben een evaluatieverplichting o.a. sinds 2003 in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet¹ en in het kader van de eigen gemeentelijke begrotings- en verantwoordingscyclus. In het 'Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeente' (BBV, 2003) is onder meer bepaald dat het gemeentelijk jaarverslag inzicht dient te bieden in hoeverre de beleidsdoelen voor het betreffende jaar bereikt zijn.

De gemeente Breda, als de 9^{de} grootste stad van Nederland met 175.000 inwoners, voert een ambitieus beleid, waarbij een aantal grote herstructurerings- en vernieuwingsprojecten aan de gang zijn (zoals Via Breda/Spoorzone, de Vinex-locaties in Teteringen, de nieuwe haven, het nieuwe museum voor Grafische vormgeving). Ook wil Breda zich als belangrijke stad in de Brabantse regio, als centrumstad in de driehoek Rotterdam-Breda-Antwerpen en als aantrekkelijke toeristische trekpleister positioneren. Daarnaast kampt Breda met een aantal aspecten van de grote-stedenproblematiek (probleemwijken, onveiligheid, milieuproblemen e.d.). Kortom, Breda doet veel en wil nog meer. Dit alles vergt een professioneel, efficiënt en effectief beleid, waarbij het beleid goed wordt gepland, regelmatig gecheckt en bijgesteld wordt en evaluaties een standaardonderdeel van de beleidspraktijk vormen. Het belang van beleidsevaluaties voor een effectief en efficiënt beleidsproces is de aanleiding voor de Rekenkamer Breda om onderzoek te doen naar de inzet en het gebruik van beleidsevaluaties binnen de gemeente Breda.

Het gaat hierbij conform de definities van de Rijksoverheid zowel om de inzet van beleidsevaluaties voorafgaand aan de beleidsuitvoering (de zogeheten ex-ante evaluaties), als om beleidsevaluaties die betrekking hebben op de uitvoering en het uitgevoerde beleid (de zogeheten ex-post evaluaties). Bij ex-ante evaluaties gaat het om:

¹ Artikel 213a verplicht gemeenten om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid te onderzoeken.

1. het signaleren, in kaart brengen en analyseren van maatschappelijke problemen;
2. het nader definiëren en analyseren van het beleidsprobleem; en
3. het in kaart brengen van voor- en nadelen, het analyseren van (kosten en baten van) beleidsalternatieven.

Bij ex-post evaluaties gaat het om:

1. het analyseren van (de kwaliteit van) het besluitvormingsproces;
2. het monitoren van implementatie en uitvoering;
3. het analyseren, beoordelen en verantwoorden van de beleidsuitkomsten (effecten en neveneffecten) aan de hand van evaluatiecriteria.

B1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

‘Op welke wijze hanteert de gemeente Breda het instrument beleidsevaluatie binnen het proces van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording?’; ofwel: ‘Hoe evalueert de gemeente Breda?’.

Uiteengezet in verschillende deelvragen gaat het om:

- a. Het evaluatiebeleid van de gemeente Breda:*
 - Wat is het geformuleerde evaluatiebeleid van de gemeente/de vakdirecties? Welke visie, cultuur en procedures zijn er ten aanzien van evaluaties? Is er een onderzoeksprogrammering bij de gemeente, college, raad, het concern, de vakdirecties?
- b. De organisatie van onderzoek/evaluaties:*
 - Welke organisatiestructuur bestaat er voor evaluaties/onderzoek binnen de gemeente (verantwoordelijkheidsstructuur, onderzoekscapaciteit, (standaard)budget voor onderzoek, richtlijnen, procedurele routing van evaluaties)?
- c. De verrichte evaluaties en de inbedding in de beleidscyclus:*
 - Welke (soort) beleidsevaluaties zijn gestart, verricht of voorgenomen in de periode 2002 tot en met 2005 binnen de gemeente, het concern en de vakdirecties? Wat is het doel, type² onderzoek, wat zijn de gehanteerde instrumenten, de vraagstelling, de opzet en de planning van de evaluaties? Zijn de evaluaties goed ingebed in het beleid? Wordt de beleidscyclus volledig ‘omsloten’ door ex-ante en ex-post evaluaties? Dekken de evaluaties de werkvelden binnen de gemeente/de vakdirecties voldoende af? Wie initieert de evaluaties, wie zijn de opdrachtgevers? Worden de evaluaties vooral intern of extern uitgevoerd? Zijn de evaluaties standaard opgenomen in beleidsplannen, managementverslagen en jaarverslagen?
- d. Het gebruik en de effecten van evaluaties:*
 - Zijn er conclusies en/of aanbevelingen geformuleerd in de betreffende evaluaties?
 - Zijn de conclusies en aanbevelingen gebruikt in het beleid en zo ja, op welke manier (in de beleidsvoorbereiding, de beleidsinrichting, de beleidsuitvoering, de beleidsverantwoording)?
 - Zijn de conclusies/aanbevelingen en in het verlengde de verbetermaatregelen terug te vinden in de beleidsplannen, jaarplannen, begroting, jaarverslagen, e.d.
 - Wat zijn de redenen dat evaluaties eventueel niet gebruikt zijn in de beleidscyclus?
 - Hoe gaat de raad om met evaluaties? Verbindt de raad gevolgen aan de evaluaties en komt de raad hier ook op terug om te zien of de aanbevelingen doorgevoerd zijn?
- e. Tot slot: best practices, knelpunten, aanbevelingen*
 - Welke vakdirecties of programma’s zijn eventueel aan te wijzen als best practice voor de inzet en het gebruik van beleidsevaluaties?

² Onder type onderzoek wordt hier verstaan: is het ex-ante of ex-post onderzoek en is het inventariserend, beschrijvend, evaluerend, effectiviteitsmetend, prognostiserend of anderszins van aard?

- Bij welke vakdirecties of programma's valt nog veel te verbeteren aan de inzet en het gebruik van beleidsevaluaties?
- Welke belangrijke knelpunten bestaan bij de doelmatige en doeltreffende inzet van beleidsevaluaties binnen het gemeentelijke beleid en bestuur?
- Welke aanbevelingen zijn te doen voor een effectievere inzet van beleidsevaluaties binnen de gemeente Breda?

B1.3 Het normenkader

De Rekenkamer hanteert in dit onderzoek een normenkader dat ook door de landelijke overheid en de Algemene Rekenkamer wordt gehanteerd. Kern van dit normenkader is dat overheidsorganisaties geacht worden om evaluaties tot een vast onderdeel te maken van beleidsprogramma's en beleidstrajecten, waarbij (zie figuur 1):

1. voorafgaand aan nieuw beleid en bij wijzigingen van lopend beleid zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van informatie verkregen met ex-ante evaluaties,
2. het lopende beleid wordt gemonitord en het beleidsproces in kaart wordt gebracht, en
3. na afloop van beleidstrajecten en/of op vaste momenten in het lopende beleid/beleidstraject de resultaten(output), maatschappelijke effecten-neveneffecten (outcome), effectiviteit en efficiëntie van het beleid worden geëvalueerd.

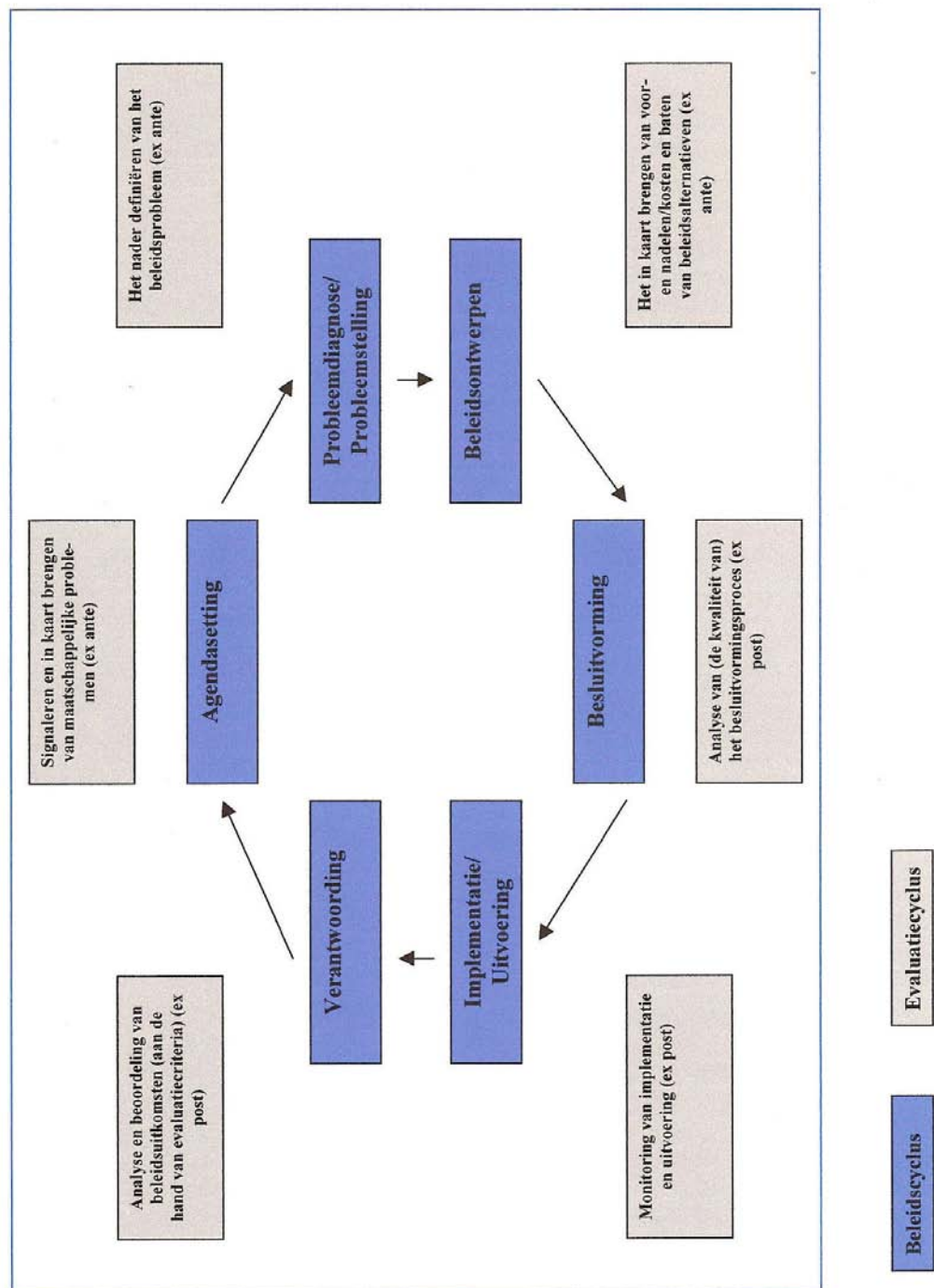
De Rijksoverheid start in 1999 het traject 'Van Beleidsvoorbereiding tot Beleidsverantwoording' (Nota VBTB, 1999). In dit traject streeft de Rijksoverheid enerzijds naar toegankelijker begrotingen waarin heldere doelstellingen worden geformuleerd en anderzijds naar betere evaluaties die meer zicht geven op de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Het doel van de operatie VBTB is te komen tot een resultaatgerichte overheid, die zich voortdurend afvraagt of zij de juiste doelen stelt, of zij de juiste instrumenten inzet en of zij de gewenste effecten bereikt. Beleidsevaluaties zijn vanuit dat perspectief onlosmakelijk verbonden met een dergelijk resultaatgericht sturingsmodel.

Het startpunt van een resultaatgerichte overheid vormt een goede onderbouwing van het beleid, waarbij vragen gesteld worden als: 'wat is het maatschappelijke probleem dat moet worden opgelost; wat zijn in dat kader de verantwoordelijkheden van de overheid; welke concrete doelen stelt de overheid; welke instrumenten kunnen worden ingezet; in hoeverre dragen de diverse instrumenten bij aan de oplossing van het probleem; welke resultaten/effecten wil de overheid bereiken en hoe kunnen deze worden gemeten' (Handreiking Evaluatieonderzoek ex-ante, Ministerie van Financiën, 2003). Ter beantwoording van dergelijke vragen dient de overheid bij de onderbouwing van nieuw of veranderend beleid zoveel mogelijk³ gebruik te maken van informatie uit ex-ante evaluaties.

Het sluitstuk van een resultaatgericht beleid is het meten van wat er van de beleidsvoornemens terecht gekomen is door middel van ex-post evaluaties. Daarmee kan verantwoording naar het bestuur, de burgers, de subsidieverstrekkers e.d. worden afgelegd omtrent de resultaten van het beleid; en zo mogelijk nog belangrijker: kan de overheid zelf leren van de ervaringen met haar beleid en aanknopingspunten vinden voor verbeteringen in de opzet, de uitvoering, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van haar beleid (Handreiking Evaluatieonderzoek ex-post, Ministerie van Financiën, 2003).

³ De verplichting om ex-ante onderzoek te verrichten, die in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) 2001 was opgenomen, is in de herziene versie, de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) 2006, afgezwakt naar 'bij de beleidsonderbouwing zoveel mogelijk gebruik maken van informatie verkregen met evaluatieonderzoek ex-ante'. Het gaat volgens de RPE 2006 niet om het noodzakelijk aanwezig zijn van een rapport waarin meerdere alternatieven getoetst worden, maar 'of de relevante ex-ante vragen aan de orde geweest zijn bij het afwegen van beleidsalternatieven' en of het beleid goed onderbouwd is. Overigens wijst de RPE 2006 er op dat het doen van ex-ante onderzoek inmiddels op veel werkvelen wel verplicht is, met name bij projecten op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke ordening en milieu.

Figuur 1: Samenhang Beleids- en evaluatiecyclus:



De Rijksoverheid heeft richtlijnen opgesteld voor de inzet van evaluaties in overheidsorganisaties (RPE, 2001; RPE, 2006⁴). Deze richtlijnen zijn voor de Rekenkamer vertrekpunt voor het hier gehanteerde normenkader. Het normenkader luidt:

1. Er is een *evaluatiebeleid* geformuleerd, waarin visie, richtlijnen en randvoorwaarden ten aanzien van evaluaties zijn vastgelegd. Binnen dit evaluatiebeleid is ook een *organisatiestructuur voor evaluaties* (verantwoordelijkheden, coördinatie, faciliteiten zoals budget, rapportageplicht, besluitvormingsprocedures e.d.) geformuleerd, zodat de inzet en het gebruik van evaluaties goed verankerd is in de organisatie.
2. Jaarlijks wordt een *onderzoeksprogramma* vastgesteld, waarin bestuur en beleid uiteenzetten welke evaluaties gedaan (moeten) worden en welke de link met de beleidscyclus op de verschillende beleidsterreinen⁵ is. In dit onderzoeksprogramma dient per evaluatie opgenomen te zijn: het doel van de evaluatie, de opzet van de evaluatie, wie verantwoordelijk is en wie de coördinatie van de evaluatie heeft, wie de evaluatie uitvoert, de startdatum en (beoogde) afrondingsdatum van de evaluatie en de benodigde budgetten voor de evaluatie. Verder is opgenomen op welke wijze de uitkomsten van de evaluatie vastgelegd worden, welke ambtelijke en bestuurlijke route richting besluitvorming gevolgd wordt en op welke wijze conclusies en aanbevelingen passen in het beleidstraject. De RPE schrijft verder voor dat de evaluaties uit het onderzoeksprogramma ook vermeld worden in beleidsplannen, begrotingen en jaarverslagen om een goede koppeling met beleid te waarborgen (RPE, 2006).
3. *De gemeente voert systematisch en gericht beleidsevaluaties uit en de werkvelden zijn volledig afgedekt.* Op ieder werkveld dient systematisch afgewogen te worden welke (uitvoeringsgerichte én beschouwelijke meta-)beleidsevaluaties nodig of gewenst zijn. De evaluaties moeten goed zijn afgestemd op het gebruiksdoel, een heldere onderzoeksvraag en onderzoeksopzet kennen en goed leesbare conclusies en aanbevelingen bevatten. De beleidsevaluaties dienen verder te voldoen aan de kwaliteitseisen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek en zorgvuldig, betrouwbaar, adequaat en bij voorkeur door deskundige, onafhankelijke onderzoekers uitgevoerd te worden. De conclusies en aanbevelingen dienen achteraf verificerbaar en controleerbaar te zijn.
4. *De beleidsevaluaties worden goed benut.* De uitkomsten van evaluatieonderzoek moeten ten eerste bekend zijn om benut te kunnen worden. Daartoe is in de RPE als richtlijn gesteld dat de ambtelijke en politieke top op een gestandaardiseerde manier op de hoogte gesteld wordt van de uitkomsten van evaluaties. Bij voorkeur zijn conclusies en aanbevelingen uit de evaluaties hierin helder te onderscheiden van de ambtelijke en bestuurlijke gevolgtrekkingen. Verder dienen de uitkomsten van de evaluaties goed toegankelijk (goed leesbaar, goede samenvatting e.d.) en goed toepasbaar (praktisch, op het beleidsterrein gericht, gericht op verbeteringen) te zijn. De uitkomsten en follow-up van evaluaties dienen ook opgenomen te worden in beleidsplannen, begrotingen, jaarrekening en jaarverslagen. Verder moeten de evaluaties zelf goed traceerbaar zijn en de (digitale) dossiervorming dient op orde te zijn. Aansluitend moet de besluitvormingsprocedure omtrent de conclusies/aanbevelingen en de vervolgacties op de evaluaties helder te zijn en helder gecommuniceerd te worden naar betrokkenen. De inbedding van evalua-

⁴ De Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) 2001 en herziene regeling, de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) 2006.

⁵ Ga in dit kader bij het opstellen van een programmering na:

- welke planvormingen, instrumenten en doelstellingen van het beleid geëvalueerd moeten worden in het kader van een wet, verdrag, subsidieverplichtingen of andere richtlijnen/afspraken;
- van welke instrumenten en doelstellingen het verstandig is om deze te evalueren vanwege financieel belang, twijfel aan de efficiëntie en/of effectiviteit van beleid of gezien de komst van nieuwe ontwikkelingen/richtlijnen e.d.. De RPE 2001 kende de bepaling dat 'alle doelstellingen van beleid in de regel ten minste eens in de 5 jaar geëvalueerd worden' (RPE, 2001). De RPE 2006 spreekt in dit kader over 'een zekere regelmaat, bijvoorbeeld 4, 5 of 6 jaar', zodat beter aangesloten kan worden bij de beleidscyclus op het betreffende werkveld.
- of randvoorwaarden goed geregeld zijn, zoals een goede timing/planning van de evaluaties gerelateerd aan beleid, voldoende budget voor evaluaties, of er onderzoekers beschikbaar zijn of dat er extra tijd voor uitbesteding aan externen moet worden uitgetrokken, of de instrumenten voor evaluaties toereikend zijn e.d.

tieonderzoek en het gebruik van de uitkomsten dienen tenslotte bij voorkeur van tevoren vast te liggen in besluitvormingsprocedures, zodat gebruik van de onderzoeksresultaten gegarandeerd is.

Bij deze richtlijnen wil de Rekenkamer nog de volgende punten opmerken:

1. Ten eerste is het van belang dat aansluiting wordt gezocht bij de voorschriften ten aanzien van de programmabegroting (SMART-heidseisen, zie Rekenkamerrapport *De Bredase Begroting 2006 nader beschouwd*). Een eerste vereiste om te kunnen evalueren is immers dat de doelen van beleid zo concreet, duidelijk en meetbaar mogelijk zijn. Ook dienen de doelen zoveel mogelijk in termen van maatschappelijke effecten uiteengezet te zijn. Het gaat er immers uiteindelijk om wat de gemeente doet voor de stad en haar burgers.
2. Ten tweede veronderstelt een effectief gebruik van evaluaties dat er op de onderscheiden werkvelden zoveel mogelijk volgens een gestructureerde beleidscyclus (doelen-instrumenten-effecten) wordt gewerkt. Niet alleen concrete doelen zijn immers van belang, maar ook een concreet instrumentarium en het aflopen van de beleidscyclus, waarbij prestatiemeting en reflectie, en eventueel bijstelling van beleid standaard zijn. Dit vereist een gestructureerde, professionele, resultaatgerichte werkwijze, waarbij de organisatie bereid is om open te zijn over ambities en rekenschap wenst af te leggen over geleverde prestaties en bereikte maatschappelijke effecten.
3. Ten derde is het belangrijk bij de inzet van evaluaties en het gebruik van de uitkomsten om een integrale, beleidsterrein- en de 'waan van de dag'-overstijgende werkwijze te hanteren. Het is immers van belang om de gevolgen voor andere beleidsterreinen te onderkennen en om de uiteindelijke gemeentelijke maatschappelijke doelen in het vizier te houden.
4. Ten vierde is een open, leergegerichte houding en cultuur belangrijk. Om intern optimaal van evaluaties te leren, is het van belang dat de organisatie open staat voor kritisch beschouwen en kritische analyses, gekoppeld aan de ambitie het beleid waar mogelijk te verbeteren.

Aan de hand van deze punten wil de Rekenkamer aangeven dat evaluaties geen doel op zich vormen, maar een deel vormt uitmaken het streven naar een meer resultaatgerichte, lerende organisatiecultuur.

B1.4 De opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit meerdere stappen. Allereerst is via documentanalyses onderzocht op welke wijze het evaluatiebeleid van Breda vorm krijgt, welke beleidsevaluaties (globaal) zijn uitgevoerd tussen 2002 en 2006⁶, en in hoeverre deze beleidsevaluaties deel uitmaken van de beleidscyclus. Daartoe zijn de begrotingen, beleidsplannen, /jaarplannen, jaarverslagen/jaarrekeningen en Maraps van alle diensten/vakdirecties van de gemeente Breda over de periode 2002 tot en met 2005 bestudeerd. Ook zijn alle relevante beleidsdocumenten met betrekking tot het evaluatiebeleid onderzocht.

Vervolgens is het onderzoek toegespitst op enkele beleidsterreinen om meer diepgang in het onderzoek aan te brengen. Voor deze geselecteerde beleidsterreinen zijn de evaluaties uit de periode 2002 tot en met 2005, voor zover achterhaald via de vakdirecties en het gemeentelijke digitale zoekstelsel, geanalyseerd op type evaluatie, doel, uitvoering en conclusies/aanbevelingen. Op basis van deze documentanalyse is per werkveld een eerste indruk van het evaluatiebeleid, een globaal overzicht van de verrichte evaluaties en de achtergronden van de beleidsterreinen in kaart gebracht en zijn vervolgvragen voor de vakdirecties opgesteld.

Aan de hand van deze vragen zijn vervolgens interviews gehouden met leden van de directieraad, de (vak)directeuren, hoofden en een aantal beleidsmedewerkers van de geselecteerde vakdirecties. Aangezien de informatie uit de documentanalyse over het benutten van de uitkomsten van evaluaties en de vervolgstappen op evaluaties nogal beperkt was, zijn deze aspecten vooral aan de hand van de interviews verder onderzocht. Ook zijn interviews afgenomen met leden van de Concernstaf, de afdeling Onderzoek & Informatie, een

⁶ Deze periode is gekozen, omdat het een hele bestuursperiode betreft en de periode lang genoeg is om een goed beeld te verkrijgen. Daarnaast zijn ook de meer recente ontwikkelingen, voornamelijk via de interviews, in kaart gebracht.

afgevaardigde van het college van Burgemeester en Wethouders, alle fractievoorzitters van de Bredase raadsfracties en met de griffie. De interviews met college, raad en griffie gingen met name in op hun rol bij de inzet van evaluaties, de wijze waarop zij omgaan met evaluaties en welke verbeteringen zij wensen ten aanzien van de structuur voor en de inzet van evaluaties.

B1.5 De selectie van de werkelden

Om de analyse te verdiepen, is besloten om het onderzoek toe te spitsen op de Concernstaf, de vakdirecties Sociale Zaken en Welzijn⁷ (voorheen de dienst Sociale Zaken, Arbeidsmarktbeleid en Welzijn (SAW)), de vakdirecties Buitenruimte en Beheerbedrijven⁸ (voorheen de dienst Stadsbeheer) en de vakdirecties Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/Economische zaken/Projectmanagement en Milieu⁹ (voorheen onderdeel van de Ontwikkelingsdienst (ODB)). Deze diensten/vakdirecties zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

1. Het interne belang van deze werkelden voor de gemeente, de omvang van de werkelden en een sterke mate van spreiding om het gemeentelijke beleid zo breed mogelijk in kaart te brengen. Zo heeft de Concernstaf een belangrijke functie voor de gemeente als geheel en bestrijken de (voorheen) diensten SAW, Stadsbeheer en de Ontwikkelingsdienst omvangrijke werkt terreinen, die een groot deel van het gehele gemeentelijke beleid afdekken.
2. Het maatschappelijke belang van de werkelden (zoals het gehele sociale terrein, het onderhoud van de stad, de grote ontwikkelingsprojecten in de stad en de milieuproblematiek).
3. Het financiële belang van de werkelden: de gekozen vakdirecties beslaan een groot deel van de gemeentelijke begroting.
4. De verschillen tussen (de aanpak van) de werkelden om onderscheiden strategieën in beeld te brengen; dat biedt de mogelijkheid om op basis van een zekere mate van diversiteit na te gaan tot op welke hoogte bepaalde strategieën succesvol zijn, dan wel minder goed werken, en tevens om als resultante daarvan (eventueel) best practices in het omgaan met evaluaties aan te duiden.

