

## Beoordeling onderzoek Rekenkamer Nijmegen - Evaluatie Daklozenbeleid

Prof. Dr. Michiel S de Vries  
Hoogleraar Bestuurskunde

### Inleiding

Dit rapport vormt de neerslag van mijn beoordeling van het onderzoek van de Rekenkamer naar het Nijmeegse daklozenbeleid.

Het onderzoek van de Rekenkamer bestaat mijns inziens uit vier delen. De aanbevelingen, de samenvattende conclusies, het hoofdrapport en de bijlagen. De bijlagen bij het rapport geven veel meer informatie dan het hoofdrapport en de samenvattende conclusies. Het is opvallend dat waar in het hoofdrapport af en toe nog positieve punten van het daklozenbeleid worden genoemd, de samenvattende conclusies een eenzijdig negatief beeld schetsen van het Nijmeegse daklozenbeleid. De aanbevelingen ten slotte zijn zo algemeen dat niemand er problemen mee kan hebben. Het gaat er dan om dat: De informatievoorziening kan worden verbeterd, de beleidsvisie meer kan worden overwogen en geëxpliciteerd, actief netwerkmanagement kan worden bevorderd, evenals een proactieve houding en uitbreiding van de ketenregie. Ik ga daar verder niet op in. Dat geldt evenzo voor de bijlagen. Nagaan of wat daarin staat klopt zou deze opdracht te buiten gaan. Hieronder staan de inhoud van het hoofdrapport en de samenvattende conclusies centraal.

### 1. Doelstelling 1. Inzicht geven in het beleidsterrein

De Rekenkamer heeft als eerste doel voor haar onderzoek het geven van inzicht in het beleidsterrein. Het ware in het kader van het eerste doel wenselijk geweest als in het betreffende hoofdstuk een overzicht zou zijn gegeven van wat er allemaal in Nijmegen gebeurt op dit terrein. Het gaat daarbij om een overzicht van wat verschillende instellingen doen in Nijmegen, hun doelstellingen en de door die instellingen gebruikte instrumenten. Alleen dan krijg je inzicht in het beleidsterrein en in de mogelijkheden en beperkingen voor het gemeenteapparaat. Het is een omissie dat in het hoofdstuk uit het hoofdrapport dat inzicht pretendeert te geven in het beleidsterrein een overzicht ontbreekt van wat er daadwerkelijk aan initiatieven is ontwikkeld in Nijmegen.

Pas in bijlage 9 en 10 van het bijlagenboek wordt beknopt aangegeven wat verschillende organisaties in Nijmegen doen op de verschillende aspecten van het daklozenbeleid.

In het betreffende hoofdstuk blijft de informatie steken in het weergeven van landelijke ontwikkelingen, het beschrijven van een beperkt deel van het gemeentelijk beleid - namelijk alleen dat deel dat zichtbaar is in gemeentelijke besluiten over daklozenbeleid, de genoemde knelpunten in dat papieren beleid, een zeer korte beschrijving van de resultaten – waarop later niet meer terug wordt gekomen – en een overzicht van de discussies in gemeenteraad en commissies.

Het lijkt alsof de Rekenkamer er vanuit is gegaan dat gemeentelijk daklozenbeleid alleen dat beleid betreft dat vanuit het gemeentehuis wordt ontwikkeld. Dat is een te beperkte opvatting over het beleidsveld. Dat een belangrijk onderdeel van beleid vanuit het gemeentehuis ook faciliterend kan zijn voor ontwikkelingen die maatschappelijke instellingen worden ingezet valt zo buiten het gezichtsveld. Dit wreekt zich later in het hoofdrapport als herhaaldelijk wordt gezegd dat omdat in het gemeentelijke beleidsdocument “Stedelijk Kompas” de dakloosheid van ex-gedetineerden niet expliciet wordt onderscheiden het beleid in potentie niet effectief kan zijn. Daarmee doet de Rekenkamer onrecht aan initiatieven van woningbouwcorporaties om huisuitzetting met als gevolg dakloosheid ook bij gedetineerden tegen te gaan, het werk van instellingen zoals Iriszorg en Stichting Moria op dit terrein.

#### *Conclusie*

*Het hoofdstuk dat pretendeert inzicht te bieden in het beleidsveld schiet tekort in het geven van inzicht in wat er in de gemeente Nijmegen allemaal gebeurt in het kader van het daklozenbeleid, door haar eenzijdige nadruk op wat vanuit het gemeentehuis wordt georganiseerd.*

## 2. Doelstelling 2. De vaststelling van de (potentiële) effectiviteit van het beleid

De tweede doelstelling van het onderzoek van de rekenkamer betreft het vaststellen van de (potentiële) effectiviteit van het beleid. Omdat in het onderzoek van de Rekenkamer onderscheid wordt gemaakt tussen het vaststellen van de feitelijke effectiviteit van het beleid en de potentiële effectiviteit wordt ook hieronder deze doelstelling in tweeën gesplitst. Eerst volgt een oordeel over het onderzoek naar de vaststelling van de feitelijke effectiviteit en daarna een oordeel over het onderzoek over de potentiële effectiviteit.

De Rekenkamer maakt dit onderscheid omdat het volgens haar aan informatie ontbreekt om een goed beeld te krijgen van de feitelijke effectiviteit en zij daarom op basis van een oordeel over de beleidstheorie inzicht wil geven over de potentiële effectiviteit.

Zij benadrukt herhaaldelijk dat beleidsinformatie ontbreekt. Dit wordt genoemd in de stukken voorafgaand aan het rapport op p. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 14, en in het hoofdrapport zelf op p. 12, 20, 23, 29, 32, 35, 41, 43, 45, 47, 50, 54. Mijn opmerking daarbij is dat als het gemis aan informatie op vrijwel elke pagina opnieuw wordt genoemd, die herhaling tendentieuze trekjes krijgt.

Bovendien, de Rekenkamer verwijt het ontbreken van informatie continu aan de gemeente. Dat acht ik dit een vreemde opvatting van de Rekenkamer. De Rekenkamer doet onderzoek met het doel inzicht te krijgen in het beleidsterrein en concludeert dan dat er onvoldoende inzicht is in het beleidsterrein?

Mijns inziens had de Rekenkamer op zijn minst moeten proberen zelf de benodigde informatie boven water te krijgen. Dan had de Rekenkamer wellicht ook meer begrip gehad dat het niet zo eenvoudig is om informatie over de effectiviteit van het daklozenbeleid te krijgen. Daarvoor worden in de literatuur verschillende redenen genoemd

1. Privacy overwegingen, waardoor instellingen zeer terughoudend zijn met het leveren van informatie over hun cliënten.
2. Problemen met automatiseren (ook sterk zichtbaar in twee gemeenten van de G-4 terwijl die daarvoor een veel grotere financiering hadden gekregen dan Nijmegen, volgens het onderzoek van het Trimbos instituut waarnaar het Rekenkamerrapport verwijst)

Wat nu is gedaan is vergelijkbaar met een gemakzuchtige dochter die aanbiedt iets lekkers te koken, bijv. asperges met aardappelpuree, maar uiteindelijk slechts een halfkoude pizza op tafel heeft staan, daarbij haar vader verwijtend dat de aardappels nog niet geschild waren.

De rekenkamer heeft - op vergelijkbare wijze - aangeboden een evaluatieonderzoek te doen, met als doel inzicht te geven in het beleidsterrein, maar verwijt vervolgens de gemeente dat dit inzicht er nog niet was. Tekenend is de opmerking van de Rekenkamer op p. 10 waar wordt gesteld: *“De vraag van raadsleden die ten grondslag lag aan dit onderzoek ‘hoe zit het nu eigenlijk?’ is wat ons betreft veelzeggend”*. Het is een gotspe dat als de gemeente aan haar Rekenkamer de vraag stelt om een evaluatieonderzoek te doen, de gemeente vervolgens het verwijt krijgt van diezelfde Rekenkamer dat het evaluatieonderzoek nog niet is gedaan.

Door af te zien van het zelf vergaren van de benodigde informatie heeft de Rekenkamer zichzelf belemmerd in haar mogelijkheid tot meting van de feitelijke effectiviteit van het beleid en zichzelf in de positie gedwongen tot het bepalen van potentiële effectiviteit via het reconstrueren van de beleidstheorie.