⁷ Per 1 maart 2006 zijn de diensten opgeheven en overgegaan in aparte vakdirecties. De vakdirectie Welzijn heet inmiddels 'de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling'. Het Accommodatiebedrijf (voorheen onderdeel van SAW) is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

⁸ Beheerbedrijven is inmiddels samen met het Accommodatiebedrijf onderdeel van de vakdirectie Stadsbedrijven geworden.

⁹ De vakdirectie Cultuur (voorheen onderdeel van de ODB) is buiten beschouwing gebleven in dit onderzoek. De vakdirectie Milieu is inmiddels opgeheven en deels ondergebracht bij de vakdirectie Stadsontwikkeling (nu vakdirectie Ruimtelijke Ontwikkeling geheten), deels bij andere vakdirecties/SSC.

Bijlage 2

Het gemeentelijke evaluatiebeleid van Breda

Bijlage 2 Het gemeentelijke evaluatiebeleid van Breda

B2.1 Inleiding

Deze bijlage beschrijft het evaluatiebeleid, de organisatie van evaluaties en de evaluatiecultuur/visie van de gemeente Breda. Daartoe zijn documentanalyses verricht (beleidsnota's, begrotingen, jaarverslagen, maraps, monitoren e.d.) en gesprekken gevoerd met de concernstaf, leden van de directieraad en de afdeling Onderzoek & Informatie (O&I). Paragraaf B2.2 gaat in op het gemeentelijke evaluatiebeleid en de organisatie van evaluaties. In B2.3 komt het evaluatiebeleid van de Concernstaf aan de orde. Paragraaf 2.4 belicht de gemeentebrede monitoren en evaluaties die in opdracht van de Concernstaf zijn uitgevoerd in de periode 2002 tot en met 2005, alsmede het gebruik van de uitkomsten van deze evaluaties in het beleidsproces. De conclusies zijn te vinden in het hoofdrapport 'Hoe evalueert de gemeente Breda?' (Rekenkamer Breda, 2007).

B2.2 Het gemeentelijke evaluatiebeleid

De gemeente Breda kent tot op heden geen (uitgeschreven) gemeentebreed evaluatiebeleid. Wel is er in de loop der jaren steeds meer aandacht gekomen voor de noodzaak van evaluaties. In 2004 is een gemeentelijke Verordening Onderzoeken in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet vastgesteld (Verordening Onderzoeken ex artikel 213a, Gemeente Breda, 2004)¹⁰. Deze gemeentelijke Verordening schrijft voor dat de gemeente jaarlijks een onderzoeksplan opstelt met daarin de onderzoeksonderwerpen, de reikwijdte, de methoden, de looptijd en het budget voor artikel 213a onderzoeken. In de Gemeentebegroting 2005, 2006 en 2007 is weliswaar een paragraaf opgenomen over de artikel 213a onderzoeken binnen de gemeente Breda, maar een uitgeschreven onderzoeksprogrammering wordt niet aangetroffen.

Ook voor andere soorten evaluaties dan 213a-onderzoeken heeft de gemeente tot op heden geen gemeentebreed evaluatiebeleid of een gemeentebrede onderzoeksprogrammering opgesteld. Ook bestaan er binnen de gemeente (buiten de Verordening Onderzoeken ex artikel 213a) geen specifieke richtlijnen of procedures voor evaluaties. Volgens de concerncontroller vormt het ontbreken van een gezamenlijk commitment vanuit de politiek en het management een belangrijke reden voor het uitblijven van een overkoepelend evaluatiebeleid. Een tweede reden is volgens de concerncontroller dat de gemeente voor de gemeentelijke reorganisatie¹¹, die begin 2006 plaatsvond, eigenlijk meer bestond uit aparte zelfstandig functionerende diensten, dan dat er sprake was van een samenhangend concern. De Concernstaf vervulde niet echt spilfunctie, waardoor centraal geformuleerd evaluatiebeleid uitbleef en geen (standaard) gemeentebreed budget voor het verrichten van onderzoek/evaluaties voor handen was.

Organisatie van evaluaties

Op politiek en centraal gemeentelijk niveau is binnen de gemeente er geen (uitgebreide) verantwoordelijkheidsstructuur voor evaluaties vastgelegd. Zo bestaat binnen de raad en het college geen verantwoordelijkheidsstructuur voor evaluaties. De concerncontroller is in het kader van artikel 213a verantwoordelijk voor de artikel 213a onderzoeken, maar buiten dat bezit ook de Concernstaf geen verantwoordelijkheidsstructuur voor onderzoek/evaluaties.

Wel heeft de gemeente Breda een eigen, gemeentebrede onderzoeksafdeling, de afdeling Onderzoek- & Informatie (O&I). Hoewel in 2002 door raad en college nog wordt getwijfeld aan de noodzaak van een gemeen-

¹⁰ Gemeenten zijn sinds 1 maart 2003 in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet verplicht onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur en een Verordening Onderzoeken opgesteld te hebben. Breda heeft wat dit laatste betreft een jaar uitstel gekregen.

¹¹ Begin 2006 is de dienstenstructuur van de gemeente Breda opgeheven en zijn alle ondersteunende en adviserende afdelingen (Communicatie, Financiën, Personeelszaken, Automatisering etc.) samengebracht in een Shared Service Center (SSC). De aparte vakdirecties leggen nu rechtstreeks verantwoording af aan een overkoepelende directieraad. Het doel van de reorganisatie is om een meer integrale werkwijze binnen de gemeente te bevorderen en om het beheersingsproces meer centraal aan te sturen.

tebrede onderzoeksafdeling betwist door college en raad, heeft O&I in de loop der jaren, zo blijkt uit raadsstukken en interviews, haar waarde wel bewezen. De afdeling O&I bestaat inmiddels uit zo'n tweeëntwintig personen. O&I wordt voor een belangrijk deel uit de Algemene Middelen betaald. De onderzoeken dienen door O&I zelf te worden binnengehaald, waarbij de kosten voor de onderzoeken bij de opdrachtgevende vakdirecties/afdelingen in rekening worden gebracht. Aangezien een (standaard)budget voor evaluaties bij de meeste vakdirecties ontbreekt, moet veelal op ad-hoc basis geld bij elkaar gezocht worden voor de evaluaties. De laatste jaren haalt O&I een deel van haar budget uit opdrachten van externe opdrachtgevers. Het aantal evaluaties is in de loop der jaren toegenomen. Inmiddels verricht O&I gemiddeld zo'n tien evaluaties/onderzoeken per jaar, waaronder een aantal gemeentebrede monitoren. Momenteel is O&I in opdracht van de Directieraad bezig met het opzetten van een onderzoeksdatabase, waarin alle onderzoeken binnen de gemeente Breda geregistreerd worden. Dit heeft als doel om een gestructureerd overzicht van evaluaties en onderzoeken binnen de gemeente te verwerven.

Eind 2004, ruim voor de datum van 1 januari 2006 waarop alle gemeenten wettelijk verplicht zijn om een rekenkamer(funcitie) in te stellen, neemt de gemeente Breda het besluit een gemeentelijke rekenkamer in te stellen. De gemeente kiest bewust voor een onafhankelijke rekenkamer met externe leden, in plaats van een rekenkamercommissie met raadsleden. Dit om een onafhankelijke, kritische toetsing van het gemeentelijke beleid mogelijk te maken. Vanaf half 2005 is de Rekenkamer Breda van start gegaan.

Verder bestaat sinds januari 2005 binnen de gemeente een auditcomité ter coördinatie van de verschillende (gemeentebrede) onderzoeken binnen de gemeente. In dit comité hebben de gemeentecontroller, het hoofd Financiën, enkele raadsleden, de wethouder Financiën en de fungerend raadsgriffier van de commissie Bestuur zitting en kunnen de externe accountant (die jaarlijks de gemeentebegroting controleert) en de voorzitter van de Rekenkamer Breda op uitnodiging als adviseur aanwezig zijn. Dit auditcomité fungeert als informeel overlegorgaan en bezit geen mandaat, bevoegdheden of budget. Het comité zou jaarlijks één of twee keer bijeenkomen, maar het is sinds eind 2005 niet meer bijeen geweest.

B2.3 De Concernstaf

De Concernstaf heeft als taken gemeentebestuurders te ondersteunen bij hun taken, adviezen uit te brengen, dienstoverstijgende projecten te coördineren, de beleidsontwikkeling gemeentebreed te stimuleren en te evalueren, randvoorwaarden te scheppen voor de bedrijfsvoering en de controletaak concernbreed in te vullen d.m.v. onderzoek, audits, rapportages en adviezen. Daarnaast heeft de Concernstaf tot taak om het proces rond de totstandkoming van de kadernota, begroting, maraps en jaarverslagen/jaarrekeningen aan te sturen.

De concerncontroller is, zoals gezegd, verantwoordelijk voor de uitvoering van de onderzoeken in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet. Inmiddels zijn enkele onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur in Breda uitgevoerd in het kader van artikel 213a. Een notitie bij de reeds genoemde Verordening Onderzoeken ex artikel 213a vermeldt dat Breda ook vóór 2004 al een zekere traditie kent in het verrichten van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken (Verordening Onderzoeken gemeente Breda, 2004). Nieuw aan de Verordening is een gestructureerde aanpak van dergelijke onderzoeken, aldus de notitie. Tot op heden beperkt deze gestructureerde aanpak zich tot een opsomming van de artikel 213a onderzoeken in de Gemeentebegroting (Begroting 2005 en Begroting 2006 gemeente Breda). Een uitgeschreven evaluatiebeleid/onderzoeksplan ontbreekt voornamelijk bij de Concernstaf.

Tot op heden bestaat binnen de Concernstaf niet echt een cultuur om beleid systematisch te evalueren en om een standaard evaluatiebeleid bij alle vakdirecties te stimuleren. Onder meer door de deelname aan het Grote-Stedenbeleid (GSB) is binnen de gemeente Breda in de loop der jaren meer aandacht gekomen voor het systematisch verzamelen van gegevens en het formuleren van kengetallen. Deelname aan het Grote Stedenbeleid vereist jaarlijkse rapportages volgens een voorgeschreven stramien met voorgeschreven prestatie-indicatoren op de gebieden Sociaal, Economisch en Fysiek. Binnen de Concernstaf is een coördinator GSB aangesteld, die de GSB-rapportages op de verschillende terreinen bundelt en contactpersoon naar het Rijk is. In het kader van

GSB-III zijn de afspraken over het meten van prestatie-indicatoren verscherpt voor de periode 2005-2009. De uitstraling van GSB naar een bredere evaluatiecultuur is echter nog beperkt binnen de gemeente.

De concerncontroller constateert dat evaluaties tot op heden binnen de gemeente vooral ad-hoc verricht worden door het ontbreken van een gezamenlijke structuur voor evaluaties. Ook bestaan grote verschillen tussen de diensten/vakdirecties in de aanpak van evaluaties. Om meer structuur te creëren en om vakdirecties die achterblijven over de streep te trekken, is het belangrijk om een gezamenlijk evaluatiebeleid te gaan formuleren, volgens de concerncontroller. Bovendien vormt het vaststellen van een gezamenlijk evaluatiebeleid volgens hem een belangrijk onderdeel van een proces naar een gezamenlijke gestructureerde beleidscyclus, waarin alle vakdirecties op dezelfde wijze omgaan met de beleidsvoorbereiding, uitvoering en de beleidsverantwoording. Eén van de doelen van de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, die de directieraad in 2007 heeft ingezet, betreft het aanbrengen van meer eenheid in de gemeentelijke prestatietoetsing en sturingsgevens.

Voor het ontwikkelen van een evaluatiebeleid is het volgens de concerncontroller belangrijk om een aantal randvoorwaarden te formuleren. De eerste randvoorwaarde houdt in dat de doelen van beleid meer concreet en beter meetbaar gemaakt moeten worden, zodat beleidsprestaties meer inzichtelijk worden. Daartoe is half 2006 een interne verbeteringsslag in het kader van de programmabegroting ingezet. *“Allereerst de doelen van beleid goed uitschrijven, hier gezamenlijk afspraken over maken en de beleidsvoorbereiding beter op poten zetten. Pas als de doelen goed uitgeschreven zijn, kan immers een begin gemaakt worden met het meten van beleidsprestaties en het in kaart brengen van bijvoorbeeld de effecten van beleid. Als je zomaar begint met ‘evalueren om te evalueren’, dan bereik je niets.”*

De tweede randvoorwaarde betreft het verkrijgen van een gezamenlijk commitment van alle partijen (vakdirecties, directieraad, college, raad) over de rol, de inzet en het gebruik van evaluaties binnen de gemeentelijke organisatie. *“Het is erg belangrijk om gezamenlijk af te spreken wat het doel is, wat wil je weten, waar toe dient de evaluatie? Evaluaties kunnen namelijk voor veel dingen gebruikt worden en het politieke gebruik is iets heel anders dan het interne gebruik. Je zou eigenlijk eerst commitment van de politiek moeten hebben, samen met het commitment van het management en de werkvelden over waar je met je beleid naartoe wilt en wat je wanneer wilt evalueren, wanneer je welke gegevens wilt hebben en wat het bestuurlijke en politieke traject van de uitkomsten van de evaluatie is.”* Door gezamenlijk af te spreken wat het gebruiksdoel van evaluaties is, wordt de kans op een goed gebruik van de uitkomsten van evaluaties vergroot, aldus de concerncontroller.

Ten derde is het belangrijk om gemeentebreed een aantal inhoudelijke randvoorwaarden vast te leggen omtrent de uitvoering van kwalitatief goede evaluaties ('waar moeten evaluaties aan voldoen'), zodat hierin meer eenheid binnen de gemeente komt en iedereen weet hoe dit aan te pakken.

De vierde randvoorwaarde is om goed zicht te hebben op de evaluaties die reeds verricht zijn/worden binnen de gemeente. Daartoe is de afdeling O&I bezig om een digitale onderzoeksdatabase op te zetten. Als dit overzicht gereed is, kan worden vastgesteld waar eventuele lacunes bestaan en waar een evaluatiebeleid zich op moet richten. Deze onderzoeksdatabase is naar verwachting in 2007 gereed.

De invulling van deze randvoorwaarden en het vastleggen van een papieren evaluatiebeleid dienen in de ogen van de concerncontroller zorg te dragen voor een structurele inbedding van evaluaties binnen het gemeentelijk beleid.

B2.4 De verrichte evaluaties (gemeentebreed en in opdracht van de Concernstaf)

Ondanks dat er geen uitgeschreven evaluatiebeleid is, worden er jaarlijks wel een aantal gemeentebrede monitoren verricht en is de Concernstaf de gangmaker en de coördinator van een aantal onderzoeksprojecten. Zoals:

- *De Stadsmonitor*: in de periode 2001-2002 verscheen de Stadsmonitor (Stadsmonitor 2001, 2002, O&I).

- *De Burgerenquête*: De Burgerenquête wordt vanaf 1993 jaarlijks door O&I uitgevoerd. De Burgerenquête peilt de mening van (een grote groep) Bredase burgers inzake het beleid, de voorzieningen en de dienstverlening van de gemeente Breda. Sinds 2004 bestaat de Burgerenquête uit twee delen: een voorjaarsmeting en een najaarsmeting. De voorjaarsmeting is in het leven geroepen om gegevens uit de enquête te kunnen gebruiken voor de begroting en het jaarverslag. De overige vragen vanuit de afdelingen lopen mee in de jaarlijkse grote najaarsmeting, waarvan de uitkomsten worden gepubliceerd in handzame brochurevorm en in een uitgebreid rapport (Burgerenquête 2002, 2003, 2004, 2005, O&I, Gemeente Breda, 2003, 2004, 2005, 2006). Omdat de afdelingen een vastgesteld bedrag per ingediende vraag in de Burgerenquête moeten betalen, worden de uitkomsten vaak daadwerkelijk in het beleid gebruikt, aldus geïnterviewden op de diverse afdelingen. Daarnaast zien sommige afdelingen echter juist af van deelname aan de Burgerenquête vanwege het ontbreken van budget voor onderzoek/evaluaties.

- *De Veiligheidsmonitor*: Vanaf 2003 verschijnt ieder jaar een veiligheidsmonitor o.a. op basis van gegevens uit de leefbaarheids- en veiligheidsenquête (Veiligheidsmonitor 2003, 2004, 2005, O&I, gemeente Breda). De veiligheidsmonitor is gestart in het verlengde van het GroteStedenbeleid. Uit rapportages van het Grotestedenbeleid kwam enkele jaren terug naar voren dat er in de loop der jaren veel verbeterd is in Breda qua leefbaarheid, maar dat de onveiligheid nog steeds groot is. Daarom worden vanaf 2003 jaarlijks knelpunten via de veiligheidsmonitor opgespoord en prioriteiten gesteld binnen het veiligheidsbeleid. De gegevens uit de veiligheidsmonitor worden volgens geïnterviewden effectief gebruikt om het veiligheidsbeleid te verbeteren in Breda.

De onderzoeksafdeling O&I verricht verder nog (jaarlijks of tweejaarlijks) een aantal monitoren en enquêtes in opdracht van verschillende vakdirecties, zoals: *De Bedrijvenenquête*, *de Detailhandelmonitor*, *de Economische Barometer*, *de Vastgoedmonitor*, *de Woonmonitor*, *de Onderwijsmonitor* e.d.. Deze komen, waar van toepassing, in de hierna volgende bijlagen aan de orde.

Verder worden jaarlijks enkele losse, ad-hoc evaluaties verricht in opdracht van de Concernstaf. Zo zijn in 2002-2005 enkele onderzoeken in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet verricht. Dit betreft een onderzoek naar de financiële functie binnen verschillende diensten, een onderzoek naar het onderhoud en beheer van Bredase sport- en onderwijsaccommodaties, een evaluatie van de Informatie- en Advies(I&A)-functie van de gemeente (ter voorbereiding op het te vormen Shared Service Center) en een evaluatie van de standaardprocedures met betrekking tot projectmatig werken in het project 'Taal van de Stad'. In 2006 is in vervolg op het onderzoek naar 'Taal van de Stad' een breder onderzoek gestart naar de effectiviteit van het projectmatig werken binnen de gemeente. Daarnaast zijn in 2006 geen onderzoeken in het kader van artikel 213a uitgevoerd. Als reden wordt genoemd dat de reorganisatie erg veel tijd kostte (Begroting 2006). Voor 2007 zijn geen 213a-onderzoeken voorgenomen, ondanks de wettelijke verplichting (Begroting 2007). Wanneer de organisatieverandering zijn beslag heeft gekregen, worden nieuwe onderzoeken gestart en zal de structurele inbedding (qua inhoud en organisatie) verder worden ingevuld, aldus de concerncontroller.

Het gebruik van de uitkomsten van evaluaties is wisselend binnen de gemeente, zo constateren geïnterviewden. Op sommige gebieden worden uitkomsten daadwerkelijk gebruikt ter verbetering van het beleid en de beleidsprestaties. Op andere gebieden is dit minder het geval of twijfelen geïnterviewden er aan of de uitkomsten van onderzoek daadwerkelijk benut worden. Sommige monitoren en evaluaties hebben meer een politieke functie of dienen vooral om geld vanuit het Rijk te krijgen. Geïnterviewden noemen het veiligheidsbeleid en de inzet van de veiligheidsmonitor, en sommige vakdirecties zoals Buitenruimte en Beheerbedrijven, als goede voorbeelden genoemd van gebieden/vak-directies waar uitkomsten daadwerkelijk benut worden ter verbetering van beleid.

Bijlage 3

Sociale Zaken en Welzijn

Bijlage 3 Sociale Zaken en Welzijn

B3.1 Inleiding

De dienst Sociale Zaken, Arbeidsmarktbeleid en Welzijn (SAW) is per 1 maart 2006 overgegaan in drie aparte vakdirecties: de vakdirectie Sociale Zaken, de vakdirectie Welzijn en de vakdirectie Accommodatiebedrijf¹². De vakdirectie Sociale Zaken SAW heeft als werkvelden: Inkomensondersteuning (Bijstand, armoedebeleid, schuldhulpverlening, Bredapas), Werkgelegenheidsvoorzieningen (reïntegratietrajecten, sociale activering, volwasseneneducatie, inburgering, kinderopvang) en Voorzieningen gehandicapten (Wvg¹³). De vakdirectie Welzijn heeft als werkvelden: Welzijn, Sport, Volksgezondheid en Onderwijs/Educatie.

De vakdirecties Sociale Zaken en Welzijn hebben een uitgebreide taakstelling: van het tegengaan van armoede, het verstrekken van bijstand, het bevorderen van de participatie/sociale redzaamheid, het bevorderen van kansen op betaald werk (Sociale Zaken) tot het zorgen voor gelijke kansen op welzijn, het verbeteren van de volksgezondheid en het welzijn, het bieden van extra kansen aan kinderen met een onderwijsachterstand en het bevorderen van sportbeoefening bij de Bredase burgers (Welzijn). De inzet van evaluaties binnen SAW is onderzocht aan de hand van documentanalyses (begrotingen, beleidsplannen, maraps, jaarverslagen, de voorhanden zijnde evaluatierapporten) en interviews met sleutelpersonen binnen de vakdirecties Sociale Zaken en Welzijn, de Directieraad en de afdeling O&I.

Paragraaf B3.2 gaat in op het evaluatiebeleid en de cultuur ten aanzien van evaluaties bij voorheen SAW. Paragraaf B3.3. belicht de evaluaties die verricht zijn op bij SAW in de periode 2002 tot en met 2005. In paragraaf B3.4 komt het gebruik van de uitkomsten van de evaluaties aan de orde. De conclusies zijn in het hoofdrapport 'Hoe evalueert de gemeente Breda' te vinden (Rekenkamer Breda, 2007).

B3.2 Het evaluatiebeleid van Sociale Zaken en Welzijn

De dienst SAW en de vakdirecties Sociale Zaken en Welzijn hebben geen uitgeschreven evaluatiebeleid. Er is geen uitgeschreven visie op evalueren, geen onderzoeksprogrammering en er zijn geen procedures voor onderzoek opgesteld. Bij Sociale Zaken bestaat ook niet direct behoefte aan een uitgeschreven evaluatiebeleid. De trend hier is 'minder papieren beleid en meer doen'. Bij Welzijn is bij sommige geïnterviewden wel de behoefte aan een evaluatiebeleid en meer structuur voor evaluaties, hoewel hier enige twijfel bestaat ten aanzien van de meetbaarheid van beleidsresultaten.

Achtergronden en cultuur ten aanzien van evaluaties

Op een aantal werkvelden van Sociale Zaken bestaat al lange tijd een trend naar een meer op resultaat gerichte aanpak van beleid. Vooral in de bijstand en meer recent in het reïntegratiebeleid is dat goed te zien. Onder andere op instigatie van het Rijk is het beleid rond de bijstand en reïntegratie in toenemende mate gericht op het activeren van het cliëntenbestand en de uitstroom naar werk. Het beleid is daardoor zakelijker geworden. Sociale Zaken neemt actief deel aan dit proces, bijvoorbeeld door te participeren in de 'Agenda voor de Toekomst'. Via de Agenda hebben gemeenten afspraken met het Rijk gemaakt over het aantal trajecten naar werk en gemeentelijke experimenten op dat gebied. Breda heeft in dat kader twee experimenten uitgevoerd die ook in andere gemeenten navolging hebben gekregen. Vanuit het Rijk bestond al lange tijd een strenge cijfermatige controle ten aanzien van de bijstand. Met de overgang van de Algemene bijstandswet (Abw) naar de Wet Werk en Bijstand (WWB) per 1 januari 2004 zijn gemeenten zelf verantwoordelijk geworden voor de bijstand, het armoedebeleid en de reïntegratie en is de beheersing van de uitvoering en de financiën op gemeenteniveau nog strakker geworden. Zo sluit Sociale Zaken bijvoorbeeld tegenwoordig resultaatgerichte contracten af met reïnte-

¹² De vakdirectie Welzijn heet sinds begin 2007 de 'vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling'. Het Accommodatiebedrijf, waarin de afdeling beheer van sport-, welzijns- en onderwijsgebouwen overgegaan is, is in dit onderzoek niet meegenomen en blijft dus buiten beschouwing.

¹³ De Wvg is per 1 jan. 2007 opgegaan in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de uitvoering is overgegaan naar de vakdirectie Welzijn (vanaf jan. 2007 vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling geheten).

gratiebedrijven in plaats van contracten met een inspanningsverplichting. Ook voert Sociale Zaken tegenwoordig ieder kwartaal gesprekken met de reïntegratiebedrijven over de voortgang.

Ook op andere werkelden van Sociale Zaken is de laatste jaren een strakkere toetsing op kwaliteit te zien. Zo hebben zowel de Gemeentelijke Kredietbank (in 2000) als de fraudebestrijding van Breda (in 2003) een ISO certificering¹⁴ gekregen en doet Breda ook de uitvoering van de schuldhulpverlening, respectievelijk de fraudebestrijding van verschillende regiogemeenten. Vooral bij de Kredietbank is inmiddels een uitgebreid systeem van kwaliteitszorg opgezet. Een echte integrale beleidscyclus is echter nog niet voor alle werkelden van Sociale Zaken uitgewerkt.