### *Conclusie*

*De Rekenkamer is in haar onderzoek naar het daklozenbeleid van de gemeente Nijmegen te gemakzuchtig geweest, door zich te veel afhankelijk te maken van de informatie aanwezig in het gemeentehuis van Nijmegen en heeft niet gezocht naar en gewerkt met informatie die de betrokken instellingen in de gemeente Nijmegen zouden kunnen verstrekken.*

### *2.1. Doelstelling 2.a. De vaststelling van de feitelijke effectiviteit van het beleid*

Uit de interviews die door de Rekenkamer zijn gehouden blijkt een aantal positieve effecten van het beleid. De conclusies op basis daarvan hadden kunnen zijn:

- Er is minder overlast als gevolg van daklozen (p. 20/21)
- Dakloosheid is minder zichtbaar (p. 20/21)

- Er zijn concrete successen in het daklozenbeleid (p. 20/21)
- Er is een veelheid aan initiatieven in Nijmegen (p. 20/21)
- Het netwerk van instellingen op het gebied van dak en thuislozen weet elkaar te vinden
- De hulp die nodig is wordt verkregen (p. 57)
- Driekwart van het totaal aan daklozen in Nijmegen wordt opgevangen. Dit is veel meer dan in andere gemeenten.(p. 14,15)

Oftewel, de hoofddoelstellingen van het gemeentelijk beleid, namelijk het terugdringen van dakloosheid en de daarmee gepaard gaande overlast, zijn met het beleid bereikt. Daar had in de conclusies ruimhartiger aandacht aan mogen worden besteed. Hoe ook wordt gedacht over de inhoud van het beleid, als uit het onderzoek blijkt dat dit beleid haar hoofddoelstellingen heeft bereikt, dan is dat een pluspunt dat ruimere aandacht had verdiend.

De Rekenkamer is echter nogal zuinig met positieve oordelen over het beleid. Op twee pagina's worden de resultaten van het beleid benoemd (p. 20, p. 21) en op pagina 57 de positieve samenwerking binnen het netwerk. In de samenvattende conclusies komen deze resultaten echter niet terug, of worden zij zo geformuleerd dat zij toch weer problematisch worden.

Bijvoorbeeld, dat 75% van de daklozen wordt opgevangen, lijkt mij - en ook degenen die ik hierover heb gesproken - een positief effect van het Nijmeegse beleid. Het is veel meer dan in andere gemeenten, het leidt tot vermindering van de overlast en het vormt de eerste voorwaarde tot een aanpak die leidt tot verbetering in de persoonlijke situatie. In de samenvattende conclusies wordt echter alleen gesteld dat het aantal residentiële daklozen problematisch is, omdat het tot verstopping leidt. Over de overlast wordt slechts gezegd dat er geen systematische gegevens over zijn, of alleen rond het MFC wordt gemeten en gemonitord en de concrete successen met betrekking tot begeleide herkansing worden voor het gemak uit de samenvattende conclusies weggelaten.

#### *Conclusie*

*De positieve bevindingen over het Nijmeegse daklozenbeleid in het hoofdrapport hadden in de samenvattende conclusies meer aandacht moeten krijgen.*

*De samenvattende conclusies vormen een eenzijdig negatieve weergave van de bevindingen uit het hoofdrapport.*

#### *2.2. Doelstelling 2.b. De vaststelling van de (potentiële) effectiviteit van het beleid*

De Rekenkamer probeert de potentiële effectiviteit van het beleid te bepalen, door wat in het Stedelijk kompas staat te vertalen naar een causaal veldmodel (oorzaken en gevolgen) en een doelboom (middelen en doelen). Op basis daarvan komt zij tot een viertal stroomschema's.

Bij deze reconstructie van de beleidstheorie stelt de Rekenkamer dat zij uitgaat van de door Tilly en Pawson beschreven methode van 'Realistische Evaluatie'. Een probleem met realistische evaluaties zoals voorgesteld door Tilly en Pawson is dat zulke evaluaties een grondige aanpak vereisen en dienen te leiden tot wat Tilly en Pawson zelf 'Context-mechanism-outcome configurations' noemen. Het gaat er volgens hun niet om of dit beleid werkt of wat voor beleid werkt, maar om de vraag wat werkt in specifieke omstandigheden. De context van het beleid is volgens Pawson en Tilly cruciaal. Zoals Pawson en Tilly schrijven: "Realist evaluators describe not only the intervention and its outcome, but also the context and the underlying mechanism." Helaas is dit net de stap die door de Rekenkamer in haar reconstructie van het beleid is overgeslagen. Het rapport ontbeert de verbinding tussen een grondige analyse van de context van het Nijmeegse daklozenbeleid en de reconstructie van de beleidstheorie<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Het gaat daarbij om:

1. De functie van de gemeente Nijmegen als centrumgemeente, en haar samenwerking met Rivierenland (de mening van Rivierenland is niet gevraagd en ook is door de Rekenkamer niet onderzocht hoe die samenwerking verloopt).
2. De instellingen betrokken bij het daklozenbeleid. Het betreft geen beleid dat alleen door de gemeente wordt gemaakt of aangestuurd. Er is een veelheid aan maatschappelijke organisaties die, vaak zelfstandig, hierin een rol spelen.
3. De specifieke en dynamische wet- en regelgeving, die niet alleen de regelgeving betreft die direct op maatschappelijke zorg betrekking heeft, maar ook bijvoorbeeld met gemeentelijke bestemmingsplannen, volkshuisvestingsbeleid en huurbeleid.

In de reconstructie van de beleidstheorie van de Rekenkamer, wordt slechts een algemeen overzicht gegeven van oorzaken en gevolgen, middelen en doelen. Dit is problematisch omdat de methode van realistische evaluatie juist is ontwikkeld om boven dit soort eenvoudige analyse uit te steken door deze verbanden te zien “*as embedded in multilayered (or stratified) social and organisational processes.*” Waar Tilly en Pawson juist benadrukken dat “*the basic idea of Realist evaluation is that different contexts may yield different reactions to the same intervention, and putting in place alternative mechanisms may produce different results.*” schetst de rekenkamer een beeld alsof het bijvoorbeeld eenvoudig zou zijn de instrumenten die door de G-4 worden ingezet – t.a.v. persoonsgerichte aanpak van daklozen - zonder meer over te nemen. Daarbij wordt veronachtzaamd dat de context in de G-4 – alleen al m.b.t. financiële middelen voor dit beleid - een geheel andere is dan in Nijmegen.

*Het ware wenselijk geweest als de Rekenkamer de informatie over de context die zij in het tweede hoofdstuk verstrekt, had gecombineerd met de reconstructie van de beleidstheorie.*

De Rekenkamer komt met kritische conclusies op basis van de analyses. Steeds wordt benadrukt dat de beleidstheorie niet plausibel is. Zo stelt zij (p. 36) dat het niet plausibel is dat de (voorgenomen) inzet van activiteiten en middelen leidt tot het volledig realiseren van de doelstellingen. De vraag is of dat überhaupt mogelijk is. Bovendien wordt die conclusie in het hoofdrapport genuanceerd door te zeggen dat het wel plausibel is dat het beleid heeft bijgedragen aan de afname van het aantal feitelijk daklozen en de vermindering van overlast. (op cit. P. 36).

Maar wat voor de Rekenkamer een nuance is zou ik als een cruciaal gegeven zien, omdat juist daarmee duidelijk wordt dat de beleidsdoelstellingen zoals die in Nijmegen zijn gesteld, zijn behaald, namelijk terugdringen van dakloosheid en overlast.

Dat veel daklozen in de opvang zitten is duidelijk, maar is dat positief of negatief? In het kader van de hoofddoelstelling van het Nijmeegse beleid kan het naar mijn mening niet anders dan positief worden geïnterpreteerd. De Rekenkamer beklemtoont echter herhaaldelijk de negatieve kanten, en geeft daarbij als argument dat de doorstroom van residentieel dakloos naar zelfstandigheid moeilijk is.

Een ander probleem in de bepaling van de potentiële effectiviteit is het volgende: De reconstructie is slechts gebaseerd op één beleidstekst (Stedelijk Kompas). Dat is problematisch om de volgende reden: een beleidstekst is vaak niet voor wetenschappelijke maar voor beleidsdoeleinden geschreven en moet rekening houden met allerlei politieke en maatschappelijke gevoeligheden. Daardoor staat in beleidsteksten vaak niet alles wat de beleidsmaker voor ogen heeft of wat de beleidspraktijk inhoudt. Beleidsmakers houden sommige aspecten voor vanzelfsprekend en vermelden ze daarom niet; ze hebben weet van voorgaande beleidsteksten die niet herhaald hoeven te worden; ze houden rekening met claims op subsidies die partijen wellicht zouden kunnen leggen als die in de beleidstekst met naam en toenaam worden genoemd et cetera.