De cultuur binnen Sociale Zaken laat zich vooral typeren als een no-nonsense houding. Medewerkers hebben een zakelijke en praktische visie op beleid. Er is een voorkeur voor praktische oplossingen die ontstaan in de 'korte lijntjes' tussen de verschillende medewerkers, in plaats van diepgaande analyses uit gefundeerd onderzoek. Dit komt onder meer doordat Sociale Zaken zelf de bijstand, het armoedebelaid e.d. uitvoert, zelf (i.c. de klantmanagers) de cliënten in de uitvoering ziet en daardoor automatisch veel (praktijk)kennis opdoet. Door de strenge cijfermatige verantwoording aan het Rijk is het gebruik van cijfermatige evaluatie-instrumenten goed ingeburgerd binnen Sociale Zaken, vooral bij de Bijstand is dit onderdeel van de cultuur geworden. Uit de interviews blijkt dat Sociale Zaken van mening is dat zij met deze cijfermatige benadering een goed inzicht hebben in hun beleid. *“Daar zit ook de concreetheid van Sociale Zaken achter, we hebben redelijk concrete producten, een redelijk concreet armoedebelaid, redelijk concrete cijfers en nogal wat managementinformatie, de laatste jaren nogal wat vergelijkingsmateriaal vanuit de benchmark van diensten. (...) Het zou arrogant zijn om te zeggen dat we alles weten, want dan hoef je niet te meten; maar het is niet zo dat als we niet meten, we dan achterover vallen van de blinde vlekken.”*

De vakdirectie Welzijn is minder ver in het proces van structurering en prestatiemeting dan Sociale Zaken. Pas de laatste paar jaar is hier een trend naar een meer resultaatgerichte beleidsvoering te zien. In 2003 heeft een reorganisatie bij Welzijn plaatsgevonden en is de organisatie en het beheer meer gestroomlijnd. Welzijn sluit recentelijk meer resultaatgerichte contracten af met de welzijnsorganisaties. Het Rijk legt de laatste jaren ook aan Welzijn een steeds striktere verantwoordingssystematiek op, een groot deel van het welzijnsbudget komt van het Rijk. Hierdoor stelt Welzijn ook in toenemende mate eisen aan de instellingen wat betreft de monitoring van de uitvoering.

Kenmerkend voor Welzijn is een meer kwalitatieve aanpak en cultuur ten aanzien van evaluaties en een meer inhoudelijke probleemgerichte benadering. Dit heeft onder meer te maken met de sociale betrokkenheid van Welzijn, maar ook met uitvoeringsverschillen ten opzichte van Sociale Zaken. Bij Welzijn is de uitvoering veelal 'uitbesteed' aan maatschappelijke instellingen en bestaan er vooral subsidierelaties met organisaties. Welzijn ziet de cliënten dus niet zelf, maar doet kennis op door middel van overleg met de instellingen over de voortgang en eventuele problemen. Dat maakt de afstand iets groter en de materie iets abstracter dan bij Sociale Zaken. Bovendien heeft Welzijn over het geheel genomen meer moeite met een cijfermatige en resultaatgerichte benadering, onder meer omdat de werkgebieden volgens medewerkers wat minder 'grijpbaar' zijn qua resultaten. *“Bij Sociale Zaken is dat hartstikke meetbaar, maar bij ons is dat een ander verhaal. Bij Welzijn zijn zaken lastiger te meten.”*

“Dan blijft altijd de vraag hoe kun je sturen op effecten en kan je dat meten, want dat blijft altijd lastig bij Welzijn. Het GroteStedenBeleid zit vol met voorbeelden waarbij je concreet op meetbare indicatoren stuurt, maar dan blijft altijd de vraag of je daarmee het effect bereikt wat je wilt.”

De medewerkers van Welzijn leggen bovendien vooral de nadruk op het belang van het proces en het voeren van de regie over een veld waarin veel actoren samen het beleid maken en dat moet volgens hen ook in evaluaties naar voren komen. *“Hoe belangrijk het is dat die verhoudingen goed zijn en dat je door die processen naar elkaar toe groeit, dat mis ik heel vaak in onderzoeken en evaluaties. Daar wordt heel makkelijk over gedaan, terwijl het juist daar om gaat, dat de relaties verbeterd worden.”*

¹⁴ ISO normen zijn internationaal gestandaardiseerde kwaliteitsnormen voor in dit geval kwaliteitszorg en prestatieverbetering in organisaties.

Deze houding is ook terug te zien in de opvattingen over de beleidscyclus en vertaalt zich in een zekere twijfel ten aanzien van (het nut van) onderzoek: *“Zou je wel structureel beleidsevaluaties op alle terreinen willen inzetten? Dat is wel een vraag die je moet stellen en wat wil je dan dat er uitkomt, waar moet het iets over zeggen? Soms is het belangrijker dat het rechtmatig is en dat je verder gewoon kijkt naar het proces. Of je in het proces datgene doet wat is afgesproken. Omdat je als axioma stelt dat, als je veel samenwerkt en als je de regie voert, het dan wel goed komt. Misschien is dat belangrijker dan het doen van veel beleidsevaluaties.”*

Mede hierdoor kent Welzijn minder een cultuur dan Sociale Zaken om standaard te monitoren/evalueren, wat door sommigen als een gemis wordt ervaren. *“Dat hele evalueren zit niet in onze standaard werkwijze. Natuurlijk kan dat wel, maar waarschijnlijk gebeurt dat pas op het moment wanneer het moet, bijvoorbeeld vanuit het Rijk.”* *“Wij hebben niet zo’n cultuur om onderzoek te verrichten. Dat vind ik zelf heel erg jammer.”*

Organisatie van evaluaties

SAW heeft geen eigen onderzoekers in dienst. Een aantal evaluaties wordt in samenwerking met O&I uitgevoerd, een klein deel wordt extern uitbesteed. Veel monitoren/evaluaties worden door beleidsmedewerkers zelf gedaan.

Sociale Zaken en Welzijn hebben geen structureel budget beschikbaar voor het uitvoeren van evaluaties. Voor evaluaties moet er zowel bij Sociale Zaken als bij Welzijn altijd ad-hoc geld bijeen gezocht worden vanuit de betreffende beleidsterreinen. *“Standaard zit het gewoon niet in ons budget. Je kunt het zelf misschien reserveren, maar het gaat direct ten koste van subsidies die je kunt verstrekken. Dat vind ik wel een lastige. Die afweging ligt dan bij ons. Eigenlijk moet je het zo inrichten in je gemeente dat je gewoon per beleidsterrein zoveel beschikbaar stelt. Ook met de burgerenquête. Het is natuurlijk best jammer dat we afzien van onze vragen omdat we geen budget hebben. Of je moet de subsidie aan de organisaties gaan korten. Ik vind dat we ons dat niet kunnen veroorloven. Op een hoger niveau zouden ze dat eigenlijk moeten regelen.”*

B3.3 De evaluaties in 2002 tot en met 2005

Bij de vakdirecties Sociale Zaken en Welzijn zijn in de periode 2002 tot en met 2005 ongeveer 60 evaluaties uitgevoerd, waaronder een aantal periodiek terugkerende onderzoeken, vooral bij Sociale Zaken. Van de meeste onderzoeken wordt in de begrotingen, jaarverslagen, Maraps en beleidsplannen melding gemaakt, hoewel vaak erg beknopt.

Sociale Zaken

Zoals gezegd bestaat er met name bij de Bijstand al een lange traditie van registratie, monitoring en verantwoording, een traditie die binnen Welzijn minder te zien is. Zo was iedere gemeente tot aan de komst van de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 verplicht om ieder jaar een beleidsplan en een beleidsverslag met bijstandgegevens aan te leveren aan het Rijk. De traditie van monitoren in de Bijstand is dus vooral ontstaan op instigatie van en verordonneerd door het Rijk. Sociale Zaken is op verzoek van de Raad ook na de komst van de WWB een beleidsplan en een jaarverslag (met bijstands- en reïntegratiegegevens) blijven maken, hoewel veel korter dan voorheen. Deze monitoring en verantwoording was en is vooral beheersmatig en financieel gericht. Daarnaast neemt Sociale Zaken sinds 2001 deel aan de intergemeentelijke benchmark Abw/WWB, waarin gemeenten onderling hun stand van zaken en resultaten kunnen vergelijken. Deze was aanvankelijk jaarlijks, sinds 2004 zijn deze cijfers per kwartaal via internet beschikbaar.

Ook op andere terreinen van Sociale Zaken worden periodiek zaken gemonitord en evaluaties uitgevoerd. Tot en met 2004 werd ieder jaar een beleidsverslag Wvg gemaakt met gegevens van verstrekkingen en uitgaven (daarna is dit gestopt met het oog op de komst van de WMO). Daarnaast doet Sociale Zaken ieder jaar mee aan de landelijke benchmark onderzoeken Wvg (vanaf 2001) en schuldhulpverlening (vanaf 2004). Om de paar jaar houdt Sociale Zaken klanttevredenheidsonderzoeken onder cliënten van de Wvg, de Gemeentelijke Kredietbank en de Sociale Dienst. Verder verricht O&I om de zoveel jaar onderzoek naar het bereik van het armoedebeleid en het profiel van de doelgroepen hierbinnen (O&I, 2002, 2006). Ook doet O&I sinds begin 2005 ieder kwartaal onderzoek naar ontwikkelingen op de Bredase arbeidsmarkt. Daarnaast zijn/worden enkele (deelname)cijfers

gemonitoord op andere terreinen van SZ, b.v. op het gebied van Inburgering, en zijn enkele incidentele evaluaties gedaan in de loop der jaren.

Al met al kan worden geconstateerd dat er bij Sociale Zaken in toenemende mate standaard gemonitoord wordt in de loop der jaren, hoewel er op een aantal terreinen (waaronder reïntegratie, kinderopvang en momenteel op Inburgering) weinig tot geen (uitgebreide) evaluaties worden verricht. Verder constateert de Rekenkamer dat de evaluaties, die bij Sociale Zaken worden verricht, vooral stand-van-zaken-onderzoeken betreffen en meestal uitvoeringsgericht, praktisch van aard en vrijwel allemaal cijfermatig zijn. Voor kwalitatieve aspecten van het beleid of de maatschappelijke effecten en voor meta-beleidsbeoordelingen van een geheel beleidsterrein is bij Sociale Zaken relatief weinig aandacht. Verder kan gesteld dat van echte ex-post effectmetingen bij Sociale Zaken nauwelijks sprake is, aangezien de vraag of de gemeten uitkomsten ook daadwerkelijk het resultaat zijn van het beleid niet of nauwelijks beantwoord wordt in genoemde evaluaties. Alleen in het onderzoek naar het armoedebeleid wordt gekeken in hoeverre de armoederegelingen daadwerkelijk het inkomen verhogen van de mensen die gebruik maken van deze regelingen. Ten aanzien van de inzet van ex-ante evaluaties constateert de Rekenkamer dat evaluaties geen grote rol in de beleidsvoorbereiding spelen bij Sociale Zaken. Naast de evaluaties¹⁵ van de experimenten in het kader van de Agenda voor de Toekomst komt specifiek ex-ante onderzoek nauwelijks voor bij Sociale Zaken.

Welzijn

Bij Welzijn hebben evaluaties over het geheel genomen een meer incidenteel karakter dan bij Sociale Zaken en zit er meer variatie tussen beleidsterreinen in type evaluaties. Vergeleken met Sociale Zaken worden er bij Welzijn relatief veel procesevaluaties uitgevoerd en zijn het juist de kwalitatieve vormen van evaluatie die de boventoon voeren. Zo bestaan de evaluaties op het gebied van Integratie¹⁶, het Jeugdbeleid, Geschikt Wonen voor Iedereen (GWI) en bijvoorbeeld op het terrein van Maatschappelijke opvang, voornamelijk uit een kwalitatieve beschrijving van de stand van zaken en van de eigen werkprocessen en activiteiten. Cijfermatige monitoring van de stand van zaken zoals bij Sociale Zaken komt relatief weinig voor (alleen op GSB prestatie-indicatoren) en ook resultaatmetingen en onderzoeken naar de maatschappelijke effecten van beleid vinden nauwelijks plaats bij Welzijn. Dit wordt ook beaamd door geïnterviewden. *“Het is heel moeilijk om exact meetbaar te krijgen of datgene wat je beoogt ook bereikt wordt. Het is lastig om zaken te onderzoeken in termen van maatschappelijke effecten.”*

“Het moeilijkste is eigenlijk om niet alleen voortdurend met beleid en met organisatorische zaken bezig te zijn, maar vooral zaken in de maatschappij te bewerkstelligen en dus ook te kijken naar wat je bereikt met het beleid in de stad en onder jongeren. Verminder je b.v. de schooluitval door je beleid? Daar wil je uiteindelijk toch naartoe: dat je succes onder de jongeren zelf hebt en niet alleen dat je dingen in het beleid op poten zet? Daar wordt nog weinig over nagedacht. Er zijn inmiddels wel meer cijfers bekend, bijvoorbeeld nulmetingen van voortijdige schooluitval. Ook binnen het beleid zouden we veel meer naar een gestructureerd resultatenbeleid toe moeten, met hieraan gekoppeld evaluaties van de effecten van dat beleid.”

Op enkele terreinen van Welzijn vindt wel een cijfermatige monitoring plaats. Zo wordt de uitvoering van het onderwijskansenbeleid al jaren op een structurele en cijfermatige manier gemonitoord. Tot en met 2004 waren gemeenten verplicht vanuit het landelijke Onderwijs Achterstandenbeleid om de lokale ontwikkelingen op het gebied van onderwijsachterstanden op een kwantitatieve manier te monitoren. De vakdirectie heeft hieraan vervolgens zelf een meer kwalitatief inzicht over de uitvoering van het beleid toegevoegd samen met het onderwijsveld. Onderwijs/Educatie zet zich volgens geïnterviewden actief in om het beleid te evalueren. Zo overleggen de beleidsmedewerkers Onderwijs jaarlijks met de afdeling Onderzoek&Informatie over hoe de uitvoering en de voortgang van beleid, bijvoorbeeld de voortgang van de Brede Scholen, te monitoren. Ook doet Onderwijs mee aan een regionale meting van schooluitval, kwalificatieniveaus, aantal leerplichtigen e.d..

Daarnaast onderneemt Welzijn recentelijk pogingen om tot een meer resultaatgerichte manier van evalueren te komen. Eén van de drijfveren hierachter wordt gevormd door afspraken die in 2005 in het kader van het GSB-III convenant met het Rijk zijn gemaakt. Eén van de onderliggende doelstellingen van het Grote Stedenbeleid is het

¹⁵ Hoewel dit geen ex-ante evaluaties zijn in de strikte zin zoals het Rijk bedoelt, aangezien het geen toetsing van meerdere alternatieven betreft.

¹⁶ Integratie is onderdeel van het zogeheten Diversiteitsbeleid (Emancipatie en Integratie).

stimuleren van het sturen op prestatie-indicatoren. In GSB-III (2005-2009) is gekozen voor een nieuwe aanpak waarbij de middelen die de gemeente van het Rijk ontvangt niet langer afzonderlijk per beleidsterrein verantwoord hoeven te worden. In plaats daarvan vindt de verantwoording in één keer plaats aan de hand van de behaalde resultaten op prestatie-indicatoren die van tevoren met het Rijk zijn afgesproken. In 2005 is Welzijn begonnen met het opzetten van een halfjaarlijks systeem van monitoring op de indicatoren waar de gemeente in 2009 op afgerekend zal worden.

Ook worden er in de loop der jaren enkele ex-ante evaluaties op terreinen van Welzijn verricht¹⁷, dit in tegenstelling tot bij Sociale Zaken. Een voorbeeld is het project 'Geschikt Wonen voor Iedereen' (GWI)¹⁸, waarbij verschillende ex-ante evaluaties gedaan zijn. Zo heeft Welzijn een onderzoek door externe wetenschappers laten verrichten om een wetenschappelijk normenkader voor de levensloopbestendigheid van wijken te ontwikkelen (Verwey-Jonker instituut, 2003). O&I heeft vervolgens onderzoek gedaan naar de toepassing van dit normenkader op verschillende wijken van Breda. Samen met het 'zorgkantoor AWBZ' zijn deze plannen verder uitgewerkt tot een visie over hoe de levensloopbestendigheid van de wijken in Breda verder ontwikkeld kan worden in de periode tot 2015. Daarnaast vinden ook op enkele andere beleidsterreinen, zoals het integratiebeleid, het onderwijskansenbeleid en recenter op het terrein van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), incidenteel ex-ante evaluaties plaats. Het gaat dan voornamelijk om nulmetingen voorafgaand aan specifieke projecten of peilingen van de mening van burgers over nieuwe (beleids)ontwikkelingen.

De Rekenkamer constateert echter dat het overgrote deel van de evaluaties binnen Welzijn gericht is op de activiteiten van de vakdirectie zelf of de stand van zaken van de uitvoering.

Initiatief evaluaties, afdekking werkelden, uitvoering evaluaties

Bij Sociale Zaken ligt het (oorspronkelijke) initiatief voor evaluaties vooral bij het Rijk, vervolgens is dit deels door directie, college en raad overgenomen. Ook worden veel gegevens omtrent de bijstand, reïntegratie e.d. door instanties 'van buitenaf' gevraagd (o.a. onderzoeksbureaus. Veel monitoren/evaluaties op het gebied van Sociale Zaken worden door de politiek (i.c. de raad) gevraagd. Sociale Zaken is in die zin een 'politieke afdeling', aldus geïnterviewden, en de druk om te presteren en om (goede) resultaten te laten zien, is groot. *"Het politieke belang, dat merk je heel erg. We zijn een politieke afdeling. Dat was met Sociale Zaken natuurlijk altijd al. Dat merk je als er ook maar iets gebeurt in den lande over reïntegratie bijvoorbeeld, dan moeten wij dus ook mee. Als Amsterdam bijvoorbeeld een artikelje schrijft dat ze met alle jongeren iets gedaan hebben, dan weet ik dat de wethouder over twee dagen aan mij vraagt: wat heeft Breda gedaan? En als we het niet goed hebben gedaan, dan moeten we dat op dat moment gaan doen."*

"Het kenmerk van de WWB is dat de financiële verantwoordelijkheid volledig bij de gemeente ligt en het moet daarom ook zo zou zijn dat de raad geïnteresseerd is in de prestaties van de Sociale Dienst, gelet op de 100 procent verantwoordelijkheid en op de enorme bedragen die erin omgaan."

Bij Welzijn ligt het initiatief voor evaluaties vaak in eerste instantie bij het Rijk (b.v. bij GSB, het Onderwijsachterstandenbeleid) en bij de politiek (college, raad). Zo zijn enkele onderzoeken op aanvraag en initiatief van de raad verricht, zoals bijvoorbeeld een onderzoek naar het jeugdbeleid op initiatief van de raadscommissie SAW (Commissie van Maanen, 2004). Daarnaast ligt het initiatief deels ook bij de vakdirectie en de beleidsmedewerkers zelf (zoals bij Integratie). Dat leidt ertoe dat er op sommige terreinen, zoals Integratie, relatief veel evaluaties zijn gedaan, terwijl er op andere terreinen nauwelijks evaluaties plaatsvinden.

Wat betreft de afdekking van de werkelden constateert de Rekenkamer dat een aantal gebieden van Sociale Zaken structureel afgedekt zijn met monitoren en stand-van-zaken-onderzoeken. Op een aantal andere terreinen worden echter weinig tot geen evaluaties gedaan. Daarnaast worden er weinig ex-ante evaluaties en weinig echte effectmetingen bij Sociale Zaken gedaan, waardoor de werkelden niet volledig 'omsloten' worden door evaluaties. Bovendien is de insteek bij Sociale Zaken vaak erg beheersmatig en gericht op de (financiële) verantwoording, waardoor een uitgewerkt inhoudelijk inzicht in b.v. maatschappelijke effecten van beleid minder uit de verf komt. In die zin laat de afdekking enkele lacunes zien.

¹⁷ Het betreft hier overigens geen ex-ante evaluaties in de strikte zin, zoals het Rijk dit bedoelt, aangezien het geen onderzoek is waarin verschillende beleidsopties uitgewerkt en doorgetrokken worden.

¹⁸ Het GWI heeft als doel om wijken beter leefbaar te maken voor mensen met een beperking (i.c. ouderen).

De vakdirectie Welzijn heeft als geheel een minder structurele inzet van evaluaties. Op een aantal terreinen, zoals het onderwijskansenbeleid en het integratiebeleid, wordt wel geregeld onderzoek gedaan. Deze terreinen zijn qua monitoren redelijk afgedekt. Op andere terreinen van Welzijn, zoals het volksgezondheidsbeleid en sociaal-cultureel werk, zijn in de periode van 2002 tot en met 2005 weinig evaluaties verricht en is de inzet van evaluaties incidenteel en ad-hoc te noemen. Ook hier laat de afdekking dus enkele lacunes zien. Verder worden er bij Welzijn nauwelijks echte resultaat- of effectmetingen gedaan, zodat ook hier de werkelden niet volledig 'omsloten' worden door evaluaties.

Met betrekking tot de uitvoering van de evaluaties kan worden geconstateerd dat veel evaluaties bij Sociale Zaken en Welzijn intern door beleidsmedewerkers zelf worden uitgevoerd. Vaak is hierbij niet aangegeven hoe de onafhankelijkheid van de onderzoeken gegarandeerd is. Bovendien ontbreekt het in nogal wat evaluaties aan een gerichte onderzoeksvraag, een concreet gebruiksdoel in beleid en een traceerbare onderbouwing van de onderzoeksopzet en de conclusies in de evaluaties. Ondanks dat de Rekenkamer in dit onderzoek niet expliciet heeft gekeken naar de kwaliteit van de evaluaties, wil zij toch opmerken dat het voor de betrouwbaarheid van de gegevens van groot belang is om de kwaliteit en de onafhankelijkheid van evaluaties en de transparantie van het onderzoeksproces goed te bewaken.

B3.4 Het benutten van de uitkomsten van de evaluaties

Als er in de jaarstukken en de managementrapportages van SAW melding gemaakt wordt van een evaluatie, worden hier soms de belangrijkste conclusies bij vermeld, echter lang niet altijd. De vervolgstappen staan hier meestal niet bij vermeld. Alleen de jaarlijkse beleidsverslagen van bijvoorbeeld de Wvg en de bijstand gaan iets gedetailleerder in op uitkomsten van belangrijke onderzoeken. Eventuele vervolgstappen die op basis van die uitkomsten gezet worden, komen in die stukken ook vaker aan bod.

Bij Sociale Zaken zijn de meeste evaluaties gericht op (financiële) beheersing en de verantwoording van het beleid. De uitkomsten van deze evaluaties worden dan ook in eerste instantie gebruikt om de resultaten naar buiten toe te presenteren en te verantwoorden. Heel duidelijk is dat bij het beleidsverslag over de Bijstand, aangezien dit verslag speciaal bedoeld is om verantwoording af te leggen aan de raad en het Rijk. De verantwoordingsfunctie en het politieke belang van bepaalde evaluaties spelen een belangrijke rol bij Sociale Zaken, aldus geïnterviewden. Dat stimuleert op zich de prestatiegerichtheid, hoewel enkele betrokkenen stellen dat hierdoor soms al te zeer de nadruk wordt gelegd op zaken die niet goed gaan, zonder ook evenredig aandacht te schenken aan zaken die wel goed gaan. Daardoor bestaat volgens sommige geïnterviewden het gevaar dat zaken die minder goed gaan, wat minder snel naar buiten gebracht worden.

Door de nadruk op de verantwoordingsfunctie is de leerfunctie van evaluaties binnen Sociale Zaken minder sterk aanwezig. Uit de interviews blijkt dat de medewerkers de uitkomsten van evaluaties meestal niet gebruiken om het beleid inhoudelijk vorm te geven, deels omdat de cijfers niet veel nieuws opleveren, deels omdat zij hun informatie meer uit andere bronnen halen zoals uit landelijke studies of hun directe contacten met de praktijk. *"Zo'n beleidsverslag geeft niet zo snel aanleiding tot bijstellingen, want het is toch een continu proces. Het zou gek zijn als je een verslag maakt en dan opeens zegt: 'In 2006 gaan we iets heel anders doen.' Als je in 2005 met de bijzondere bijstand bezig bent, dan weet je al wat je wellicht in 2006 gaat doen. Dus de nadruk ligt op een stukje reflecteren, terugkijken en daarnaast verantwoording afleggen. Het verantwoordingsaspect is het belangrijkste."*

"Met de WVG had ik toch wel wekelijks contact met de uitvoering. Gewoon casuïstiek wat voorbij kwam. Dat je zegt: dit is de vraag van de klant, hier zitten dit soort problemen aan, gewoon dingen waar je tegenaan loopt. Dan zit je daar dus dicht op en dan kan je als er iets omgebogen of bijgesteld moeten worden, ook zorgen dat het gebeurt. Dan houd je het heel kort."