Dat in een specifieke beleidstekst niet alles staat wat de beleidsmaker doet of wat in een beleidsveld gebeurt, is een normaal verschijnsel. Dit erkent de Rekenkamer zelf trouwens ook (p. 24 “Wij willen benadrukken dat...de tekst in het Stedelijk Kompas ... niet zonder meer identiek is aan de beleidspraktijk”) Het probleem is dat zij daar in het vervolg van de reconstructie geen rekening mee houdt. In het vervolg van haar rapport doet zij wel alsof de beleidspraktijk niets meer is dan wat in het Stedelijk Kompas staat.<sup>2</sup>

4. Meerdere financieringsregelingen, zoals de AWBZ, werk en inkomen, gemeentelijke subsidies, provinciale subsidies, rijks gelden en particulier ondersteunde activiteiten,
5. Een complexe verdeling van verantwoordelijkheden.
6. Een beleidsterrein dat specifiek is, vooral vanwege de vaak meervoudige problematiek bij cliënten en de druk van de politiek om overlast ten gevolge van dakloosheid te verminderen
7. Een relatief jong beleidsterrein dat sterk in ontwikkeling is.
8. De doelgroep van het beleid doorloopt verschillende fasen, van feitelijke dakloosheid, via residentieel dakloosheid, naar verzelfstandiging, en uitstroom, waarbij duidelijk moet zijn dat het voor delen van de doelgroep problematisch of soms zelfs onmogelijk is om de vierde fase te bereiken.

2

- Dat blijkt bijvoorbeeld in het vierde stroomschema waarin de beleidstheorie onder de samenwerking en regie wordt gereconstrueerd. Daarbij wordt die regiefunctie opvallend genoeg gekoppeld aan dat deel van het daklozenbeleid

- *De conclusie is dat de Rekenkamer met de reconstructie van de beleidstheorie over het daklozenbeleid weinig prudent te werk is gegaan, is afgeweken van wat realistische evaluatie beoogt, en in het commentaar bij de reconstructie te veel nadruk legt op de niet-plausibele verbanden en te weinig ingaat op de plausibele verbanden.*
- *De reconstructie van de Rekenkamer is indicatief voor een tekort aan kennis over hoe gemeentelijke beleidsprocessen in de praktijk verlopen.*

### **3. Over de regiefunctie van de gemeente**

De rekenkamer concludeert op p. 8 van haar rapport dat de sturing en beheersing van het netwerk door de gemeente tekortschiet.

Daarbij is de Rekenkamer als volgt te werk gegaan. Eerst heeft zij een norm bepaald voor de gemeentelijke regie. Daarna heeft zij onderzocht of de feitelijke regiefunctie van de gemeente aan de norm voldoet en op basis hiervan komt zij tot bovenstaande conclusie. Dit lijkt een adequate gang van zaken, maar zoals hieronder wordt betoogd is het onderzoek minder adequaat verricht.

#### *3.1. De normering voor de regiefunctie*

Op bladzijde 2 van bijlage 2 geeft de Rekenkamer een normering voor de gemeentelijke regiefunctie. Daar wordt gesteld dat er vier typen regie kunnen worden onderscheiden: Faciliterend, visionair, uitvoeringsgericht en beheersingsgericht. Nationaal lijkt er een trend te zijn naar de beheersingsgerichte regiefunctie. De Rekenkamer interpreteert deze trend als de norm voor wat in Nijmegen ook zichtbaar zou moeten zijn. Een letterlijk citaat uit bijlage 2: “wij beoordelen in hoeverre de gemeente Nijmegen heeft meebewogen met deze ontwikkeling en zijn regierol nu invult als een beheersingsgerichte/visionaire regisseur”.

De argumentatie voor deze norm is echter zwak. Dat er een trend is, geeft nog niet aan dat Nijmegen deze trend zou moeten volgen, of dat het niet volgen van die trend per se tot ineffectief beleid leidt.