Omdat de meeste evaluaties worden gezien als een instrument ter verantwoording of om de resultaten van het beleid te presenteren, worden de evaluaties bij Sociale Zaken meestal niet gebruikt om het beleid kritisch te reflecteren en om zelf van te leren. Dat geldt overigens niet voor alle evaluaties. Zo worden de uitkomsten van

de benchmarkonderzoeken vaak wel gebruikt om zelf van te leren. Dit zijn belangrijke informatiebronnen voor de vakdirectie, niet alleen om de prestaties te vergelijken met andere gemeentes, maar vooral ook omdat de benchmarks gekoppeld zijn aan kringgesprekken met medewerkers van andere gemeenten van gelijke grootte. Regelmatig zijn er bijeenkomsten waarin de beleidsmedewerkers informatie met elkaar uitwisselen over de aanpak, ervaringen en achtergronden in hun gemeente. Hierdoor ontstaat een beeld van hoe het in andere gemeentes toegaat en een informeel netwerk waarin ervaringen en best-practices met elkaar uitgewisseld kunnen worden. *“Dat is ook de waarde vind ik van die bijeenkomsten. Je kijkt bij een ander in de keuken, je kunt er dingen van leren.”*

Welzijn kent meer variatie in de manier waarop evaluaties in het beleid worden gebruikt. Op een aantal terreinen worden evaluaties nadrukkelijk gebruikt om het beleid inhoudelijk vorm te geven. Daar waar evaluaties op eigen initiatief worden uitgevoerd/vormgegeven, worden de uitkomsten relatief vaak gebruikt om te leren en verbeteringen in het beleid aan te brengen. Dat is bijvoorbeeld te zien bij het integratiebeleid waar de evaluaties gebruikt worden om het beleid verder vorm te geven. *“De integratieagenda is voortgekomen uit de monitor integratie. We zijn bezig gegaan met de monitor en hebben eigenlijk tegelijkertijd per hoofdstuk die agenda opgesteld. De conclusies van zo’n onderzoek, dat is de basis voor je verdere beleid.”*

Dat geldt echter lang niet voor alle terreinen van Welzijn. De ad-hoc gerichte aanpak leidt er op sommige terreinen toe dat evaluaties niet altijd goed aansluiten op de beleidscyclus. Naar aanleiding van de bevindingen van de GSB visitatiecommissie heeft een commissie van de raad (commissie Van Maanen) in 2004 onderzoek gedaan naar de knelpunten in het jeugdbeleid. Dit onderzoek heeft slechts langzaam geleid tot een betere structureren van het jeugdbeleid. Begin 2006 zijn plannen voor integrale ‘jeugdtafels’¹⁹ gepresenteerd, die vervolgens eind 2006 van start zijn gegaan. Een vervolgonderzoek naar feitelijke resultaten van het jeugdbeleid voor de Bredase jongeren heeft nog niet plaatsgevonden.

Ook bij Welzijn worden evaluaties op sommige terreinen vooral gebruikt om verantwoording af te leggen, maar is dit minder strak gereguleerd dan bij Sociale Zaken. Vaak gaat het dan om de verantwoording van bepaalde projecten of subsidies.

In de interviews geven medewerkers van Welzijn aan dat evaluaties bij Welzijn ook nog op een andere manier worden gebruikt, namelijk als een maatschappelijke instrument. In sommige gevallen worden evaluaties als instrument gebruikt om iets van andere partijen gedaan te krijgen. *“Evaluatie is vaak ook een middel om dingen weer in gang te zetten. Je kunt het als drukmiddel gebruiken.”* Daarbij gaat het dus niet om het verantwoorden van beleid of om te leren van evaluaties, maar gaat het om het overtuigen en beïnvloeden van anderen. Een beleidsterrein waar evaluaties naast een leerfunctie ook de functie heeft om draagvlak te creëren is bijvoorbeeld het ‘Geschikt Wonen voor Iedereen’ (GWI) beleid. Bij één van de evaluaties is nauw samengewerkt met het zorgkantoor van de AWBZ, omdat zij als uitvoerder van de AWBZ veel invloed heeft op zorginstellingen. Die samenwerking is bewust gezocht zodat de resultaten van die evaluatie door verschillende partijen ondersteund zou worden. Overigens is het GWI beleid al lange tijd een aanpak in ontwikkeling, namelijk al vanaf 1999 ²⁰.

Volgens sommige geïnterviewden zou vooral de doelgerichtheid van evaluaties bij Welzijn verder verbeterd kunnen worden om de uitkomsten evaluaties goed te kunnen gebruiken. *“Eigenlijk zou je, als je een nieuw doel in beleid formuleert, erbij moeten zeggen hoe we het willen meten. Dat doen we nog onvoldoende.”*

De Rekenkamer constateert tot slot dat het benutten van resultaten van evaluaties ter verbetering van het eigen beleid en ter concretisering van de maatschappelijke effecten verbeterd kan worden zowel bij Sociale Zaken, als bij Welzijn. De overige conclusies zijn in het hoofdrapport te lezen.

¹⁹ Dit zijn overlegorganen tussen alle instanties in de stad die met jongeren te maken hebben.

²⁰ Begin 2007 heeft O&I onderzoek gedaan naar de inspanningen en resultaten van het GWI-beleid (GWI-beleid 2002-2006, O&I). De belangrijkste resultaten liggen op het vlak van integrale samenwerking tussen organisaties in de stad.

Bijlage 4

Buitenruimte en Beheerbedrijven

Bijlage 4 Buitenruimte en Beheerbedrijven

B4.1 Inleiding

Bijlage 4 gaat in op het evaluatiebeleid en de inzet van evaluaties in de periode 2002 tot en met 2005 bij de voormalige dienst Stadsbeheer. Per 1 maart 2006 is de dienst Stadsbeheer opgeheven en overgegaan in twee verschillende vakdirecties: 1. de vakdirectie Buitenruimte en 2. de vakdirectie Beheerbedrijven (Afvalservice, Parkeren, Stadtoezicht en Natuur- en milieueducatie). De (voormalige) dienst Stadsbeheer heeft als taak om de stad te beheren in opdracht van het gemeentebestuur. De doelstelling van Stadsbeheer is een schone, hele, veilige en bruikbare stad. De inzet van evaluaties bij de voormalige dienst Stadsbeheer is geanalyseerd aan de hand van de begrotingen, jaarplannen, activiteitenprogramma's, Maraps, Jaarverslagen/Jaarrekeningen en de voorhanden zijnde evaluatierapporten over de periode 2002 tot en met 2005. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met sleutelpersonen (directeuren, hoofden) van de vakdirecties Buitenruimte en Beheerbedrijven, de directieraad en O&I.

In paragraaf B4.2 komt het evaluatiebeleid en de cultuur ten aanzien van evaluaties van Stadsbeheer aan de orde. Paragraaf B4.3 gaat in op de verrichte evaluaties bij Stadsbeheer in de periode 2002 tot en met 2005. Paragraaf B4.4 belicht het gebruik van de uitkomsten van de evaluaties. De conclusies zijn in het hoofdrapport te lezen.

B4.2 Evaluatiebeleid Stadsbeheer

De voormalige dienst Stadsbeheer als geheel en de vakdirecties Buitenruimte en Beheerbedrijven hierbinnen hebben vooralsnog geen uitgeschreven evaluatiebeleid. Wel is zowel door Buitenruimte als door Beheerbedrijven in de loop der jaren gewerkt aan een meer structurele inzet van evaluaties en met name bij Buitenruimte aan een integrale, gestructureerde programma- en beleidsaanpak en een integrale inzet van evaluaties hierbinnen. Buitenruimte is daarmee één van de vakdirecties binnen de gemeente die het verst gevorderd is in de uitwerking van een gestructureerde beleidscyclus, compleet met evaluaties in iedere fase van die beleidscyclus. Een uitgeschreven evaluatiebeleid en onderzoeksprogrammering ontbreekt echter nog bij Buitenruimte. Dat wordt nu als gemis ervaren. Momenteel is Buitenruimte bezig om een uitgewerkt evaluatiebeleid en onderzoeksprogrammering op te stellen samen met de afdeling Onderzoek&Informatie. *“Daar zijn we nu aan toe. Er is wel een evaluatievisie, maar die is nooit op papier gezet. Nu we het beleid, de programmering en de uitvoering gestructureerd op poten hebben gezet, wordt het tijd om alle evaluaties bijeen te brengen en te zien wat er allemaal is en wat er nog moet gebeuren. Om de beleids- en evaluatiecyclus echt goed op poten te zetten, moet je wel aan de voorkant van het beleid beginnen, namelijk met je doelen. Je kunt wel naar de effecten en resultaten kijken, maar dan vooral gekoppeld aan de doelen. Dan moet je eigenlijk opnieuw beginnen, met het definiëren van je beleid. Dat hebben we gedaan. Nu zijn we toe aan de volgende stap.”*

Overigens komt het woord 'evaluatie' niet of nauwelijks voor in het visiedocument de 'Visie op het beheer van de Bredase buitenruimte 2007-2010' (gemeente Breda, vakdirectie Buitenruimte, 2005).

Beheerbedrijven is minder ver in een gestructureerd overkoepelend beleid dan Buitenruimte. Dit komt onder meer omdat Beheerbedrijven eigenlijk meer uit een viertal losse werkvelden bestaat dan dat het een samenhangend werkveld betreft. Beheerbedrijven heeft daarentegen wel als enige vakdirectie binnen de hele gemeente een onderzoeksprogrammering opgesteld. Hiertoe is samen met O&I in 2004 een inventarisatie gemaakt van de sinds 2002 verrichte evaluaties/onderzoeken, de witte vlekken op evaluatiegebied en de benodigde evaluaties voor de komende jaren, compleet met tijdpad en budget. Momenteel is deze onderzoeksprogramma nog uitsluitend voor intern gebruik, de bedoeling is echter om hiermee meer naar buiten te gaan treden.

Achtergronden en cultuur ten aanzien van evaluaties

De gestructureerde aanpak van beleid, programmering en beheer is binnen Stadsbeheer begonnen met het Buitenruimteplan in 1998, waarin een integrale visie (met evaluaties) is vastgelegd. Vervolgens is een vernieu-

wingsproces in gang gezet, dat vanaf 2002 echt van de grond is gekomen door middel van een extra budget dat het college voor de periode van 2002-2006 ter beschikking heeft gesteld aan Buitenruimte. Aanleiding voor de beheerimpuls was grote financiële tekorten bij Stadsbeheer, grote onderhouds- en beheerachterstanden, interne bedrijfsvoeringsproblemen en veel problemen en klachten van burgers en bedrijven. Via de acties Zichtbaar Beter en Beter Buiten is Buitenruimte daarop begonnen met een structurele verbetering van het beleid, beheer en de kwaliteit van de buitenruimte. Belangrijk onderdelen hiervan zijn het opstellen van integrale gebiedstypeplannen en gebiedstypeprogrammeringen vanaf 2002 en het uitvoeren van structurele inspecties, waarbij systematisch alle elementen en knelpunten per gebied in kaart zijn gebracht. Vanaf 2004 worden er driemaandelijks gebiedsgewijze effectrapportages gemaakt, waarin de resultaten van het systematisch ingezette onderhoud en beheer uiteen worden gezet.

Daarnaast is Buitenruimte in 2004 samen met Beheerbedrijven en de voormalige Ontwikkelingsdienst gestart met 'Taal van de stad' (een project ter ontwikkeling van standaardprocedures en kengetallen) en het opzetten van een digitaal beheersysteem, waarin alle gegevens uit de systematische inspecties zijn opgeslagen. Via dit systeem kan per gebied, per uitvoeringselement, per type areaalvoorzieningen en per kengetal uitgedraaid worden wat de stand van zaken is, wat er gedaan moet worden en wat de planning is. Ook is Stadsbeheer in 2004 gestart met het project 'De klant centraal', waarin het meten van de klanttevredenheid en het verbeteren van de dienstverlening systematischer is opgepakt. In 2004 is voorts begonnen om het Programma Buitenruimte goed te laten aansluiten bij de eisen van de nieuwe Programmabegroting en is geïnvesteerd in het beter uitschrijven van de doelen van Buitenruimte, de beleidsactiviteiten, de prestatie-indicatoren, hoe deze gemeten worden en de kosten van het programma. Daarnaast zijn ook de bedrijfsvoering, de interne processen en het managementinformatiesysteem binnen Stadsbeheer (Buitenruimte en Beheerbedrijven) verbeterd (actie 'Beter Binnen').

Daarmee is bij Buitenruimte in de loop der jaren een omslag doorgevoerd van een vooral vaktechnische elementbenadering naar een integrale wijkgerichte aanpak van de buitenruimte; van een vooral op incidenten en steekproeven reagerend beleid naar een gestructureerd beleid met structurele inspecties en evaluaties; en van een vooral technische benadering naar een meer maatschappelijk beheer, waarin de stem van de burger en de maatschappelijke effecten centraal staan. Aan alle drie aspecten zijn verschillende typen evaluaties gehangen. Deze verbeteringslag heeft ertoe geleid dat de beleidscyclus in de loop der jaren meer gestructureerd wordt afgelopen en de inzet van verschillende evaluaties in toenemende mate structureel plaatsvindt, aldus diverse geïnterviewden binnen en buiten Buitenruimte. Daarmee is ook steeds meer een positieve cultuur ten aanzien van evalueren ontstaan binnen Buitenruimte, niet alleen bij de afdeling Beleid en Programmering, maar ook in de uitvoering. *"Het is een proces van jaren en een hele investering geweest om zowel naar buiten toe, als naar de uitvoering toe iedereen te overtuigen van het nut van een gestructureerde aanpak van beleid, programmeren en uitvoering en de noodzaak van evaluatie van alle drie aspecten. Nu dit ingeburgerd is, komt de uitvoering zelf vragen om bepaalde evaluaties. Zo goed hebben ze het opgepakt. Dat komt ook doordat er een nauwe relatie bestaat tussen beleid en uitvoering bij Buitenruimte. Zo is er bijvoorbeeld een klankbordgroep met mensen uit het beleid, de bedrijfsvoering en de uitvoering, waarin zaken doorgesproken worden en terugkoppeling plaatsvindt. Op die manier is de uitvoering standaardonderdeel van beleid en horen ze ook terug wat de maatschappelijke effecten van hun werk zijn en wat burgers ervan vinden."*

Ook de vakdirectie Beheerbedrijven is vanaf 2000 bezig om een duidelijke visie in het beleid vorm te geven en de beleids- en bedrijfsprocessen beter te structureren, zo blijkt uit de documenten en de interviews. Beheerbedrijven is echter nogal een ander type directie dan Buitenruimte. Buitenruimte is een complexe materie waar veel aspecten en werktypen aan vastzitten. Beheerbedrijven is meer een verzameling losse werkvelden, overkoepeld door een stafbureau en een directie. Deze werkvelden zijn veel eenduidiger en daardoor kan Beheerbedrijven veel eenduidiger plannen en onderzoeken inzetten. Bovendien wordt het overkoepelende inhoudelijke beleid voor de werkvelden van Beheerbedrijven voornamelijk door vakdirecties van de voormalige Ontwikkelingsdienst Breda gemaakt. De aanpak van beleid en van de onderzoeksprogrammering is daardoor zeer praktisch ingestoken bij Beheerbedrijven. Kern hiervan is een sterke maatschappij-oriëntatie en een sterke uitvoeringgerichtheid.

Deze aanpak heeft er inmiddels toe geleid dat Beheerbedrijven zich bij iedere voorziening standaard afvraagt of het handig is, wat de burgers en andere gebruikers (b.v. bedrijven) ervan vinden, en wat en hoe zaken verbeterd

kunnen worden. Om deze vragen te beantwoorden worden evaluaties ingezet. Deze aanpak is begonnen bij Parkeren en vervolgens centraal door het stafbureau van Beheerbedrijven opgepakt en vormgegeven. Dit mondde in 2002 o.a. uit in een uitgeschreven beleidsdoelenboom per werkveld, waarin doelen, streefbeelden, oplossingsstrategieën en maatregelen uiteengezet zijn. In 2004 is er vervolgens een onderzoeksprogrammering opgesteld, waarin naast de evaluaties ook een aantal randvoorwaarden voor een effectief gebruik van de uitkomsten van onderzoeken zijn opgenomen. Daarbij gaat het om kostenramingen, data waarop de onderzoeken gereed moeten zijn om goed in de beleidscyclus te passen, de afspraak dat de afdelingen zelf bij de onderzoeken betrokken worden en de afspraak dat de afdelingen de onderzoeksresultaten ook daadwerkelijk zullen gebruiken. Doel van deze randvoorwaarden is een goede inbedding van de evaluaties in beleid.

Organisatie van evaluaties

Stadsbeheer heeft geen eigen onderzoekers in dienst. Evaluaties worden deels door medewerkers zelf gedaan (zoals b.v. de effectrapportages bij Buitenruimte), deels door O&I uitgevoerd en deels extern uitbesteed. Bij het project 'Taal van de stad' is wel een eigen medewerker in dienst die audits uitvoert.

Er is geen aparte post voor evaluaties opgenomen in de algemene begroting van Stadsbeheer, noch bij Buitenruimte. Slechts sporadisch wordt in de jaarstukken melding gemaakt van bedragen die gereserveerd zijn voor of uitgegeven zijn aan evaluaties. Bij Buitenruimte moet altijd ad-hoc geld binnen het uitvoeringsbudget gezocht worden voor evaluaties. Bij Beheerbedrijven bestaat wel een aparte post voor evaluaties, de eerste jaren een centrale post, sinds 2004 beschikken alle vier werkvelden over een eigen budget. Dit bevordert een gerichte inzet van evaluaties, aldus betrokkenen.

B4.3 De evaluaties in 2002 tot en met 2005

In totaal zijn er ruim 80 evaluaties verricht bij de vakdirecties Buitenruimte en Beheerbedrijven in de periode 2002 tot en met 2005, sommige jaarlijks terugkerend zoals b.v. deelname aan de Burgerenquête. De verrichte evaluaties zijn in het algemeen goed terug te vinden in de begrotingen, jaarplannen, jaarverslagen, Maraps e.d., hoewel vaak erg kort beschreven.

Monitoren

Overall kan worden geconstateerd dat Buitenruimte en Beheerbedrijven in de loop der jaren vooral veel monitoren (inspecties, stand-van-zaken onderzoeken) uitvoeren. Ook worden er opvallend veel klanttevredenheidsonderzoeken verricht. Daarnaast verrichten Buitenruimte en Beheerbedrijven veel technische, uitvoeringsgerichte onderzoeken. In dit geheel van evaluaties zijn de praktische visie op beleid, een grote samenhang met de uitvoering en een sterke maatschappij-oriëntatie goed terug te zien, zowel bij Buitenruimte als bij Beheerbedrijven.

De stand van zaken op de werkvelden en de klanttevredenheid van burgers worden bovendien op meerdere manieren gemeten: via de jaarlijkse burgerenquête (op eigen initiatief laat Stadsbeheer ieder jaar een serie vragen meelopen), via de 2-jaarlijkse bedrijvenenquête, via een jaarlijkse wijkshouw (Buitenruimte met wijk- en dorpsraden), via een driemaandelijks overzicht van de meldingen/klachten van burgers/bedrijven bij de meldpunten, via eigen inspecties en controles door medewerkers en via aparte stand-van-zaken en klanttevredenheidsonderzoeken gericht op specifieke voorzieningen. Voorbeelden van laatstgenoemde zijn klanttevredenheidsevaluaties ten aanzien van het Meldpunt 'schoon, heel en veilig', de dienstverlening van verschillende balies, het hondenbeleid, de milieustations, de ondergrondse afvalvoorzieningen, parkeervoorzieningen en parkeeroverlast (de Parkeermeter), de kinderboerderij, de leskist voor scholen e.d.. Veruit de meeste van deze klanttevredenheidsonderzoeken zijn door O&I verricht.

Ex-ante evaluaties

Naast deze monitoren worden er relatief veel ex-ante onderzoeken verricht, met name bij Beheerbedrijven. Ook bij Buitenruimte zijn enkele ex-ante evaluaties gedaan, zo zijn er enkele pilotprojecten als proef opgezet en geëvalueerd (b.v. de Evaluatie Pilot Handhavingsacties Zuid-West, 2004; Experiment Vergunningverlening, 2004).

Vooraf Beheerbedrijven toetst de laatste jaren structureel hoe burgers tegen bepaalde voorzieningen aankijken en of burgers en bedrijven bepaalde voorzieningen willen/zullen gaan gebruiken. Beheerbedrijven geldt in deze als best-practice binnen de gemeente Breda. De mening van burgers wordt bovendien op meerdere manieren gevraagd: eerst via de Burgerenquête, vervolgens worden proefvoorzieningen uitgezet. Daarna wordt getoetst hoe de proefvoorzieningen bevalen en wat er eventueel verbeterd kan worden, voordat de voorzieningen op grotere schaal worden doorgevoerd. *“We kijken eerst of iets goed valt en goed gebruikt wordt. Dat doen we structureel en dat moet wel, want de meeste voorzieningen zijn erg duur. Bovendien vinden wij de communicatie met de burger ontzettend belangrijk. Daar hebben we jaren in geïnvesteerd en dat betaalt zich ook uit. Afvalservice, Parkeren, Stadstoezicht en Natuur- en milieueducatie krijgen een zeer goede waardering van de burger. Daar zijn we trots op”.*

Voorbeelden van de ex-ante evaluaties zijn: de Evaluatie Ondergrondse afvalvoorzieningen, Onderzoek ter voorbereiding van een nieuw milieustation, Onderzoek proef Kartonnen bodems, Evaluatie proef Inzameling luiers e.d..

In deze ex-ante evaluaties wordt overigens tot op heden meestal maar één alternatief getoetst. Het betreft dus eigenlijk geen ex-ante onderzoek in de strikte zin zoals het Rijk bedoelt (namelijk onderzoek naar meerdere alternatieven). Betrokkenen binnen Beheerbedrijven constateren dit zelf ook en met name bij Afvalservice leeft de wens om juist op dit gebied meer onderzoek te gaan doen. Zoals een geïnterviewde het verwoordt: *“We zouden graag op een aantal terreinen verschillende alternatieven uitrekenen en naast elkaar leggen, met de consequenties voor de voorzieningen en de uitvoering erbij, om te laten zien welke verschillende keuzes er zijn en wat je met je geld kunt doen. Nu testen we wel vaak één alternatief, maar heb je verder weinig keuze in verschillende voorzieningen. Als je kunt laten zien wat de verschillende effecten van verschillende voorzieningen zijn, dan zou de keuze misschien toch anders zijn”.*

Ex-post evaluaties

Ten opzichte van het aantal stand-van-zaken onderzoeken, monitoren en ex-ante evaluaties zijn de ex-post evaluaties zowel bij Buitenruimte als bij Beheerbedrijven ondervertegenwoordigd. In de meeste gevallen betreft het geen echte effectmetingen. Zo stelt Buitenruimte driemaandelijks zogeheten ‘effectrapportages’ op, maar bestaan deze rapportages vooral uit een weergave van de stand-van-zaken van het onderhoud van de stad en niet uit een analyse van de effecten van beleid. Geïnterviewden bij Buitenruimte benadrukken dat de effectrapportages nog in ontwikkeling zijn en nog verder uitgebreid gaan worden: *“De effectrapportages zijn bij Buitenruimte een instrument in ontwikkeling. Momenteel worden deze uitsluitend intern gebruikt en bevatten de effectrapportages vooral de oordelen van de gebiedsbeheerders en vergelijkende foto's (vooraf-achteraf). In de komende tijd willen we wat meer nadruk gaan leggen op cijfermatige weergaven en de resultaten die daaruit komen. Ook willen we de effectrapportages meer naar buiten toe gaan gebruiken, om onszelf te verkopen. Maar dat vergt nog wel een investering. Bovendien kun je wel hoge doelen stellen en een bepaald ambitieniveau met betrekking tot de buitenruimte nastreven, maar als het budget dat niet toelaat, dan kun je dat in je effectrapportages ook niet verkopen aan de burgers”.*

Ook heeft Buitenruimte enkele meta-beleidsevaluaties verricht, waarin het hele beleid op een bepaald gebied kritisch qua effectiviteit onder de loep genomen is. Voorbeelden zijn de evaluaties van de beheerimpuls ‘Zichtbaar beter’ (2003), het hondenbeleid (O&I, 2004), het prostitutiebeleid (O&I, 2005), het Handhavingsbeleid in de Binnenstad (2003) en in het verlengde hiervan de Evaluatie van de Buitenruimteverordening Binnenstad Breda (2004). Toch is de ex-post kant van de evaluatiecyclus onderbelicht bij Buitenruimte en is de beleidscyclus wat dit betreft nog niet overal volledig ‘omsloten’ door evaluaties. Betrokkenen bij Buitenruimte constateren dit zelf ook. Zoals een geïnterviewde zegt: *“Als je de cyclus van beleid, programmeren en uitvoering bekijkt, dan doen we heel veel op uitvoeringsniveau en meer en meer op programmaniveau, maar de echte meta-beleids-evaluaties kunnen nog wat meer verricht worden. Dat hopen we nu meer op te gaan pakken”.*

Bij Beheerbedrijven is de ex-post kant over het geheel genomen eveneens nog relatief onderbelicht, zo constateren ook de geïnterviewden. *“Parkeren is sterk in het vooraf analyseren en monitoren van parkeervoorzieningen en de meningen van gebruikers, maar minder sterk in het achteraf evalueren wat we gedaan hebben, hoe het gegaan is en wat de effecten zijn. We pogen wel de resultaten van ons beleid te meten in de Klankbordgroep Parkeren, maar echte effectmetingen worden weinig gedaan.”*

Hier en daar worden bij Beheerbedrijven wel enkele effectmetingen gedaan en evaluaties van beleidsprestaties verricht. Zo laat Afvalservice jaarlijks sorteeroproeven op het afval uitvoeren door een extern onderzoeksbureau om het scheidingsgedrag van burgers en de effecten van de voorlichting en preventie-acties te onderzoeken. Ook doet Afvalservice mee aan de landelijke benchmark Afvalinzameling van de NVRD (Ned. Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement) om zich te meten met de prestaties van andere gemeenten.

Verder heeft de afdeling Natuur- en Milieueducatie onder meer meegedaan aan een door de rijksoverheid gefinancierd onderzoek van de Universiteit van Utrecht naar de lange termijn effecten van Natuur- en milieueducatie op de houding en het gedrag van kinderen ten aanzien van natuur en milieu één, zeven en vijftien jaar nadat ze les hebben gehad. Daarin werden overigens positieve effecten geconstateerd.

Over het geheel genomen zijn effectmetingen echter nog in de minderheid bij Beheerbedrijven, zeker vergeleken met de hoeveelheid ex-ante onderzoeken en monitoren. Dit constateren geïnterviewden bij Beheerbedrijven zelf ook.

Afdekking werkvelden, initiatief en uitvoering evaluaties

De werkvelden van Buitenruimte en Beheerbedrijven overziend kan geconstateerd worden dat vooral qua monitoring en klanttevredenheidsonderzoeken een groot deel van de werkvelden goed bestreken wordt. In de loop der jaren is zowel bij Buitenruimte als bij Beheerbedrijven een duidelijke ontwikkeling te zien van een min of meer ad-hoc aanpak naar een meer structurele aanpak van evaluaties in samenhang met de beleidscyclus. Toch zijn er nog enkele lacunes te zien of aspecten die verbeterd kunnen worden.

De lacunes liggen voornamelijk op het gebied van de effectmetingen en het meten van de effectiviteit van gehele beleidsterreinen/programma's. De geïnterviewden geven in veel gevallen zelf ook aan dat er lacunes op sommige gebieden bestaan en dat bepaalde probleemgebieden, zoals riolering, compostering of handhaving, meer geëvalueerd zouden moeten worden. Ook zou de relatie met de burger nog verder versterkt kunnen, volgens geïnterviewden bij Buitenruimte en Beheerbedrijven. *“Graag willen wij nog meer in samenspraak gaan met de gebruikers van de buitenruimte, de burgers en bedrijven, om te komen tot een afgewogen programmering. Daar zijn we met O&I over in gesprek hoe dit te onderzoeken”.*

Het overgrote deel van de evaluaties bij Buitenruimte en Beheerbedrijven is op eigen initiatief van (directeuren en hoofden van) Buitenruimte en Beheerbedrijven verricht. Beide vakdirecties gelden in deze als goed voorbeeld binnen de gemeente. Daarnaast wordt ook wel meegedaan aan onderzoeken van anderen of samengewerkt met anderen, maar over het algemeen worden evaluaties gestart omdat Buitenruimte en Beheerbedrijven daar zelf behoefte aan hebben. Ook doen beide vakdirecties al jaren op eigen initiatief mee aan de opzet en uitwerking van bijvoorbeeld de Burgerenquête.

Met betrekking tot de uitvoering van de evaluaties kan worden geconstateerd dat er geregeld overleg is tussen beide vakdirecties en O&I over de opzet en uitwerking van evaluaties. Veel evaluaties en klanttevredenheidsonderzoeken van Buitenruimte en Beheerbedrijven worden door O&I uitgevoerd. In (de opzet van) de evaluaties is in veel gevallen een concrete onderzoeksvraag en een concreet gebruiksdoel traceerbaar. In enkele gevallen kan dit nog explicieter uitgewerkt worden. Ook is de gegevensverzameling en een onderbouwing van de conclusies in veel gevallen traceerbaar verantwoord. Met name daar waar evaluaties intern door beleidsmedewerkers verricht worden, ontbreekt het nogal eens aan een duidelijke afweging waarom deze evaluaties intern uitgevoerd worden en hoe de onafhankelijkheid bij interne uitvoering gewaarborgd is. De Rekenkamer heeft zich in dit onderzoek niet specifiek gericht op de kwaliteit van de evaluaties, maar wijst in deze toch op het belang van onafhankelijke, kwalitatief goed uitgevoerde, goed onderbouwde evaluaties.

B4.4 Het benutten van de uitkomsten van de evaluaties

Over het geheel genomen worden bij de meeste evaluaties die aangehaald worden in de begrotingen, jaarplannen, jaarverslagen, Maraps ook kort de belangrijkste conclusies en implicaties genoemd. Bij een deel (vooral de structurele jaarlijkse onderzoeken) is ook te achterhalen wat de vervolgacties en de resultaten daarvan zijn. Zo wordt bijvoorbeeld extra budget voor het bestrijden van zwerfvuil (aankoop en preventie) beschikbaar gesteld als zwerfvuil als belangrijkste ergernis van burgers uit de Burgerenquête naar voren komt. Het jaar daarna blijken er beduidend minder klachten over zwerfvuil te zijn en is de hoeveelheid zwerfvuil met 40% afgenomen, zo blijkt (1e Marap 2004).

Bij sommige andere evaluaties is de wijze waarop de resultaten van evaluaties worden benut wat minder goed uit de jaarstukken te lezen. Volgens geïnterviewden gebruiken Buitenruimte en Beheerbedrijven de uitkomsten van de evaluaties door de jaren heen steeds meer om het beleid en de uitvoering daadwerkelijk te verbeteren. De sterke relatie tussen beleid en uitvoering, zowel inhoudelijk als fysiek door middel van interne overleggen, klankbordgroepen en samenwerking, helpt hierbij om iedereen mee te krijgen. Zo worden de gegevens uit verschillende evaluaties bij Buitenruimte structureel gebruikt voor de nieuwe beleidsprogrammering en de nieuwe planning van het onderhoud van de buitenruimte. *"Het gebruik van de uitkomsten van de evaluaties is steeds meer toegenomen bij Buitenruimte. Samen met de afdeling 'Beleid en programmering' maakt de afdeling 'Technisch en Maatschappelijk Beheer' ieder jaar een nieuwe gebiedsprogrammering op basis van de gegevens uit de Burgerenquête, de technische rapportages, de meldingen bij het Meldpunt en de effectrapportages, zodat er een samenhangend beeld ontstaat en het onderhoud en beheer kan worden bijgesteld. In die zin worden de uitkomsten wel goed gebruikt. Alleen worden deze rapportages nog uitsluitend voor intern gebruik gemaakt en gaan ze nog niet naar buiten. Dat is de volgende stap, maar dat vergt nog wel een investering. Je zou het b.v. kunnen gebruiken in de communicatie met de burgers, maar daar is dan nog wel een slag in te plegen. Daarover voeren we nu overleg met O&I".*

Naast het eigen interne, technische en uitvoeringsgerichte gebruik van de gegevens uit de evaluaties noemen de geïnterviewden nog drie manieren om de uitkomsten van evaluaties te gebruiken:

1. naar je eigen mensen toe om te laten zien wat het maatschappelijke effect van hun werk is en wat de burgers ervan denken;
2. naar het management, college en raad toe om te laten zien welke resultaten tot stand gebracht zijn en om je beleid te verkopen. *"Als je dat niet doet, reageert de raad vooral op ad-hoc-zaken en krijgt de raad geen overview. Hierin zou ook nog veel missiewerk verricht kunnen worden, want de raad zelf vraagt niet structureel om evaluaties. Zij zouden ook zelf kunnen beslissen om ieder beleidsterrein op gezette tijden te evalueren, zodat zij structureel een overkoepelend inzicht hebben hoe het ermee staat op de verschillende werkterreinen. Wel is het dan ook erg belangrijk dat zij vervolgens weer hierop terugkomen na verloop van tijd ('waar blijft de evaluatie', wanneer kunnen wij dit op de agenda zetten? Wat is er met de aanbevelingen gedaan?)";*
3. naar buiten toe: naar de burgers, bedrijven, de stad om te laten zien wat de inspanningen en de resultaten zijn.

Enkele stappen om evaluaties voor deze drie doeleinden te gebruiken, zijn inmiddels gezet. Zo worden de resultaten van het parkeerbeleid, zoals die naar voren komen uit de Klankbordgroep Parkeren²¹, geregeld gerapporteerd aan het college, zodat zij op basis hiervan kunnen beslissen wat belangrijk is. *"Deze klankbordgroep werkt goed. Daar hoor je veel in terug en krijgen we veel aangereikt voor 'wat moeten we het najaar doen' b.v. Zo doen we 2 x per jaar zo'n avond waarop zaken besproken worden: in het najaar wat ze moeten gaan doen, en in het voorjaar: wat vindt u ervan? Daarover wordt gerapporteerd aan het college en die kunnen op basis hiervan beslissen wat belangrijk is".*

²¹ In deze klankbordgroep hebben zowel burgers, beleidsmensen, als mensen uit de uitvoering zitting. Hierin wordt het parkeerbeleid kritisch gereflecteerd.

Toch is het gebruik van de evaluaties, zowel intern als extern, nog voor verdere verbetering vatbaar, aldus geïnterviewden. Zo kunnen, volgens betrokkenen, de evaluaties en b.v. effectrapportages nog meer naar buiten toe gebruikt worden voor p.r. doeleinden. Ook naar de eigen uitvoering toe zijn nog enkele stappen te zetten, aldus geïnterviewden. *“Er is door Buitenruimte nog veel missiewerk te verrichten, zowel naar buiten toe als intern. De uitvoering staat ver bij het beleid vandaan. Het is moeilijk om de mensen op de werkvloer duidelijk te maken waarom je het beleid en de evaluaties nodig hebt. Heel lang is er ook te gemakkelijk over gedacht: dat je, als je maar beleid hebt, het beleid zichzelf zou evalueren. Dat is niet waar, daar is nog een extra slag voor te maken. Vervolgens doe je evaluaties en dan moet je nog zorgen dat de uitkomsten goed gebruikt worden. Ook hierin is er nog een extra slag te plegen. Dan moet je de kloof tussen beleid en uitvoering weten te dichten. Dat is erg lastig. Eén van de ideeën om dit te doen is de uitvoering mee te laten denken en mee te nemen in je evaluaties, zodat de uitvoering zichzelf herkent en zich verbonden voelt met de evaluaties. Na de evaluaties moet je hier ook nog extra stappen voor zetten: je moet de uitkomsten gaan uitleggen in de uitvoering en zorgen dat de aanbevelingen opgepakt en doorgevoerd worden”*.

Een uitgeschreven evaluatiebeleid en onderzoeksprogramma kan in het presenteren van het eigen beleid op zich al een functie hebben. Zoals een geïnterviewde het verwoordt: *“Het is een gemis dat er geen gestructureerd evaluatiebeleid bij Buitenruimte op papier is gezet. Als je een uitgewerkt evaluatiebeleid en een onderzoeksprogramma hebt, kun je laten zien wat je doet en wat er nog moet. Ook kun je hier dan een gestructureerde planning aanhangen en de benodigde budgetten. Dat kan op zich al een P.R. functie hebben. Nu moeten de budgetten voor evaluaties er ad-hoc aangehangen worden en moet het geld uit de uitvoering komen. Als er veel minder geld voor Buitenruimte is, kun je ook veel minder doen. Daarom is het zo belangrijk om te laten zien wat je doet en wat de gevolgen zijn van het niet-doen. De evaluaties zouden dus ook een rol kunnen hebben in het overleg met de politiek over wat het ambitieniveau moet zijn voor de komende jaren.”*

Ook bij Beheerbedrijven vinden de geïnterviewden dat evaluaties nog meer gebruikt kunnen worden om aan de raad en aan de stad te laten zien wat Beheerbedrijven tot stand brengt. *“Het beter verkopen van je beleid, je aanpak en je resultaten, daar kan hier bij Beheerbedrijven nog wel een slag in gepleegd worden, zowel naar het bestuur en de raad, als naar buiten toe. Evaluaties kunnen hier een belangrijke functie in hebben en dat kan nog meer gebruikt worden. Daarmee kun je ook laten zien wat het nut van evaluaties is en dat evaluaties zichzelf eigenlijk terugbetalen”*.

Bij Beheerbedrijven missen ze in deze een samenhang met een groter geheel. *“Op dit moment komen Afvalservice, Parkeren, Stadstoezicht en Natuur- en milieueducatie in geen enkel Programma van de gemeentebegroting meer voor en komen we dus ook nooit meer bij een commissie of de raad. Hoe moet je je doelen dan precies toetsen en hoe kun je aan de directie en het bestuur laten zien wat je allemaal doet? Het Programma Dienstverlening is wat ons betreft volstrekt onvoldoende, daar staan alleen doelstellingen in als ‘dat je de telefoon binnen zoveel tijd moet opnemen’. En hoe kan bijvoorbeeld de raad goede beslissingen nemen over onze werkvelden, als ze geen zicht hebben op wat dat betekent. Zo kan het gebeuren dat je zomaar taken toebedeeld krijgt zonder dat daar geld aanhangt of dat taken ineens opgeheven worden zonder dat duidelijk is wat de consequenties zijn. Als de commissie om de zoveel tijd een evaluatie zou krijgen waarin je kunt laten zien welke effecten voorzieningen hebben, dan zou de keuze misschien toch anders zijn”*.

Bijlage 5

**Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/
Economie/Projectmanagement
en Milieu**

Bijlage 5 Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/Economie/Projectmanagement en Milieu

B5.1 Inleiding

Bijlage 5 gaat in op het evaluatiebeleid van en de verrichte evaluaties binnen de voormalige Ontwikkelingsdienst Breda (ODB) in de periode 2002 tot en met 2005. De Ontwikkelingsdienst Breda (ODB) bestond uit de vakdirectie Stadsontwikkeling (SO), de vakdirectie Grondbedrijf, Economische Zaken en Projectmanagement (GEP), de vakdirectie Milieu en de vakdirectie Cultuur²². Per 1 maart 2006 is de ODB opgeheven en overgegaan in de vier genoemde vakdirecties. De ODB was op haar beurt in januari 2004 voortgekomen uit de dienst Ruimtelijke Ordening, Milieu, Cultuur en Economische zaken (RMCE), waarbij de C van de vakdirectie Cultuur in 2003 toegevoegd was. De organisatie van de (voorheen) ODB is dus verschillende keren gewijzigd in de loop der jaren.

De vakdirectie Stadsontwikkeling is verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, ruimtelijke kwaliteit en stedelijke vernieuwing (RO, ROSV), het verkeersbeleid (Verkeer en Vervoer), volkshuisvesting (Wonen) en bouwen en woningtoezicht. De vakdirectie Grondbedrijf, Economische zaken en Projectmanagement is verantwoordelijk voor het Bredase grondbeleid, economische zaken en de realisatie van de grote ruimtelijke ontwikkelingsprojecten in Breda. De vakdirectie Milieu is belast met de zorg voor verbetering van het milieu, een zuinig gebruik van energie en het ontwikkelen van een kader voor een duurzame ontwikkeling van Breda.

De inzet van beleidsevaluaties binnen de ODB is geanalyseerd aan de hand van de begrotingen, jaarplannen, beleidsnota's, Maraps, Jaarverslagen/Jaarrekeningen en de voorhanden zijnde evaluatierapporten over de periode 2002 tot en met 2005. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met sleutelpersonen (directeuren, hoofden, beleidsmedewerkers) binnen de vakdirecties Stadsontwikkeling, GEP en Milieu en met medewerkers van O&I.

Paragraaf 5.2 gaat in op het evaluatiebeleid en de cultuur ten aanzien van evaluaties binnen de ODB en de verschillende vakdirecties. Paragraaf 5.3 belicht de evaluaties die in de periode 2002 tot en met 2005 verricht zijn bij de ODB. In paragraaf 5.4 komt het gebruik van de uitkomsten van de evaluaties in het beleid aan de orde. In paragraaf 5.5 volgen tot slot enkele conclusies.

B5.2 Het evaluatiebeleid van de ODB

De Ontwikkelingsdienst en de vakdirecties hierbinnen hebben geen formeel, uitgeschreven evaluatiebeleid. Bij geen van de vakdirecties bestaat een onderzoeksprogrammering of zijn er richtlijnen of procedures ten aanzien van de inzet van evaluaties opgesteld.

Op een aantal werkvelden (i.c. Milieu, Verkeer en Vervoer, Wonen) is de beleidscyclus in de afgelopen jaren meer gestructureerd opgezet en zijn evaluaties en monitoren inmiddels structureel opgenomen in de beleidsplannen. Op de andere werkvelden binnen de voorheen ODB staat een gestructureerde aanpak van evaluaties nog in de kinderschoenen. Zoals de vakdirecteur Stadsontwikkeling constateert: *"Er wordt bij ons veel vanuit ad-hoc-perspectief gedaan. Een structurele beleidscyclus wordt eigenlijk weinig aangehouden. De ontwikkelingen gaan vaak ook zo snel hier dat je zo'n beleidscyclus en evaluaties echt structureel zou moeten plannen. Maar daar zijn we nog helemaal niet aan toe. Deels komt dat doordat wij helemaal geen evaluatiebeleid hebben geformuleerd, deels komt dit doordat wij geen cultuur voor evaluaties hebben. Er werken hier vooral praktische mensen, die gewend zijn vooral oplossingsgericht te denken. Alleen in de opleiding van sommige mensen zit het, mensen die analytisch geschoold zijn, die denken verder."*

Een evaluatiebeleid wordt wel gemist binnen de vakdirecties: *"Een evaluatiebeleid is erg belangrijk. Het systematisch evalueren moet. Zo kun je b.v. in kaart brengen wat er goed gaat en wat er fout gaat, welke verbeter-*

²² De vakdirectie Cultuur is niet meegenomen in dit onderzoek en blijft hier buiten beschouwing.

punten er tot stand gebracht zijn. Bij een evaluatiebeleid kun je uitschrijven waar je je speerpunten op wilt richten, is het voor iedereen duidelijk wat je gaat doen en waar de leemtes liggen. Er worden nu hier en daar wel evaluaties verricht, maar veel te weinig en niet structureel. Dat zou veel structureler moeten", aldus een vakdirecteur.

En een andere vakdirecteur stelt: *"Als je gestructureerd afsprekt wat je wanneer wilt evalueren, dan is dat duidelijk, ook voor directie en raad bijvoorbeeld. Dan kun je er tijd voor inruimen, geld voor reserveren, kun je afspraken met O&I maken".*

Voor overkoepelende afspraken is het belangrijk om een gemeentebreed evaluatiebeleid op te stellen, aldus enkele geïnterviewden: *"Misschien is het een idee om centraal voor de gehele gemeente vast te leggen aan welke eisen de vakdirecties moeten voldoen wat betreft de kwaliteit van de beleidscyclus, de producten die zij leveren en het doen van evaluaties. Als je centraal eisen stelt aan de manier waarop ermee omgegaan wordt op de verschillende werkvelden, dan kun je de kwaliteit van beleid ook beter gaan vergelijken en bevorder je overal een gericht evaluatiebeleid. Dan kun je ook centraal tijd en geld reserveren om die evaluaties mogelijk te maken. Als vakdirectie kun je het best evaluaties standaard inbakken in de beleidsproducten, volgens mij. Als je iets apart maakt, loop je achter de feiten aan en leggen mensen het naast zich neer. Als je vastlegt dat alle afdelingen bij iedere fase verplicht zijn om een evaluatie op te nemen in het beleidsdocument, dan komt dat als vanzelf in de besluitvorming terecht. Zeker als je het als zelfstandig besluitpunt opneemt, dan moet men wel."*

Anderen benadrukken dat er wel ruimte moet zijn voor een eigen planning op ieder werkveld. Zo stelt de (voormalige) vakdirecteur GEP: *"Je kunt niet voor ieder project verplicht stellen dat de beleidscyclus ieder jaar keurig afgelopen wordt met een jaarlijkse evaluatie erbij. Vooral bij de grote projecten kan dat niet. Je kunt wel delen evalueren, maar ieder jaar alle grote projecten evalueren. Dat kan niet; daar moet je rekening mee houden."*

Achtergronden en cultuur ten aanzien van evaluaties

De vakdirectie Milieu was de eerste vakdirectie die startte met een gestructureerde beleidscyclus. Hiertoe zijn o.a. via het Gemeentelijk Milieubeleidsplan 1996-1999 de eerste stappen gezet. In de Milieuvisie 2015 (2002) is vervolgens een integrale lange-termijnvisie en -programmering uitgewerkt met 104 concrete actiepunten en maatregelen op acht milieugebieden (afval, bodem, energie, veiligheid, lucht, geur, water en natuur). Op ieder gebied zijn streefcijfers opgesteld, die jaarlijks getoetst worden en zijn monitoren en evaluaties opgenomen. Jaarlijks verschijnt er een milieuprogramma en een milieuvorslag, waarin de stand van zaken op alle milieugebieden geëvalueerd wordt. Ook het milieubeleid zelf en de integrale aanpak wordt om de vier jaar geëvalueerd. Binnen Milieu is evalueren inmiddels een standaardonderdeel van de cultuur geworden. Deze systematische aanpak leidde er onder meer toe dat Breda vier jaar achter elkaar (1999-2003) de prijs voor duurzaamste gemeente van Nederland ontving.

Ook bij Verkeer en Vervoer is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het opstellen en uitwerken van een gestructureerde beleidscyclus. Dit heeft inmiddels geleid tot een verdere concretisering van de doelen en een gestructureerde beleidsaanpak, programmering en -uitvoering. Jaarlijks (vanaf 2003) verschijnt er een integraal uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer, waarin streefcijfers gemonitord worden. In het uitvoeringsprogramma wordt een integrale gebiedsgerichte werkwijze aangehouden, die aansluit bij de gebiedstypen en gebiedsprogrammering van de vakdirectie Buitenruimte. Verkeer en Vervoer is één van de weinige afdelingen binnen de gemeente waar beleid, programmering en uitvoering samen in één afdeling zitten. Hierdoor kan gemakkelijker invloed op het hele traject worden uitgeoefend dan bij andere afdelingen en kunnen evaluaties beter aansluiten, aldus het hoofd 'Verkeer en Vervoer'.

Ook bij de afdeling Wonen is in de afgelopen vier jaar veel geïnvesteerd in het concretiseren van de doelen en het opstellen van een resultaatgerichte aanpak. Op papier is de beleidscyclus inmiddels redelijk ingevuld, maar in de praktijk staat het nog niet helemaal op poten. Ook de op papier voorgenomen evaluaties zijn vertraagd. Volgens het hoofd van de afdeling komt dit doordat de gemeente moeite heeft om de regie te voeren op het gebied van volkshuisvesting. De gemeente is in deze veelal afhankelijk van andere partijen (projectontwikkelaars, woningcorporaties, provincie, Rijk), aldus het hoofd.

Op de andere werkvelden (i.c. Ruimtelijke Ordening/Stadsvernieuwing, Grondbedrijf, Economische zaken en Projectmanagement) is nog geen structurele aanpak van de beleidscyclus en evaluaties opgezet. Een resultaat-gerichte en evaluatiegerichte aanpak vindt moeilijk ingang, aldus geïnterviewden. Eén van de redenen is dat een overkoepelende, integrale visie ontbreekt bij de ontwikkeling van de stad. *"Tot 2005 hadden wij de Stadsvisie. Daarna is de Ontwikkelingsvisie 2020 opgesteld met een integrale visie op alle ontwikkelingsprojecten in de stad. Bij iedere stap in de ontwikkelingsvisie is een monitor en/of evaluatie voorgenomen. Aan de hand hiervan kun je veel gestructureerder gaan werken, maar deze Ontwikkelingsvisie is nog steeds niet aangenomen door het college. Dat is een groot gemis."*

Bij het Grondbedrijf en Projectmanagement zijn een aantal zaken wel meer gestructureerd en professioneler aangepakt in de afgelopen jaren (o.a. via het project 'Samen Zakelijk'). Zo is de coördinatie van de grote projecten veel strakker aangehaald; is er een standaardprocedure opgesteld voor de opzet en de uitvoering van de grote projecten (via de handleiding Projectmatig Werken); en is samen met Ruimtelijke Ordening, Stadsbeheer en O&I een digitale database ('Taal van de stad') opgezet met alle digitale beheer- en projectgegevens en ruimtelijke gegevens (topografische kaarten, kengetallen, kadastrale gegevens, luchtfoto's e.d.) van de stad. Aanleiding was onder meer uitloop en budgetoverschrijding bij het project Herstructurering Binnenstad, problemen met de dienst Stadsbeheer omtrent kostendeclaraties en de verplichting vanuit het Rijk om bestemmingsplannen en werkzaamheden in de stad integraal te digitaliseren en toegankelijk te maken voor de burgers. Overigens zeggen de medewerkers van Projectmanagement onvoldoende tijd te hebben om het digitale systeem te vullen en de projectregistraties bij te houden, zodat de standaardisering van informatie achterblijft. Duidelijk is dat een standaardcultuur ten aanzien van evaluaties nog ontbreekt bij het Grondbeleid en Projectmanagement. Zo is er bijvoorbeeld geen evaluatiefase opgenomen bij de verplichte werkzaamheden/projectfasen, zoals die omschreven zijn in de Handleiding Projectmatig Werken. Het Projectmatig Werken is overigens recentelijk zelf geëvalueerd (rapport nog niet beschikbaar, mei 2007).

Bij Economische Zaken is er wel meer een cultuur om gericht te evalueren. De afdeling Economie beschikt echter niet over een eigen werkkapitaal, zodat een eigen beleid en evaluaties moeilijk te plannen/realiseren zijn.

Organisatie van evaluaties

De voormalige ODB heeft geen onderzoekers in dienst. De meeste evaluaties worden intern door de medewerkers zelf of door O&I uitgevoerd. In enkele gevallen wordt een extern bureau ingeschakeld.

Ook is er geen (standaard)budget voor evaluaties gereserveerd bij de ODB als geheel, noch bij de vakdirecties Stadsontwikkeling en Grondbedrijf/Economische Zaken/Projectmanagement. Alleen de vakdirectie Milieu heeft jaarlijks een budget voor evaluaties, o.a. jaarlijks ca. €50.000 voor de Milieumonitor. Daarom hebben sommige afdelingen, zoals Verkeer en Vervoer, zelf een budget voor evaluaties gereserveerd. Bij Stedelijke Vernieuwing is in principe geld vanuit het GroteStedenbeleid beschikbaar voor evaluaties: evaluaties van de stadsvernieuwingsprojecten zijn in het kader van GSB verplicht.

Bij Stadsontwikkeling en Grondbedrijf/Economische Zaken/Projectmanagement wordt het ontbreken van budget voor evaluaties als een belangrijk knelpunt ervaren. Het budget voor evaluaties moet (los van GSB) bij deze vakdirecties altijd uit de uitvoering komen. *"Bij sommige projecten kan dat, omdat er genoeg geld is. Bij andere kan dat niet en wordt er dus geen evaluatie gedaan."*

"De afdeling Economie heeft geen eigen werkkapitaal en dus moet er iedere keer apart geld voor evaluaties/monitoring gevraagd worden. Het besef is er wel op die afdeling, dat evaluaties en monitoring belangrijk zijn, maar als het geld er niet voor komt, dan gebeurt het niet." Ook ontbreekt het deze vakdirecties vaak aan tijd voor evaluaties. De werkplanning wordt op basis van het aantal te investeren projecten (zonder evaluaties) gemaakt en iedereen moet uren schrijven voor de werkzaamheden die verricht worden. Als het dus niet van tevoren ingecalculiseerd is, is er geen tijd voor. *"Als je geen opdracht hebt gekregen voor een evaluatie, dan zijn er geen uren voor en dan kun je dat er niet zomaar even bij doen."*

B5.3 De evaluaties in de periode 2002 tot en met 2005

De ODB is een grote dienst met omvangrijke werkvelden, waar relatief veel financiële risico's spelen en veel evaluatieverplichtingen naar het Rijk toe bestaan. Hierdoor zijn er al met al redelijk veel onderzoeken/evaluaties bij de ODB gedaan in de periode 2002 tot en met 2005, op het ene gebied wat meer dan op het ander. Zo is de gemeente onder meer verplicht om ex-ante evaluaties bij planvorming op ruimtelijke ordeningsgebied te verrichten en om verantwoording af te leggen over de besteding van de GSB/Stadsvernieuwingsgelden. Daarnaast kennen ook de werkvelden Milieu, Wonen en Verkeer en Vervoer een toenemend aantal vanuit het Rijk verplichte evaluaties/monitoren.

Over het geheel genomen constateert de Rekenkamer dat de evaluaties bij de ODB over de periode 2002 tot en met 2005 lang niet allemaal goed te traceren zijn aan de hand van de geanalyseerde begrotingen, beleidsplannen, jaarverslagen e.d.. Zo concludeert ook één van de directeuren: *"Toen ik mij voorbereide op dit interview, dacht ik eerst: 'wat doen we eigenlijk op evaluatiegebied?' Toen ik langs alle afdelingen ging om informatie te verzamelen, realiseerde ik me dat we wel wat doen, maar dat het erg versnipperd is en nergens centraal terug te vinden is"*. De grotere monitoren en de onderzoeken die een functie 'naar buiten toe' hebben, zijn hierbij beter te achterhalen dan de meer interne evaluaties. Bovendien worden evaluaties, als zij genoemd worden in beleidsdocumenten, vaak erg kort beschreven, zodat het veelal onduidelijk is wat de evaluatie precies behelst. In sommige gevallen is het zelfs onduidelijk of de evaluatie ooit uitgevoerd is.

De geïnventariseerde evaluaties overziend worden er bij de voorheen ODB vooral veel monitoren en stand-van-zaken-onderzoeken uitgevoerd, redelijk wat ex-ante evaluaties en weinig echte ex-post effectmetingen. Het evalueren van de resultaten en effecten van beleid is nog sterk onderbelicht bij de vakdirecties. Verder constateert de Rekenkamer dat de evaluaties veelal gericht zijn op de bedrijfsvoering en de uitvoering, en maar weinig meta-analyses van een geheel beleidsterrein bevatten. Voor beschouwelijke, meta-beleids-evaluaties lijkt tot op heden weinig ruimte bij de vakdirecties van de voormalige ODB.

Monitoren

Het aantal monitoren en stand-van-zaken-onderzoeken is steeds meer toegenomen in de loop der jaren, zo kan worden geconstateerd. Met name Wonen, Verkeer en Vervoer, Economie en Milieu kennen verschillende monitoren. Niet alleen laten deze afdelingen ieder jaar vragen meelopen met de Burgerenquête (o.a. over de woonbeleving, verkeers- en parkeersituatie, leefomgeving, milieuklachten e.d.). Ook wordt eenzelfde type vragen om de twee jaar aan alle bedrijven in Breda gesteld via de Bedrijvenenquête (2003, 2005). Daarnaast maakt de afdeling Economie samen met O&I, de Hogeschool Brabant en de Rabobank Breda jaarlijks vanaf 2001 de zogeheten Economische Barometer²³ (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007). Verder heeft het concern in 2004 voor een periode van drie jaar geld gereserveerd voor de Vastgoedmonitor (O&I, 2004, 2005, 2006) en de Detailhandelsmonitor²⁴ (O&I, 2004, 2006). Wonen monitoort jaarlijks eveneens een serie streefcijfers, zoals prognoses op de woningmarkt, aantal woningzoekenden, het woon- en verhuisgedrag (o.a. via het Woningbehoefteonderzoek 2002 en de Woonmonitor 2005). Verkeer en Vervoer monitoort jaarlijks alle verkeersstromen in de stad, knelpunten, ongevallen e.d. via verkeersonderzoeken. Bij Milieu wordt alle streefcijfers op alle acht milieugebieden jaarlijks gemonitord via de Milieumonitor (sinds 2004 is deze verder uitgewerkt). Ook doen een aantal werkvelden (o.a. Economische Zaken en Milieu) mee aan een landelijke benchmark, waarin het beleid en de beleidsprestaties van Breda vergeleken worden met andere steden.

Overigens hebben ook lang niet al deze monitoren een structureel karakter. Zo is het nog de vraag of het concern ook na 2007 geld reserveert voor de Vastgoedmonitor en de Detailhandelsmonitor.

²³ In de Economische Barometer wordt de economische situatie van Breda gepeild o.a. aan de hand van de werkgelegenheid, het aantal vacatures en de omzet van bedrijven en winkels in Breda.

²⁴ De Vastgoedmonitor biedt een overzicht van (de ontwikkelingen in) de Bredase woningmarkt, kantorenmarkt, winkelmarkt en bedrijventerreinen in vergelijking tot de landelijke situatie. De Detailhandelsmonitor biedt zicht op het Bredase winkel-aanbod, consumentengedrag en de (benodigde) faciliteiten ten behoeve van de lokale detailhandel.

Daarnaast worden nogal wat stand-van-zaken-onderzoeken verricht die vooral een incidenteel en ad-hoc karakter hebben, met name bij Stadsontwikkeling en Projectmanagement. De grote ontwikkelings- en herstructureringsprojecten worden niet structureel gemonitord en geëvalueerd. In 2003 is een (vooral financiële) nulmeting gedaan van alle projecten, aan de hand waarvan de bedrijfsvoering en de coördinatie van de grote projecten is doorgelicht. In 2004 en 2005 is onderzoek gedaan naar de voortgang van Via Breda in de Spoorbuurt/Belcrum (O&I, 2004, 2005), maar deze rapportages zijn alweer gestopt. Over de voortgang van het herstructureringsproject in Heuvel is onlangs pas een rapport uitgebracht ('5 jaar Heuvel', 2006).

Ex-ante onderzoek

Inmiddels laten met name Stadsontwikkeling, Projectmanagement, het Grondbedrijf en Milieu vrij structureel ex-ante onderzoek verrichten. Dit zijn beleidsvoorbereidende onderzoeken en kosten-batenanalyses ten behoeve van subsidieaanvragen bij het rijk, ten behoeve van nieuwe planvorming, bij aankoop van grond e.d.. Deze voorbereidende en vooral vaktechnische onderzoeken zijn in veel mindere mate dan de monitoren terug te vinden in de jaarstukken van de ODB.

Ten aanzien van deze ex-ante onderzoeken constateert de Rekenkamer dat er zelden meerdere alternatieven in uitgewerkt en doorgerekend worden. Daarmee zijn de meeste van deze onderzoeken eigenlijk geen ex-ante onderzoeken in de strikte zin zoals het Rijk dit bedoelt, namelijk het analyseren van uitgewerkte alternatieven naast een referentiealternatief. Dit wordt ook door geïnterviewden geconstateerd: *"Er worden alleen scenario-analyses en kosten-baten analyses van meerdere alternatieven gemaakt als het college daar expliciet opdracht toe geeft, anders gebeurt het niet. Er wordt één plan gemaakt, dat wordt doorgerekend en daar worden uren aangehangen. Dat laatste moet gewoon, omdat er vaak zo veel mensen, ook van andere vakdirecties, bij betrokken zijn en als je de uren niet goed bijhoudt, dan ga je dingen doen waarvan het niet duidelijk is hoe deze in rekening gebracht kunnen worden. Aan de hand van die berekende uren wordt ook de werkplanning op de verschillende afdelingen gemaakt. Als het college dan op korte termijn toch verschillende scenario's doorgerekend wil hebben, dan kan dat niet omdat er dan geen mensen beschikbaar zijn."* De huidige wethouder Grondbeleid heeft overigens eind 2006 te kennen gegeven dat zij in voorkomende gevallen nu wel meerdere scenariostudies wil laten maken.

Ook kan worden geconstateerd dat deze beleidsvoorbereidende studies relatief weinig onderzoek betreft naar de mening van burgers en organisaties over de plannen. Uitzonderingen zijn Milieu, waar de Bredase bevolking en organisaties in 2002 uitgebreid gepolst is bij de totstandkoming van de Milieuvisie 2015 en waar regelmatig overleg is met burgers en organisaties o.a. via het Platform Duurzaam Breda²⁵; en Economie, waar de burgers en organisaties gevraagd zijn om mee te denken over de Economische Impulsnota 2006-2010, en waar regelmatig overlegd wordt met het Retailplatform²⁶. Recentelijk zijn er ontwikkelingen dat burgers meer bij de planvormingen betrokken worden, o.a. bij de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie 2020 (O&I, Rapportage 'Meningen van burgers en organisaties over de Ontwikkelingsvisie Breda 2020', 2005).

Ex-post onderzoek

Ex-post onderzoeken in de zin van resultaatmetingen en effectmetingen worden, zoals gezegd, over de gehele linie zeer weinig gedaan binnen de ODB. Dat geldt eigenlijk voor alle vakdirecties van de voormalige ODB. Vooral in die zin worden de werkvelden van de ODB nog onvoldoende 'omsloten' door evaluaties. Binnen de vakdirecties zelf wordt dit eveneens breed geconstateerd en als gemis ervaren. *"Het zou toch logisch moeten zijn dat je reflecteert, terugkijkt, de vraag stelt wat hebben we bereikt, wat zijn de effecten..... Maar daar is de tijd niet voor. Dat is echt een gemis, maar het komt er niet van vanwege de hectiek van alledag."*

"Bij Verkeer en Vervoer doen we veel aan beleidsvoorbereiding en monitoren we veel, o.a. via verkeersanalyses en ongevallenanalyses; maar er worden onvoldoende evaluaties achteraf gedaan, eigenlijk alleen als beleid aan

²⁵ In het Platform Duurzaam Breda hebben afgevaardigden van verschillende organisaties, zoals het Waterschap, woningcorporaties, de kamer van Koophandel e.d., zitting. Het Platform adviseert de gemeente gevraagd en ongevraagd.

²⁶ Het Retailplatform is een overkoepelende organisatie voor de detailhandel in heel Breda, waarin verschillende ondernemersverenigingen, organisaties en bedrijven vertegenwoordigd zijn.

herijking toe is of als er iets verkeerd gaat. Daar hebben we soms wel behoefte aan, maar we hebben onvoldoende tijd om beschouwend te analyseren."

"Natuurlijk zou het goed zijn om alle projecten op gezette tijden te evalueren en de doelen en resultaten tegen het licht gehouden worden. Nu gebeurt dat alleen steekproefsgewijs. We zouden eigenlijk veel structureler bij ieder project moeten gaan kijken wat er goed gaat en wat er niet goed gaat en wat de resultaten zijn. Het is wel belangrijk dat je hierbij altijd inhoud en proces samen evalueert. Je kunt bijvoorbeeld wel analyseren dat het proces prachtig verlopen is, maar als de inhoud niets is, dan is het geheel ook niets."

Verschillende geïnterviewden noemen als knelpunt dat echte effectmetingen erg moeilijk uitvoerbaar zijn op hun terrein. Vooral bij grote projecten die zowel een fysieke als sociale kant hebben, worden echte effectmetingen erg moeilijk gevonden. *"De resultaatmetingen in bijvoorbeeld Heuvel, Noord-Oost of in de Spoorbuurt/Belcrum, dat is erg moeilijk. Hoe meet je dat? De fysieke resultaten zijn makkelijker tot stand te brengen en te meten, maar de sociale kant van de wijken..... Daar zijn we met O&I mee bezig, om dat in kaart te brengen. Hoe meet je de wijkontwikkeling op sociaal gebied precies? Dat is heel interessant, maar wel erg lastig."*

Maar ook andere afdelingen hebben moeite om hun resultaten te meten, zoals Wonen en Milieu. *"Bij Wonen zijn we helemaal opnieuw begonnen, er was eigenlijk geen volkshuisvestingsbeleid meer. We zijn begonnen met het formuleren van een visie en doelen. Dan moet je de stap zetten naar je inspanningen en dat is de moeilijkste stap. Hoe realiseer je je doelen? Dat kost het meeste werk. Als je die stap goed hebt gezet, dan kun je pas beginnen aan de uitvoering en aan het meten van je resultaten en de effecten. Daar zijn we nu nog niet aan toe."*

Bij Milieu wordt o.a. via landelijke benchmarks en stand-van-zaken-metingen geprobeerd zicht te krijgen op de effecten van beleid, hoewel een directe effectmeting erg moeilijk wordt gevonden. Daarnaast poogt Milieu via inhoudelijke themagroepen, waarin per milieuthema een groep ambtenaren van verschillende afdelingen discussieert over de resultaten en effectiviteit, om de effectiviteit te vergroten. Ook bij afzonderlijke projecten binnen Milieu vindt meestal een evaluatie plaats, hoewel hierin nog geen vaste lijn zit. Daarin is nog verbetering mogelijk, aldus geïnterviewden bij Milieu.

Afdekking werkvelden, initiatief en uitvoering evaluaties

De werkvelden van de ODB overziend kan worden geconcludeerd dat het ene werkveld verder is met een structurele afdekking dan het andere, maar dat eigenlijk overall nog bepaalde lacunes te zien zijn, vooral wat betreft de effectmeting. De meeste evaluaties binnen de ODB zijn gestart omdat de richtlijnen van het Rijk deze vereisen en/of omdat er zaken fout gelopen zijn in de planning of bedrijfsvoering. Zoals een geïnterviewde het verwoordt: *"Bij Stadsontwikkeling worden de meeste evaluaties gedaan omdat deze verplicht zijn vanuit het Rijk. Het gaat niet van harte. De Stadsmonitor bijvoorbeeld en bijvoorbeeld het Verantwoordingsverslag Stedelijke Vernieuwing, dat moest gewoon vanuit het Rijk. Het meeste geld komt ook vanuit het Rijk. Meestal zijn de evaluaties die gedaan worden nogal oppervlakkig. Als er al vanuit de gemeente een evaluatie gestart wordt, dan is vaak de aanleiding dat er iets mis ging. De raad vraagt dan om een evaluatie en het gaat dan vooral om de schuldvraag. Als de schuldige is aangewezen dan stopt de analyse. Er wordt niet verder gedacht."*

Bij Milieu, Verkeer en Vervoer en Wonen zijn de evaluaties deels op eigen initiatief gestart.

Met betrekking tot de uitvoering van de evaluaties constateert de Rekenkamer dat relatief veel evaluaties intern door medewerkers zelf uitgevoerd worden, slechts enkele worden uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau. Een deel wordt daarnaast door O&I uitgevoerd. In veel gevallen ontbreekt een duidelijke afweging in de evaluaties waarom deze intern dan wel extern uitgevoerd worden en hoe de onafhankelijkheid van de evaluaties gewaarborgd is bij interne uitvoering van de evaluaties. Verder constateert de Rekenkamer, hoewel zij zich in dit onderzoek niet specifiek richt op de kwaliteit van de evaluaties, dat in ieder geval bij een deel van de evaluatierapporten een gerichte onderzoeksvraag, een specifiek gebruiksdoel richting beleid, een verantwoording van de gegevensverzameling en/of een onderbouwing van de conclusies ontbreekt. De Rekenkamer concludeert dat er niet alleen in de inzet, maar ook in de uitvoering van de evaluaties nog duidelijk ruimte voor verbetering zit bij de vakdirecties van de voormalige ODB.

B5.4 Het benutten van de (uitkomsten van de) evaluaties

De Rekenkamer constateert dat de begrotingen, jaarplannen, jaarverslagen en Maraps van de voormalige ODB over het geheel genomen weinig vermelden over de conclusies uit de evaluaties en de vervolgstappen op de evaluaties in beleid. Als evaluaties al genoemd worden in de beleidsstukken dan is dat meestal dermate kort, dat het onduidelijk is wat de uitkomsten zijn en wat hiermee gedaan is. De inbedding van de evaluaties in beleid lijkt daardoor nogal gebrekkig te zijn bij de voormalige ODB.

De geïnterviewden denken nogal wisselend over het benutten van de resultaten van de evaluaties. Over het geheel genomen worden evaluaties bij de voorheen ODB veel gebruikt om politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren, zo constateren verschillende geïnterviewden. Sommige benadrukken hier vooral de positieve kant van, namelijk het kunnen laten zien waar je mee bezig bent en wat er tot stand gebracht is: *"In veel gevallen wil je met je onderzoek ook mensen in actie brengen. Bijvoorbeeld bij wijkontwikkeling. Dan heeft het ook een communicatie-aspect. Dat is erg belangrijk om iets te bereiken bij de burgers en de partners in de stad."*

Anderen plaatsen kanttekeningen bij een dergelijk gebruik: *"Je kunt je afvragen aan de ene kant 'wat is de kwaliteit van de onderzoeken', aan de andere kant 'hoe worden de onderzoeken gebruikt'. Hier in Breda is politiek erg verweven met beleid. Onderzoeken worden vaak politiek gebruikt. Dat zou eigenlijk niet moeten. Maar hoe voorkom je dat de politiek zegt: dat rapport kunnen we nu niet gebruiken of dat rapport moet anders? Je zou ergens de objectiviteit moeten garanderen. Daar zouden standaardrichtlijnen misschien in kunnen helpen."*

Daarnaast hebben veel evaluaties een verantwoordingsfunctie naar het Rijk toe, aangezien het geld in veel gevallen (i.c. voor de grote projecten) van het Rijk komt. Deze evaluaties worden intern lang niet allemaal gebruikt, aldus de geïnterviewden. *"We monitoren wel veel, maar wat doen we met de cijfers? Worden deze monitoren niet vooral voor de buitenwereld gemaakt? Veel onderzoeken doen we omdat die verplicht zijn vanuit het Rijk. Het Grote Stedenbeleid bijvoorbeeld. Maar we doen er zelf te weinig mee. Er wordt te weinig echt geanalyseerd en geleerd van wat we doen. Dat zijn echt gemiste kansen. We moeten onszelf vragen stellen en leren van evaluaties. Dat is in feite het belangrijkste."*

Op een aantal werkvelden, zoals Verkeer en Vervoer, Economische Zaken en Milieu worden de uitkomsten van evaluaties wel goed gebruikt in het beleid, volgens betrokkenen. *"Bij Economische Zaken worden de onderzoeken gedaan om echt gebruikt te worden. Bijvoorbeeld de Vastgoedmonitor: daaruit komt een overzicht naar voren van hoe het staat met vraag en aanbod op verschillende terreinen, bijvoorbeeld hoeveel bedrijventerrein er is, hoeveel terrein er gebruikt wordt, hoeveel leegstand er is; of bijvoorbeeld hoeveel woningen er in een bepaalde prijsklasse te koop staan, hoe snel huizen verkocht worden e.d. Dat is belangrijke informatie voor het beleid."*

"Wij proberen bij Milieu de kwaliteit van beleid steeds te verhogen, daar gebruiken we de evaluaties ook voor. En we stellen zelf ook vragen. Zo hebben we door O&I een onderzoek naar geurbeleving laten doen. O&I heeft hierin o.a. een aantal burgerenquêtes op dit onderdeel achter elkaar gezet en geanalyseerd. Dat hebben ze op een zodanig goede manier gedaan dat ze er een prijs voor gekregen hebben. En verder proberen wij de beleidsmedewerkers hier uit te dagen om vernieuwend te denken. Periodiek krijgen ze ook tijd om te brainstormen over innovatieve oplossingen."

De meeste geïnterviewden vinden dat het benutten van de resultaten van de evaluaties over het geheel genomen nog (sterk) verbeterd kan worden binnen de vakdirecties van de voormalige ODB. Dat geldt in de eerste plaats voor het lerend effect van de evaluaties in het beleid zelf, zo wordt breed geconstateerd door geïnterviewden; maar daarnaast ook voor het gebruik van de evaluaties naar buiten toe, bijvoorbeeld om de raad te informeren, aldus betrokkenen. *"Bij de grote projecten reflecteren wij zelf intern wel regelmatig. Dan gaan we met z'n allen bij elkaar zitten en dan bespreken we 'wat gaat er goed, wat gaat er fout, hoe kan het beter'. Dat gebeurt de laatste jaren veel meer gestructureerd als gevolg van het Project 'Samen zakelijk'. Maar daar komt niets van naar buiten. Zo hebben we van de Evaluatie Herstructurering Binnenstad en van de evaluatie van de Nieuwe Mark zelf ontzettend veel geleerd, vooral richting de bedrijfsvoering, maar ook bijvoorbeeld over het ontwerp en beheer van de buitenruimte. Maar laat dat ook maar aan de raad zien. Op die manier kan de raad ook zien wat het werk precies inhoudt en worden veel ad-hoc-vragen misschien tegengegaan. En een evaluatie kan ook heel*

goed werken als afsluiting van een project, dan heb je ook wat te vieren en aan te bieden als je een evaluatie-rapport hebt. Als je alleen intern evalueert, dan vergeet je dit aspect”.

Bijlage 6

College en raad over de inzet van evaluaties

Bijlage 6 College en raad over de inzet van evaluaties

B6.1 Inleiding

In bijlage 6 komt aan de orde hoe raad en college tegen de inzet van beleidsevaluaties aankijken, en welke knelpunten en mogelijke verbeteringen zij hierin zien. Hiertoe zijn interviews met vertegenwoordigers van alle raadsfracties, college en griffie gehouden. Daarbij zijn vragen gesteld als: Hebben college en raad een visie en/of afspraken op papier gezet over de inzet van evaluaties? Hoe belangrijk zijn evaluaties volgens geïnterviewden en waarom? Welke rol dichten raad en college zichzelf toe bij de inzet van evaluaties? Hoe vaak vraagt de raad om een evaluatie? Komt de raad vervolgens ook op gevraagde evaluaties terug? Wordt er voldoende met de uitkomsten van evaluaties gedaan? Welke verbeteringen zijn gewenst en hoe kunnen deze eventueel gerealiseerd worden?

Paragraaf B6.2 belicht de mening van college en raad over een gemeentelijk evaluatiebeleid. In paragraaf B6.3 komt de mening van college en raad aan de orde over de manier waarop college en raad evaluaties inzetten. Paragraaf B6.4 gaat in op de benutting van de uitkomsten van de evaluaties. De conclusies zijn in het hoofdrapport 'Hoe evalueert de gemeente Breda?' te vinden.

B6.2 Evaluatiebeleid

Tot op heden hebben raad of college geen visie op of afspraken over de inzet van evaluaties op papier gezet. Uit de gesprekken blijkt dat zowel college als raad duidelijk behoefte hebben aan meer structuur voor en afspraken over de inzet van evaluaties. Zo stelt het college: *“Wij hebben op dit moment geen beleid en geen kader voor evaluaties. Daarom is het nu allemaal erg ad-hoc en versnipperd. De bedoeling is dat dit kader er wel komt, want het is nodig dat we dit meer systematisch aan gaan pakken. Daar heeft het college zich al over uitgesproken en heeft de directieraad al opdracht voor gekregen, om een praktisch raamwerk op te gaan zetten om meer systematisch in iedere fase van de beleidscyclus te gaan evalueren en te reflecteren. Hierbij is het belangrijk dat er een verbinding wordt gelegd tussen evaluaties en 1. de cyclische producten en de ontwikkeling hierin naar meetbare doelen en prestatiemetingen, 2. de lopende organisatieverandering richting een meer integraal, resultaatgericht beleid en 3. de meningen en signalen vanuit de burgers (er moet goed geëvalueerd worden wat de stad vindt).”*

Ook de raad heeft duidelijk behoefte aan een structuur voor en afspraken over de inzet van evaluaties. Alle fracties zijn van mening dat de raad nu erg ad-hoc en weinig effectief omgaat met evaluaties. Gerichte afspraken en richtlijnen omtrent de wijze waarop de gemeente en de raad omgaan met evaluaties zijn daarom nodig, aldus de fracties.

“Nu zijn we vooral ad-hoc bezig en wordt er wel vaak om een evaluatie gevraagd, vaak als er iets mis is of als we er zelf niet uitkomen; maar stellen we gerichte eisen aan evaluaties en komen we er ooit op terug? En weten we dan nog wat we met de evaluatie wilden? Dat is een probleem. Het zou goed zijn als er meer structuur in zou komen. Nu staat er niets op papier”.

“We moeten het goed organiseren. Het gaat toch om onze beleidsinformatie. Als je evaluaties goed gebruikt, ben je minder in de waan van de dag bezig. Evaluaties worden nu te pas en te onpas ingezet. We moeten beter afspreken ‘wat willen we weten en wat willen we ermee’ en meer gestructureerd gaan werken. En leren van evaluaties. Dat is erg belangrijk. Daarin hebben we nog een leerproces te gaan, gemeentebreed, maar ook als raad. Wij als raad zijn daar al mee begonnen via een serie heidagen, georganiseerd door de griffie”.

Gemeentebrede richtlijnen en een algemeen beleidskader voor evaluaties kunnen het best via een gemeentelijk evaluatiebeleid vormgegeven worden, aldus college en raad. Daarnaast vindt het college het belangrijk dat iedere vakdirectie/cluster een eigen concrete onderzoeksprogrammering gaat opstellen, naast een con-

cernbrede onderzoeksprogrammering voor de werkveldoverstijgend onderwerpen. Ook de raad zou een eigen onderzoeksprogrammering kunnen opstellen. De fracties vinden het daarnaast belangrijk om een uitgebreide raadsagenda voor evaluaties te gaan bijhouden.

Bij een op te zetten evaluatiebeleid en onderzoeksprogrammering wordt een directe koppeling tussen beleid en de inzet van evaluaties belangrijk geacht door college en raad. De eerste stap hierin bestaat uit een verdere concretisering van de beleidsdoelen, aldus college en het merendeel van de raadsfracties. De tweede stap ligt in een directe koppeling tussen de beleidsdoelen en evaluaties. Zoals een fractie het verwoordt: *“Als de doelen in beleid niet concreet genoeg zijn, dan kun je niet evalueren. Wij houden te weinig een cyclus aan van plan-do-check-act en niet alleen wij als raad, maar de hele gemeente. We stellen ons te weinig de vraag ‘wat zijn onze doelen’ en vervolgens meten we ook te weinig wat ervan terechtkomt en wat de maatschappelijke effecten zijn. Wat dat betreft kunnen we allemaal nog wel wat leren. Het meetbaar maken van beleid is uitermate belangrijk, ook als het wat vagere gebieden zijn. Natuurlijk hebben wij als raad zelf hierin ook een belangrijke rol. Wij moeten zelf veel meer vragen stellen, ons kritisch vermogen aanscherpen. Evaluaties zijn hierbij een belangrijk instrument.”*

Raadsbreed wordt de mening gedeeld dat evaluaties belangrijk zijn voor het werk van de raad. De meest genoemde redenen zijn:

- Omdat de raad weinig tijd heeft, kunnen overzichtsevaluaties een belangrijke rol in het werk van de raad spelen. Door middel van een gestructureerde inzet van evaluaties kan de effectiviteit van de raad zelf sterk vergroot worden.
- Om te kunnen sturen en controleren op hoofdlijnen zijn evaluaties van essentieel belang, zowel bij de kaderstelling, bijvoorbeeld de keuze tussen verschillende beleidsalternatieven, als bij de toetsing van de resultaten van beleid. *“We kunnen als raad te weinig aan kaderstelling doen en te weinig onze controlerende functie uitoefenen als wij onze informatievoorziening niet goed organiseren. Als je op hoofdlijnen wilt sturen en controleren, dan zijn goede gerichte evaluaties onontbeerlijk”*, aldus een raadsfractie.
- Om van te leren, te reflecteren, verbeteringen in beleid aan te brengen en te professionaliseren als raad.

Een aantal fracties vindt het daarnaast belangrijk om via evaluaties de meningen van de burgers te peilen: 'hoe denken burgers over de prestaties van de gemeente?'.

B6.3 De inzet van evaluaties

College en raad zijn van mening dat er nu over het geheel genomen al veel evaluaties verricht worden op de werkvelden. Ook de raad zelf vraagt regelmatig om evaluaties.²⁷

Daarentegen zetten alle raadsfracties vraagtekens bij de effectiviteit van de inzet van evaluaties door de raad. De belangrijkste knelpunten zijn volgens de raadsfracties:

- De raad gaat te weinig doelgericht om met evaluaties ('wat willen we met de evaluaties?');
- De raad heeft te weinig richtlijnen 'hoe om te gaan met evaluaties' ('welke vragen stellen we?');

²⁷ Uit een (overigens niet geheel uitputtend) overzicht van evaluaties die gevraagd zijn vanuit de raad/commissie komt naar voren dat de raad in de periode juni 2002 tot eind 2005:

1. ca. 26 keer gevraagd heeft om een ex-post evaluatie te starten over een bepaald onderwerp,
2. ca. 4 keer gevraagd heeft om een ex-ante evaluatie (verschillende beleidsopties/alternatieven) te starten; en
3. ca. 14 keer gevraagd heeft om monitoring en op de hoogte gehouden te worden van de voortgang op een bepaald terrein.

De raad heeft dus in totaal dus ca. 40 keer om een evaluatie gevraagd in de periode half 2002-eind 2005= ca. 11 keer per jaar. Daarnaast heeft de raad nog ongeveer 16 keer gevraagd naar de resultaten van een bepaalde evaluatie en nog zo'n 5 keer gevraagd waar een toegezegde evaluatie bleef.

- De raad legt te weinig een verbinding tussen evaluaties en de meetbaarheid van de doelen in beleid ('is er wel iets te meten?');
- De raad laat zich te veel leiden door het college (het college bepaalt wat de raad wanneer krijgt);
- De raad vraagt veelal ad-hoc om evaluaties, er zit geen structuur in;
- Er is geen onderzoeksprogramma of raadsagenda voor evaluaties, waardoor er te weinig geen planning in de evaluaties zit en de verbinding met de grote lijnen in beleid vaak onduidelijk is;
- De raad loopt vaak achter de feiten aan en vraagt weinig om studies naar alternatieven ('welke vragen stellen we aan de voorkant van beleid?');
- de raad stelt te weinig vragen over de maatschappelijke effecten van beleid, gekoppeld aan de doelen die gesteld zijn in beleid.

"We worden eigenlijk overstelpt met evaluaties, soms wel vier tegelijk in één commissievergadering, maar is het efficiënt? Evaluatie is een instrument dat je goed moet gebruiken. Je moet evaluaties inzetten waar nodig, met mate en gericht op waar je het voor nodig hebt. En waar het relevant voor het beleid is. Voor de raad geldt dat evaluaties op de grote lijnen gericht moeten zijn."

"We lopen als raadsleden vaak achter de feiten aan. Aan de voorkant van het beleid zou de raad beter geïnformeerd moeten worden, bijvoorbeeld over verschillende keuzes. De raad moet toch kaders stellen. Dus moet je kunnen meepraten over de voorlopige ontwerpen, de financiële consequenties en de grenzen van projecten. Dat moeten wij zelf ook vragen."

"Het college biedt veel evaluaties aan; het college bepaald in feite wat de raad wanneer krijgt. De evaluaties zijn vaak redelijk vrijblijvend. Dat komt omdat er van tevoren geen afspraken gemaakt zijn en dan kun je achteraf ook geen eisen stellen. Daarom weet de raad vaak niet wat te doen met evaluaties."

Om de vragen vanuit de raad om evaluaties beter te structureren en de inzet van onderzoek door de raad zelf beter te plannen, zou de raad zelf jaarlijks een onderzoeksprogramma op kunnen stellen, aldus een aantal fracties. De raad heeft een eigen onderzoeksbudget en kan dus zelf evaluaties starten. Op die manier kan de raad de eigen evaluatieagenda beter sturen en minder ad-hoc met evaluaties omgaan. In een dergelijk onderzoeksprogramma kan jaarlijks worden aangegeven op welke gebieden de raad zelf een evaluatie wil laten uitvoeren, met welk doel, wat er in de evaluatie aan de orde moet komen en kunnen afspraken gemaakt worden over het vervolgtraject na afronding van de evaluatie.

Daarnaast is er raadsbreed grote behoefte aan een gericht instrumentarium voor het omgaan met evaluaties. Daartoe pleiten de fracties voor het opstellen van een soort checklist of spoorboekje, waarin puntsgewijs staat beschreven in welke gevallen evaluaties gebruikt moeten/kunnen worden, aan welke voorwaarden evaluaties moeten voldoen en waar je op moet letten bij het uitvoeren en behandelen van evaluaties.

Eén van de aspecten die hierin aan de orde moet komen, volgens de fracties, is de doelgerichtheid van de evaluaties. Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat het evalueren geen doel op zich moet zijn, maar dat evaluaties met een duidelijk doel ingezet moeten worden. *"Wij moeten als raad zelf veel duidelijker stellen wat het doel is van een evaluatie. Daarom zouden wij, voordat een evaluatie gedaan wordt, van tevoren moeten af spreken 'wat willen we weten, welk doel moet de evaluatie hebben, wanneer willen wij de evaluatie bespreken en in welk kader; en wat gaan we doen met de evaluatie'. Nu weten we eigenlijk niet hoe om te gaan met evaluaties. We hebben grote behoefte aan een soort checklist, een spoorboekje met een lijst van punten waar we op moeten letten bij de inzet van evaluaties."*

Het tweede aspect dat door veel fracties genoemd wordt, is het waarborgen van de kwaliteit en met name de onafhankelijkheid van de evaluaties. De genoemde checklist zou hiertoe richtlijnen en randvoorwaarden kunnen bieden, zodat de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de evaluaties gegarandeerd is.

Ook het college pleit voor het opstellen van een dergelijke checklist of handleiding voor het uitvoeren van evaluaties. *"Het is erg belangrijk dat er een soort raamwerk komt voor het uitvoeren van evaluaties (zoets als de checklist voor Projectmatig werken), zodat iedereen weet wat te doen (...). De betrouwbaarheid van*

evaluaties is erg belangrijk en de conclusies moeten goed onderbouwd zijn. De checklist zou hiervoor instrumenten kunnen bieden."

B6.4 Het gebruik van (uitkomsten van) evaluaties

Het gebruik van de evaluaties is uiteindelijk het belangrijkste, aldus geïnterviewden. Volgens het college worden evaluaties op een aantal beleidsterreinen, zoals Milieu en Verkeer&Vervoer, wel goed gebruikt om kritisch te reflecteren en verbeteringen in beleid aan te brengen. Om te garanderen dat de uitkomsten van evaluaties op alle beleidsterreinen goed gebruikt worden, zou de hiervoor genoemde checklist een verplicht natraject kunnen bevatten, aldus het college. Zo zou in de checklist opgenomen kunnen worden dat de uitkomsten en datgene wat ermee in beleid gedaan wordt aan het college gemeld moet worden; dat de evaluaties, de uitkomsten en de vervolgstappen in beleid opgenomen moeten worden in de beleidsplannen, begrotingen, jaarverslagen e.d.; dat de evaluaties zelf digitaal goed traceerbaar moeten zijn; dat de evaluaties goed leesbaar en goed toegankelijk moeten zijn; en dat de evaluaties bruikbare en betrouwbare conclusies en aanbevelingen moeten bevatten.

Daarnaast wil het college stimuleren dat er op de werkvelden kritisch nagedacht en gereflecteerd wordt en dat het lerend vermogen van de organisatie toeneemt. *"Op sommige plaatsen binnen de gemeente wordt kritisch denken als bedreigend ervaren of als lastig vanwege de hectiek van alledag. Daarom is het nodig om kritisch evalueren te stimuleren en te laten zien dat kritisch nadenken op de afdelingen bestuurlijk ondersteund wordt door het college."*

Is het college redelijk positief over het gebruik van evaluaties, de raadsfracties daarentegen zijn bijzonder kritisch over de manier waarop evaluaties gebruikt worden door de raad. Raadsbreed wordt de mening gedeeld dat evaluaties veel te weinig door de raad gebruikt worden om van te leren en om verbetering aan te brengen in beleid. *"Wij doen eigenlijk weinig met evaluaties, we gebruiken evaluaties meer als een soort stopwoord. We evalueren dus eigenlijk niet. We gebruiken evaluaties vooral als vergoelijking naar bezwaarmakers, als stopmiddel als we er zelf niet uitkomen of voor het creëren van draagvlak, dus vooral als symbool."*

"Er gebeurt te weinig aan bijsturing van beleid. We doen te weinig met conclusies en aanbevelingen. De evaluaties blijven pakken papier. Dat heeft met een gebrek aan terugkoppeling en een gebrek aan leereffecten te maken. We leren te weinig. Beleid valt altijd te verbeteren."

Alle fracties noemen als knelpunten:

- Er worden te weinig consequenties verbonden aan conclusies en aanbevelingen.
- Er worden te weinig vervolgstappen afgesproken en vervolgens komt de raad hierop te weinig terug om te zien of de vervolgstappen inderdaad genomen zijn.
- Er is een gebrek aan collectief geheugen en historisch besef bij de raad, waardoor er te weinig op gevraagde evaluaties teruggekomen wordt;
- Er is te weinig een leergerichte houding binnen de gemeente en bij de raad. Er is meer een toedekkende, goedpratende cultuur. Evaluaties laten voornamelijk zien dat alles goed gaat en lijken meer symboolwaarde te hebben dan inhoudelijke waarde. En als het fout gaat, dan is er meer een afrekencultuur. Er wordt te weinig geleerd en te weinig vanuit gegaan dat er altijd verbetering mogelijk is.
- De evaluaties die naar de raad gestuurd worden zijn vaak te vrijblijvend, het is vaak niet duidelijk wat precies de bedoeling is en waarom er geëvalueerd is;
- Het zijn vaak te dikke rapporten, waarvan vaak onduidelijk is wat de belangrijkste evaluatiepunten en beslispunten in beleid zijn (wat moet de raad precies bediscussiëren en waarover moet de raad iets beslissen?).

"We hebben nu al moeite om het werk te behappen. Er komen zulke dikke pakken papier naar ons toe. De beste manier om de raad de mond te snoeren is een rapport van 200 pagina's, dat krijgen we toch niet gelezen. We hebben daarom grote behoefte aan een oplegger bij dikke rapporten, waarin een korte samenvat-

ting en de belangrijkste discussiepunten en besluitvormingspunten in beleid zijn opgenomen. Dan weten we ook wat we met zo'n rapport moeten, waar we het over moeten hebben."

Raadsbreed worden als suggesties genoemd om het gebruik van evaluaties te verbeteren:

1. Opstellen van een raadsagenda met betrekking tot evaluaties (in samenwerking met de griffie). Een dergelijke raadsagenda zou per commissie en per werkveld een overzicht kunnen bieden van te evalueren onderwerpen en evaluaties die in een bepaald jaar gewenst of verwacht worden en hoe deze in het beleidstraject passen (wanneer moet wat met welk gebruiksdoel besproken worden in de raad/commissies). Aan de hand hiervan kan de raad meer gestructureerd omgaan met evaluaties en kan bewaakt worden dat de raad zich met name richt op hoofdlijnen.
Eén fractie noemt hierbij als suggestie om per commissie iemand als aanspreekpunt voor evaluaties te benoemen, die samen met de griffie in de gaten houdt welke evaluaties wanneer vanuit college en de werkvelden te verwachten zijn.
2. Duidelijke doelgerichte evaluaties vragen met een handzame samenvatting erbij, waarin conclusies en aanbevelingen opgenomen zijn. Voeg daarbij een collegeoplegger met de belangrijkste discussie- en beslispunten ten aanzien van beleid, zodat duidelijk is waar de raad over moet beslissen en wat eventuele consequenties voor beleid zijn.
3. Consequenties aan de uitkomsten van evaluaties verbinden en vervolgstappen afspreken en vastleggen (bijvoorbeeld in de onder 1. genoemde raadsagenda), zodat de raad hier ook op terugkomt.
4. Het kritische vermogen van de raad aanscherpen (meer zelfreflectie) en een gemeentebreed leertraject uitzetten om gezamenlijk (raad, college, ambtelijke organisatie) tot een meer open, lerende organisatie komen (minder 'wij-zij' cultuur, minder afrekencultuur, meer gezamenlijk komen tot verbetering van beleid).

Bijlage 7

Lijst van geïnterviewde personen (naar functie)

Lijst van geïnterviewde personen naar functie

College van Burgemeester en Wethouders

Namens het college: dhr. Wilbert Willems, wethouder Cultuur, Verkeer en Milieu

Gemeenteraad Breda

Fractievoorzitter PvdA, dhr. Henk Haarhuis

Namens de fractievoorzitter CDA, dhr. Jo Marcic, raadslid CDA

Fractievoorzitter VVD, dhr. Alfred Arbouw

Fractievoorzitter SP, dhr. Frank Vergroesen

Fractievoorzitter Breda'97, mevr. Mieke Vossenaar-Blokdijk en raadslid, dhr. Pieter van Yperen

Fractievoorzitter Groen-Links, dhr. Selçuk Akinci

Fractievoorzitter D'66, mevr. Saskia Boelema

Fractievoorzitter Leefbaar Breda/Parel v/h Zuiden, dhr. Boy Boer

Griffie

Griffier, dhr. Nico van Mourik

Raadsadviseur, dhr. Boy van Eil

Raadsadviseur, dhr. Jos Koevoets

Directieraad

Lid Directieraad, Arnoud van Vliet (voorheen Algemeen directeur SAW)

Lid Directieraad, Gert-Jan Endedijk (voorheen Algemeen Directeur Stadsbeheer)

Concernstaf

Concerncontrollor, Richard Meulenbroek, tevens loco-secretaris

Bestuursadviseur wethouder Oomen/coördinator bestuursadvisering, mevr. Mary Heessels

Bestuursadviseur/gemeentelijke coördinator Grote Stedenbeleid, dhr. Arwi Boele

Afdeling Onderzoek & Informatie

Hoofd Onderzoek & Informatie, dhr. Paul Misdorp

Senior projectadviseur, dhr. Rien Aarts

Senior projectadviseur ODB/SB, dhr. Ton v.d. Linden

Senior projectadviseur, mevr. Marion Verleg

Projectleider, mevr. Mirjam Hertogh

Vakdirectie Sociale Zaken en Vakdirectie Welzijn (nu Maatschappelijke Ontwikkeling geheten)

Directeur Sociale Zaken, dhr. Michel v.d. Horst;

Directeur Welzijn, dhr. Jos de Kort

Hoofd Arbeid en activering, mevr. Lianne Knobel;

Hoofd Bedrijfsvoering Welzijn, dhr. Willem Weeterings;

(Interim) Hoofd Beleid Welzijn, Willem Bertels;

Hoofd Bijzondere regelingen, dhr. Richard Hoetmer;

Hoofd WVG (Wet voorzieningen gehandicapten), mevr. Hetty Leijdekkers;

Coördinator Sociale pijler GSB, dhr. Genie Hendriks;

Procesmanager Diversiteitsbeleid (Integratie/Emancipatie), mevr. Ria Bolink;

Senior beleidsmedewerker Onderwijs en jeugdbeleid, dhr. Leo Polderman;

Senior beleidsmedewerker Reïntegratie, dhr. Frans Kuijper;

Senior beleidsmedewerker Sociale infrastructuur, mevr. Ellen Krijnen;

Senior beleidsmedewerker Welzijn, dhr. Jan Franken;

Beleidsmedewerker Jeugdbeleid, mevr. Paula Versteeg;

Beleidsmedewerker Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, mevr. Karin van Weezel;

Beleidsmedewerker Onderwijs, dhr. Mark Delgijer;

Beleidsmedewerker Volksgezondheid, mevr. Gineke Kuin;

Beleidsmedewerker WWB, dhr. Wil Bruinsma;

Beleidsmedewerker Zorg, Ouderenbeleid en GWI, dhr. Juan Seleky;

Vakdirectie Buitenruimte en vakdirectie Beheerbedrijven

Directeur Buitenruimte, dhr. Bruun Scheltema,
Hoofd beleid & programmering Buitenruimte, dhr. Ton Bussemaker
Hoofd Contractbeheer, bureauhoofd Technisch en Maatschappelijk Beheer, mevr. Francien Plooy
Beleidsmedewerkster Stafbureau Beheerbedrijven, mevr. Sandryn Ekkel
Hoofd Afvalservice, mevr. Petra v. Breugel
Hoofd Parkeren, dhr. Thieu Tegelaers
Hoofd Stadstoezicht, dhr. Joop Smit
Hoofd Natuur en Milieueducatie, dhr. Ruud Oosterhof

Vakdirecties Stadsontwikkeling, Grondbeleid/Economie/Projectmanagement en Milieu

Directeur Stadsontwikkeling, dhr. Arno v.d. Hurk
(Toenmalig) vakdirecteur GEP, mevr. Bergiet Drummen
(Toenmalig) vakdirecteur Milieu, dhr. Mark Langenhuijsen
(Toenmalig) plaatsvervangend Hoofd Programmering Milieu, mevr. Marijke van Eupen
Hoofd Projectmanagement, dhr. Hans Thoolen
Hoofd Vastgoed, dhr. Jan Govers
Waarnemend Hoofd Regionale Ontwikkeling en Stedelijke Vernieuwing, Hoofd Wonen, dhr. Jan van Wezel
Waarnemend Hoofd Ruimtelijke Ordening, hoofd Verkeer&Vervoer, dhr. Albert van Geffen
(Toenmalig) Beleidsmedewerker Stedelijke Vernieuwing/ Grote Stedenbeleid, mevr. Sofia Viet

Bijlage 8

Geïnterpreteerde evaluaties 2002 tot en met 2005

Concernstaf

- *Stadsmonitor 2002*, gemeente Breda, 2002
- *Burgerenquête*, O&I, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Veiligheidsmonitor*, O&I, 2003, 2004, 2005
- *Onderzoek toereikendheid onderhoudsvoorzieningen en beheer van Bredase sport- en onderwijs-accommodaties*, Gemeente Breda, 2002
- *Onderzoek naar de efficiëntie en effectiviteit van de financiële functie binnen verschillende diensten*, Gemeente Breda, 2002
- *Evaluatie van de Informatie- en Advies(I&A)-functie van de gemeente* (ter voorbereiding op het te vormen Shared Service Center), Gemeente Breda, 2005
- *Evaluatie van de standaardprocedures met betrekking tot projectmatig werken in het project Taal van de Stad*, Gemeente Breda, 2005

Vakdirecties Sociale Zaken en Welzijn

- *Beleidsverslag Abw / WWB*, jaarlijks verslag van de financiën en resultaten van de bijstand en reïntegratie, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Benchmark Abw / WWB*, intergemeentelijke benchmark van resultaten m.b.t. bijstand en reïntegratie, StimulanSZ/SGBO, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Klanttevredenheidsonderzoek Sociale Zaken*, evaluatie van de tevredenheid van de klanten van de Sociale Dienst, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2003
- *Arbeidsmarkt kwartaalrapportage*, driemaandelijks evaluatie van de ontwikkelingen op de Bredase arbeidsmarkt, O&I, vanaf 2005
- *Klanttevredenheidsonderzoek Gemeentelijke Kredietbank*, onderzoek naar de tevredenheid van de klanten van de GKB (Schuldhelpverlening), GKB i.s.m. O&I, 2004
- *Armoedeprofiel Breda*, evaluatie van de positie van de doelgroepen van armoederegelingen en het bereik van de armoederegelingen, O&I, 2002, 2005
- *Evaluatie WWB voorziening chronisch zieken en gehandicapten*, onderzoek naar een specifieke bijzondere bijstandsvoorziening voor chronisch zieken en gehandicapten, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2004.
- *Normtijden onderzoek afhandeling schriftelijke aanvragen bijzondere bijstand*, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2004
- *Benchmark Schuldhelpverlening*, intergemeentelijke vergelijking van de resultaten van schuldhelpverlening, SGBO, 2004, 2005.
- *Onderzoek naar bestandsontwikkeling m.b.t. de bijstand en analyse uitstroomperspectief in de gemeenten Den Bosch, Breda, Eindhoven en Tilburg*, Lydia Trouwborst, Afdeling Werk, Inkomen en Zorg, gemeente Den Bosch, 2004.
- *Experiment verzuimbestrijding*, evaluatie proefproject terugdringing van verzuim bij reïntegratie, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2003.
- *Experiment Jongerenloket*, evaluatie proefproject gericht op het opstarten van een geïntegreerd jongerenloket voor alle zaken m.b.t. uitkeringen en reïntegratie, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2004.
- *Haalbaarheid regionalisering fraudebestrijding*, onderzoek naar haalbaarheid van samenwerking tussen Brabantse gemeenten op gebied van fraudebestrijding, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2003.
- *Haalbaarheid regionalisering Bbz*, onderzoek naar haalbaarheid van samenwerking tussen Brabantse gemeenten op gebied van de bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2003
- *Monitoring cliëntenbestand WWB*, maandelijkse monitoring van ontwikkelingen in het cliëntenbestand van de WWB, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, vanaf 2004.
- *Onderzoek wijziging heronderzoekssystematiek*, onderzoek ter aanpassing van de inzet van heronderzoeken onder bijstandcliënten, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2004

- *Monitor Oudkomers*, halfjaarlijkse aanlevering van gegevens voor de landelijke monitor 'Oudkomers' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid 2002, 2003, 2004
- *Monitor integratie 2004*, monitor van de cijfermatige en financiële voortgang van inburgeringscursussen en de maatschappelijke participatie van nieuwkomers, dienst Sociale Zaken, Arbeidsmarktbeleid en Welzijn, 2004
- *Bereik van de regeling voor kinderopvangvoorzieningen van de doelgroep*, analyse naar aanleiding van tegenvallende aanmeldingen voor kinderopvangregelingen na invoering van Wet Kinderopvang, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2005.
- *Beleidsverslag Wvg*, jaarlijks verslag van de financiën en verstrekkingen van de Wet voorzieningen gehandicapten, vakdirectie Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2002, 2003, 2004
- *Klanttevredenheidsonderzoek Wvg*, tweejaarlijks onderzoek naar de tevredenheid van klanten van de Wvg, Bureau Companen, 2002, 2004
- "Benchmark Wvg", jaarlijkse intergemeentelijk benchmark m.b.t. de uitvoering van de Wvg, StimulanSZ/SGBO, 2002, 2003, 2004
- *Monitor Grote Steden Beleid*, monitoring van GSB-prestatie-indicatoren (sociale pijler), vakdirectie Welzijn, twee keer per jaar vanaf midden 2005
- *Voortgangsverslag integratiebeleid* op nota "Couscous met appelmoes, vakdirectie Welzijn 2002.
- *Evaluatie proces integratiebeleid*, tussentijdse stand van zaken van de uitvoering van de beleidsnota "Couscous met appelmoes", O&I, 2003
- *Dunya: een wereld te winnen*, stand van zaken omtrent de participatie van vrouwen uit etnische minderheden, vakdirectie Welzijn, 2004
- *Plan van aanpak en rapportage Bestuurlijk arrangement Antilliaanse risicjongeren*, nulmeting van de problematiek rond Antilliaanse jongeren, vakdirectie Welzijn, 2005
- *Voortgangsverslag integratie agenda 2005-2006*, tussentijdse evaluatie van de uitvoering van de nota "Integratieagenda 2005-2006", vakdirectie Welzijn, 2005.
- *Maatstaven voor een levensloopbestendige wijk*, ex-ante evaluatie ter ontwikkeling van een normenstelsel voor de beoordeling van levensloopbestendigheid van wijken, Klaas Gorter, Verwey-Jonker Instituut, 2003
- *Stedelijke toetsing: GWI*, ex-ante evaluatie om de levensloopbestendigheid van wijken in Breda te toetsen aan de hand van het normenkader, O&I, 2002
- *Centrale zones GWI*, de levensloopbestendigheid van wijken in Breda getoetst aan de hand van centrale zones, O&I, 2002
- *GWI Gebiedsbeschrijvingen: Zorg in Bredase wijken*, analyse van centrale zones en zorgzones in Bredase wijken, Gemeente Breda en Zorgkantoor West-Brabant, 2005
- *Project vraagarticulatie: Wat beweegt ouderen?*, onderzoek naar de woonwensen van ouderen in Breda Noordoost, 2003
- *Evaluatie projecten Kiezen voor Kansen en Samen er Tegenaan*, evaluatie van twee GSB projecten, vakdirectie Welzijn, 2002
- *Evaluatie project versterking jongerenwerk*, evaluatie van GSB project versterking jongerenwerk, 2002
- *Raadsonderzoek Jeugdbeleid commissie Van Maanen*, evaluatie naar stand van zaken jeugdbeleid, 2004.
- *Ook zij horen erbij*, kwalitatieve ex-post evaluatie van het voorzieningenniveau van de maatschappelijke opvang, vakdirectie Welzijn, 2002
- *Werkgroep Maatschappelijke Opvang / Vrouwen Opvang*, kwalitatieve monitoring van de vraag naar en het aanbod van maatschappelijke opvang, vakdirectie Welzijn, tweejaarlijks vanaf 2003
- *Uitvoeringsverslagen van de onderwijskansenprojecten*, stand-van-zaken verslag van de uitvoering van het onderwijskansenbeleid door uitvoeringsorganisatie van het scholenveld, basis voor monitor Onderwijskansenbeleid, Stichting Onderwijskansen Breda, 2003, 2004, 2005
- *Monitor Onderwijskansenbeleid*, jaarlijkse door het rijk verplichte monitor van de onderwijsposities van verschillende doelgroepen, tweejaarlijks aangevuld met een kwalitatieve evaluatie van de uitvoering van het beleid, O&I, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Evaluatie pilotprojecten Brede scholen*, evaluatie voor GSB van de projecten rond de brede scholen, Vakdirectie Welzijn, 2002
- *Voortijdige schoolverlaters: nulmeting 2004*, O&I, 2005.

- *Systeem van monitoring en evaluatie Brede Scholen*, monitoring van de voortgang en resultaten van de brede scholen, O&I, 2005.
- *Evaluatie van het subsidiebeleid Sociaal cultureel werk*, evaluatie van subsidietoekenning vakdirectie Welzijn, 2002, 2003.
- *Evaluatie sportsubsidiebeleid*, vakdirectie Welzijn, 2002
- *Verbetering sport en spelvoorzieningen Noord-Oost en Centrum*, inventarisatie sportvoorzieningen in twee Bredase wijken, 2003
- *Analyse takenpakket GGD*, onderzoek naar aanleiding van onduidelijkheid over wettelijk verplicht takenpakket van de GGD, 2003
- *Evaluatie pilot interventie gezondheid 0-4 jarigen*, evaluatie van project van de GGD, vakdirectie Welzijn, 2003
- *Evaluatie project Samen aan de slag*, ex-post evaluatie van project over woon en zorgdiensten, vakdirectie Welzijn, 2002
- *Onderzoek kostenstijging Regionaal Indicatie Orgaan*, onderzoek naar aanleiding van kostenstijging bij het RIO, 2002

Vakdirecties Buitenruimte en Beheerbedrijven

- *Pilot Samenwerking bij beheer van woongebieden*; verkennend onderzoek gebiedstypeplannen en samenwerking beheer woonomgeving, Rigo Research en Advies, 2001
- *Onderzoek kwaliteit Boschstraat samen met bewoners en ondernemers*, inventarisatie voor gebiedstypeplan, vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Onderzoek functioneren warenmarkt Grote markt en opinies gebruikers markt*, onderdeel inventarisatie gebiedstypeplan Centrum en ter voorbereiding Nota Regulering en Handhaving 2003, vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Sociaal-effect-rapport op basis waarvan wijkplannen, o.a. in Belcrum, worden gemaakt*, vakdirectie Buitenruimte, 2003
- *Studie winkelcentrum Hoge Vught gericht op verbetering leefbaarheid en uitstraling ambiance*, studie op basis van raadsamendement 7. nov. 2002, vakdirectie Buitenruimte, 2003
- *Onderzoek naar 2 winkelcentra in Teteringen met oog op te bouwen nieuwbouwwijk in Teteringen*, vakdirectie Buitenruimte, 2003
- *Balans opgemaakt na 8 maanden werken met Zichtbaar Beter*, vakdirectie Buitenruimte, 2003
- *Intensieve digitale inspecties om het digitale areaalbeheersysteem te vullen*, 2004
- *Driemaandelijks effectrapportages*, rapportages over de effecten van de beheeractiviteiten per gebied en per gebiedstype, vakdirectie Buitenruimte, (vanaf 2004) 2004, 2005
- *Risicoanalyse van speelvoorzieningen*, vakdirectie Buitenruimte, 2001
- *Evaluatie Experiment integrale uitvoering groenactiviteiten*, evaluatie waarbij 'met de ogen van de burger wordt gekeken', vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Pilot digitale inspecties op basis van GPS gericht op bomen en speelvoorzieningen*, vakdirectie Buitenruimte, start eind 2004
- *Onderzoek toekomst riolering*, vakdirectie Buitenruimte, 2001
- *Vorbereidingsonderzoek (rioolberekeningen) riolering*, vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Analyse probleemlocaties riolen om oorzaak overlast vast te stellen*, met rioolberekeningen voor bepaalde locaties om maatregelen op korte en langere termijn te definiëren ten behoeve van Gemeentelijk rioleringsplan 2004-2008, vakdirectie Buitenruimte, 2004
- *Uitwerken methode van inspecties/inspectiestrategie riolen om op transparante en reproduceerbare wijze een maatregelenpakket te definiëren*, vakdirectie Buitenruimte, 2005
- *Onderzoek naar gemaal in Hazeldonk*, vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Onderzoek naar saneren van de overstort in Bijster*, vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Onderzoek naar het spruistuk*, vakdirectie Buitenruimte, 2003
- *Funderings- en wateronderzoek bergbezinkbassins Vennekes en Kemelstede* vanwege aanvullende eisen van Bouw en Woningtoezicht, vakdirectie Buitenruimte, 2002

- *Aanvullend funderings- en wateronderzoek bassin Haverdijk, vooruitlopend op de eisen van Bouw en woningtoezicht*, Vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Evaluatie van het huidige gemalenbesturingssysteem*, vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Evaluatie inspecties verhardingen en onderhoudsgebreken wegen*, vakdirectie Buitenruimte, 2004
- *Inventarisatie darkspots in de stad, analyse verlichting en veiligheid in de stad o.a. door inventarisatie mening burgers*, directie Buitenruimte, 2004
- *Onderzoek naar de stabiliteit en de vervanging van oude lichtmasten*, vakdirectie Buitenruimte, 2005
- *Klanttevredenheidsonderzoek Meldpunt Schoon, heel en veilig*, O&I, 2004
- *Evaluatie inkooppraktijken*, Deloitte&Touche, 2002
- *Evaluatie experiment ondergrondse urinoirs*, vakdirectie Buitenruimte, 2003
- *Onderzoeken compostering/composteringsbedrijf*, vakdirectie Buitenruimte, 2002, 2005
- *Onderzoek positionering c.q. handhaving van het composteringsbedrijf*, vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Geur- en akoestisch onderzoek composteringsbedrijf*, vakdirectie Buitenruimte, 2002
- *Onderzoek Ingenieursbureau, onderzoek onder haar opdrachtgevers ingenieursbureau*, 2001
- *Onderzoek gemeentelijke tarieven, onderzoek naar de gemeentelijke tarieven voor sleuven en lasgaten die in rekening worden gebracht bij nutsbedrijven*, Vakdirectie Buitenruimte, 2004
- *Evaluatie Buitenruimteverordening Binnenstad Breda*, vakdirectie Buitenruimte, 2004
- *Evaluatie hondenbeleid*, O&I, 2004
- *Verkenning problemen/vergunningverlening teerhoudend afval*, vakdirectie Buitenruimte, 2004
- *Evaluatie Pilot Zuid-West: Ergernissen van burgers en effect handhavingsacties*, O&I, 2004
- *Evaluatie prostitutiebeleid*, O&I, 2005
- *Jaarlijkse deelname (vragenlijst) van Buitenruimte, Afvalservice, Parkeren, Stadstoezicht en Natuur en Milieueducatie (NME) aan Burgerenquête*, 2002, 2003, 2004, 2005
- *2-jaarlijkse deelname van Buitenruimte, Afvalservice, Parkeren, Stadstoezicht en Natuur en Milieueducatie Bedrijvenenquête*, 2002, 2004
- *Jaarlijkse Inventarisatie meldingen-klachten Meldpunt Afvalservice*, Afvalservice, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Evaluatie ondergrondse afvalvoorzieningen*, Afvalservice, Vakdirectie Beheerbedrijven, 2003
- *Onderzoek toeloop milieustations*, O&I, 2002
- *Onderzoek naar afvaltoerisme*, O&I, 2004
- *Onderzoek naar tevredenheid dienstverlening en openingstijden milieustations*, O&I, 2004
- *Onderzoek Centrale Werkplaats*, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Onderzoek naar milieurendement gescheiden afval*, Afvalservice, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Evaluatie project 'Laat me niet buiten staan'*, Afvalservice, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Onderzoek levensvatbaarheid zelfstandig wagenparkbeheer, dienst Stadsbeheer*, 2002
- *Evaluatie afvalinzameling via 'De Mier' (3compartimentenwagen)*, Afvalservice, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Onderzoek effecten belasting haakarmwagens*, Afvalservice, vakdirectie Beheerbedrijven, 2004
- *Onderzoek kartonnen bodems mini-duo-containers*, Afvalservice, vakdirectie Beheerbedrijven, 2004
- *Evaluatie optimalisering managementsinformatie*, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Evaluatie inzameling luiers bij kinderdagverblijven*, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Jaarlijkse deelname van Afvalservice aan de landelijke benchmark 'Afvalinzameling'*, NVRD (vereniging voor afval- en reinigingsmanagement), 2002, 2003, 2004, 2005
- *Onderzoek naar Diftar (gedifferentieerde tarieven)*, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Onderzoek Ecologie 2000*, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Evaluatie Proef collectief inzamelsysteem wijkwerkerterrein*, Afvalservice, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Tevredenheidsonderzoek onder gebruikers van de balie Fellenoord*, Afvalservice, vakdirectie Beheerbedrijven, 2005
- *Onderzoek Herwaardering parkeerbalans*, Parkeren vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Evaluatie Experimenten Parkeer&Pendel*, Parkeren, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Jaarlijks onderzoek naar de betalingsbereidheid van kortparkeerders op straat, naar de mate van fout-parkeren en de kans op een parkeerbon*, Parkeren, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002, 2003, 2004, 2005

- *Jaarlijkse Monitoring parkeeroverlast*, Parkeermeter (meetinstrument voor het in kaart brengen van de parkeerdruk), 2002, 2003, 2004, 2005
- *Diverse klanttevredenheidsonderzoeken* in de garages De Barones, Haven, Concordiastraat en Chas-séparking, Parkeren, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Klanttevredenheidsonderzoek straatparkeren* onder abonneementhouders, bezoekers binnenstad en vergunninghouders, 2004
- *Evaluatie proef verruiming openingstijden parkeergarage Concordia*, Parkeren, 2005
- *Jaarlijkse Inventarisatie resultaten parkeerbeleid via klankbordgroep Parkeren*, Parkeren, vakdirectie Beheerbedrijven, vanaf 2003
- *Jaarlijkse deelname van Parkeren aan de landelijke benchmark Parkeren*, SGB, 2004, 2005
- *Inventarisatie van de inzet van de Stadswachten op rendabele taken*, Stadstoezicht, vakdirectie Beheerbedrijven, 2004.
- *Onderzoek naar de inzet van het bestaande camerasysteem ter verhoging van de veiligheid in de binnenstad van Breda*, Stadstoezicht, vakdirectie Beheerbedrijven, 2005
- *Onderzoek naar de ruimtelijke inpassing van Wolfslaar plus*, Natuur- en Milieueducatie, vakdirectie Beheerbedrijven, 2002
- *Klanttevredenheidsonderzoek onder bezoekers van de kinderboerderij*, 2^{de} meting, O&I, 2002
- *Klanttevredenheidsonderzoek onder bezoekers van de kinderboerderij*, eindmeting, O&I, 2003
- *Onderzoek naar het gebruik van het educatieve materiaal van NME door scholen*, 1^{ste} meting, O&I, 2002
- *Onderzoek naar het gebruik van het educatieve materiaal van NME door scholen*, eindmeting, O&I, 2003
- *Onderzoek naar het gebruik van het educatieve materiaal van NME door Natuur- en milieugroepen*, vervolgmeting, O&I, 2002
- *Onderzoek naar het gebruik van het educatieve materiaal van NME door natuur-en milieugroepen*, eindmeting, O&I, 2003
- *Jaarlijkse deelname van NME aan de landelijke benchmark Natuur- en milieueducatie*, 2003
- *Onderzoek naar de opzet van een kwaliteitsbeoordelingsinstrument*, bureau K+V, 2003
- *Deelname NME aan het onderzoek 'Hoe duurzaam is NME'*, een onderzoek naar de lange-termijn effecten van natuur- en milieueducatie, Veldwerk Nederland & Universiteit van Utrecht, 2005

Vakdirecties Stadsontwikkeling, Grondbedrijf/Economie/Projectmanagement en Milieu

- *Evaluatie Project Kwaliteit gebouwen binnenstad*, Adviesbureau SOAB, 2002.
- *Analyse kostenoverschrijding project Westflank*, 2002
- *Herijking projectdefinitie Masterplan Spoorzone*, vakdirectie Stadsontwikkeling, 2002
- *Zelfanalyserapport 'Van ambitie naar uitvoering'*, zelfevaluatie van GSB-projecten in Breda, 2002
- *Rapport 'Investeringsanalyse Heuvel'*, 2002
- *Analyse effectiviteit organisatie project Zuidelijk Vervoersknooppunt* (Spoorzone project, het project bereikbaarheid en het project HSL/A16), 2002
- *Voorbereidingsonderzoeken planvorming Nieuwe Mark*, in beeld brengen bereikbaarheid, planning fietsenstalling en eigendomsconsequenties, archeologische onderzoeken, 2004
- *Voorbereidingsonderzoek HSL en bereikbaarheidsstudies Spoorzone*, 2004
- *Voorbereidingsonderzoeken Breda Noord-Oost/Teteringen*: planvorming + kosten-batenonderzoek 5 Vinexlocaties, 2003; reconstructie buitengebied en wegennet 2004;
- *Rapport 'Samenwerken en afstemmen bij de gemeente Breda'*, inventarisatie samenwerking preventie van calamiteiten, 2002
- *Beschrijving beste praktijk sociale en fysieke aanpak herstructurering wijken voor het Rijk* (in het kader van het Grotestedenbeleid), vakdirectie Stadsontwikkeling, 2003
- *Verantwoordingsverslag ISV/GSB* (verantwoording bereikte doelen van Grote Stedenbeleid aan Rijk), vakdirectie Stadsontwikkeling, 2005
- *Jaarverslag Spoorbuurt 2004* (evaluatie Via Breda), waarin onderzoek naar tevredenheid burgers door O&I, 2004

- *Jaarverslag Belcrum 2004* (evaluatie Via Breda), waarin onderzoek naar tevredenheid burgers door O&I, 2004
- *Jaarverslag Spoorbuurt en Belcrum 2005* (evaluatie Via Breda), waarin onderzoek naar tevredenheid burgers door O&I, 2005
- *Contra-expertise Breda t.a.v. grondwaterstand bij aanleg HSL/A16*, TNO, 2002
- Jaarlijkse deelname van Wonen, Verkeer en Vervoer en Milieu aan de *Burgerenquête*, O&I, 2002, 2003, 2004, 2005
- Rapport *'Verwachting en vertrouwen'*, analyse over de omgang met wijk- en dorpsraden in Breda, Tops e.a. Universiteit van Tilburg, 2002
- *'Sturen op variatie'*, onderzoeksrapport over inspraak, communicatie met de stad en interactieve beleidsvorming, Rodney Weterings, Universiteit van Tilburg, 2003
- Tweejaarlijkse deelname van Verkeer&Vervoer, Economie, Vastgoed en Milieu aan de *Bedrijvenenquête*, O&I, 2002, 2004
- *Evaluatie werkwijze vrijstelling bestemmingsplannen (intake art.19 aanvragen)*, vakdirectie Stadsontwikkeling, 2003
- *Evaluatie pilot 'digitale bestemmingsplannen kom Prinsenbeek'*, vakdirectie Stadsontwikkeling, 2004
- *Evaluatie bestaande groenvoorziening* (samen met Buitenruimte), vakdirectie Stadsontwikkeling, 2004
- *Verkeersonderzoeken, monitoring verkeersstromen*, Bureau V&V, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Jaarlijkse Monitor uitvoeringsprogramma Verkeer&Vervoer*, vakdirectie Stadsontwikkeling,
- *Parkeermeter* (samen met de afdeling Parkeren van de vakdirectie Beheerbedrijven), 2002, 2003, 2004, 2005
- *Ongevallenanalyses kruispunten en wegen*, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Verhuisonderzoek*, O&I, 2002
- *Rapport Woontafel*, vakdirectie Stadsontwikkeling, 2002
- *Evaluatie Bredaas Integraal Beraad* (vertegenwoordigers van wonen, welzijn en zorg), 2003
- *Evaluatie woningbouwregistratie*, 2003
- *Tuis in Breda; kernpublicatie WoningBehoeftOnderzoek 2002*, ABF Research, 2004
- *Evaluatie oplossen van woningen in Breda*, Dimensus beleidsonderzoek, 2004
- *Monitor Programma wonen 2004*, vakdirectie Stadsontwikkeling, 2005
- *Woononderzoek Breda 2005*, RIGO Research en Advies BV, 2005
- *Bredase detailhandelsmonitor 2004*, O&I, 2004
- *Eindrapport De Bavelse Berg: Een unieke evenementenlocatie?!* Haalbaarheidsstudie naar een multifunctioneel complex voor binnen- en buitenevenementen aan de Oostkant van Breda, Deel1, 2003; deel 2, 2004
- *Onderzoek 'Meningen van burgers en organisaties over de Ontwikkelingsvisie Breda 2020'*, O&I, 2005
- *Evaluatie 'Partners in beleid'*, een onderzoek naar starters in Breda, gemeente Breda en de Kamer van Koophandel, 2002
- *Bredase Vastgoedmonitor 2004*, O&I, 2004
- *Bredase vastgoedmarktmonitor 2005*, O&I, 2005
- *Economische Barometer*, O&I in samenwerking met de Hogeschool Brabant, 2002, 2003, 2005
- Tweejaarlijkse deelname van Breda aan de landelijke *Benchmark Gemeentelijk Ondernemersklimaat grote steden*, ministerie van Economische Zaken, 2002, 2004
- *Onderzoek Risicomanagement Grondbedrijf*, vakdirectie GEP, 2004
- *Second opinion van de kostenberekening HSL en Nieuwe Mark-project*, 2004
- *Jaarlijks onderzoek luchtkwaliteit, Rapport luchtkwaliteit 2003*, 2004, 2005, vakdirectie Milieu, 2004, 2005
- *Zelfevaluatie Handhaving milieuwetgeving*, zelfevaluatie van 69 gemeenten (waaronder Breda), 5 waterschappen, de Provincie Noord-Brabant, Rijkswaterstaat en de VROM-Inspectie, 2003
- *Evaluatie van het uitvoeringsprogramma Milieu 2003-2004*, vakdirectie Milieu, 2004
- *Milieumonitor 2005*, vakdirectie Milieu, 2006
- *Strategische Milieubeoordeling Structuurplan Breda-Oost*, vakdirectie Milieu, 2005
- *Milieueffectrapportage Teteringen*, Royal Haskoning BV, 2005
- *SMB/MER Via Breda/Spoorzone*, Royal Haskoning BV, 2005
- *Geluidsonderzoek spoorlijn Breda-Roosendaal*, Adviesbureau DHV Milieu en Infrastructuur BV, 2002
- *Evaluatie actie zonnepanelen voor huishoudens*, Vakdirectie Milieu, 2002

- *Akoestische onderzoeken horeca binnenstad en overkoepelende inventarisatie*, vakdirectie Milieu, 2002
- *Inventarisatie ecotoerisme Breda*, vakdirectie Milieu, 2003
- *Jaarlijkse Inventarisatie klachtenafhandeling*, vakdirectie Milieu, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Peiling onder burgers m.b.t. de Milieuvisie 2015*, vakdirectie Milieu i.s.m. O&I, 2002
- *Onderzoek Duurzaamheidsspiegel*, een landelijk onderzoek naar de duurzame ontwikkeling van gemeenten, NCDO, 2002, 2003
- *Onderzoek kwaliteitstoets en kwaliteitsverbetering gemeentelijke milieuprogrammering en milieuverslaglegging*, Inspectie Milieuhygiëne (IMH), 2002
- *Bodemonderzoeken bij alle grondtransacties in Breda*, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Evaluatie asbestbeleid*, vakdirectie Milieu, 2003
- *Jaarlijkse inventarisatie risicovolle bedrijven*, vakdirectie Milieu, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Jaarlijks Milieuverslag met monitoring resultaten op alle indicatoren*, vakdirectie Milieu, 2002, 2003, 2004, 2005
- *Inventarisatie bodemverontreiniging Breda en risicoanalyse sanering*, vakdirectie Milieu, 2004
- *Onderzoek Vergunningverlening*, vakdirectie Milieu, Beheerbedrijven i.s.m. VROM, 2005
- *Onderzoek naar geurbeleving en leefstijlen van burgers*, O&I, 2002, 2003, 2004
- *Quickscan vegetatiekundige en floraistische inventarisaties*, vakdirectie Milieu, 2004
- *Onderzoek verzachtende maatregelen van barrièrewerking van verkeerswegen voor de fauna*, vakdirectie Milieu, 2004
- *Onderzoek Gevaarlijke stoffen en opslag vuurwerk*, vakdirectie Milieu, 2004