#### *3.2. De regierol van de gemeente Nijmegen*

In verschillende beleidsstukken heeft de gemeente Nijmegen juist aangegeven dat zij ontwikkelingen op het terrein van daklozenbeleid vooral wil faciliteren. Dat blijkt ook uit de inhoud van het gemeentelijke beleid. Ruim 90% van de gemeentelijke uitgaven op dit terrein betreft subsidies aan instellingen. Daarmee is expliciet gekozen voor een faciliterende regie. Ook de vertegenwoordigers uit het veld benadrukten dat de gemeente vooral faciliterend optreedt en zij zouden niet graag anders zien. Uit de gesprekken die ik heb gevoerd blijkt dat de maatschappelijke partners niet zitten te wachten op een beheersingsgerichte of visionaire regierol voor de gemeente, dat wil zeggen, aansturing door de gemeente, of een gemeente die alles probeert te beheersen.

---

waarover de gemeente financieel en organisatorisch weinig te vertellen heeft, namelijk de regie op de persoonsgerichte behandeling en behandeling van cliënten naar zelfstandigheid. Dat de samenwerking van zorgpartners en de gemeentelijke regiefunctie als twee losstaande schema's wordt weergegeven heeft enerzijds alles te maken met het aspect van daklozenbeleid dat hier centraal staat en anderzijds heeft het alles te maken met de vanzelfsprekendheden waarvan de beleidsmaker wel is uitgegaan, maar die de Rekenkamer niet heeft (willen) zien. Nu lijkt het alsof het meerjarenplan en de concrete afspraken die de gemeente met haar maatschappelijke partners maakt, niets te maken hebben met samenwerking in de keten, de realisatie van voorzieningen et cetera. Dat is een ongeloofwaardige reconstructie waarbij de in de beleidstekst niet geëxpliciteerde vanzelfsprekendheden door de Rekenkamer als twee losstaande stromen worden gezien. Zo kan je altijd tot een negatieve conclusie komen.

- In de reconstructie is geen rekening gehouden met het beleid van de instellingen in het veld. Deze hadden heel goed kunnen worden ingepast in de stroomschema's. Dan was een vollediger beeld ontstaan van wat er in Nijmegen op het terrein van daklozenbeleid gebeurt en of dat in potentie effectief kan zijn. In de stroomschema's ontbreken de maatschappelijk actoren geheel. Het zou passend zijn als het geheel aan Nijmeegse instellingen in de schema's zou zijn geplaatst om duidelijk te maken waar zij precies een rol spelen, of wat zij doen voldoende is, en daarmee duidelijk te maken waar exact de knelpunten liggen. Hier wreekt zich dat de Rekenkamer zich onvoldoende heeft vergewist van de rol van maatschappelijke initiatieven.
- De teksten bij de stroomschema's suggereren dat als het niet plausibel is dat de doelstellingen in hun geheel kunnen worden behaald, dat zij dan in het geheel niet worden behaald. Er wordt in ieder geval over de wel plausibele verbanden weinig positiefs over gezegd. Wat dit evaluatieonderzoek had moeten doen is een evenwichtig beeld schetsen van de doelstellingen waarvan het meer en minder plausibel is dat ze worden bereikt met behulp van de instellingen die betrokken zijn in het beleidsnetwerk en de inzet van de gemeente



Een gemeente die faciliterend opereert, bijvoorbeeld met subsidies initiatieven die vanuit de samenleving opkomen ondersteunt, kan mijns inziens net zo effectief of zelfs effectiever zijn als een gemeente die probeert maatschappelijke initiatieven te sturen en beheersen. Topdown sturing en beheersing kunnen zelfs contraproductief werken, omdat daarmee de kwaliteit van wat maatschappelijke partners zelfstandig ondernemen minder serieus wordt genomen en daarmee maatschappelijke initiatieven kunnen worden gefrustreerd.<sup>3</sup>

De normering van de Rekenkamer dat de gemeente meer beheersingsgericht moet zijn, wordt in dit licht problematisch. Het is niet opportuun zo'n invulling van de regierol te veroordelen, enkel en alleen omdat het niet conform de landelijke ontwikkelingen rond regievoering is. In evaluatieonderzoek mag een beleid niet beoordeeld worden aan de hand van criteria die tegengesteld zijn aan wat de beleidsmaker zelf heeft beoogd met het beleid.

De Rekenkamer had moeten onderzoeken of aan de voorwaarden voor een faciliterende regie wordt voldaan en de invulling van die faciliterende regierol effectief is. In het rapport wordt echter gezegd dat die niet conform een gesignaleerde trend is, dat de landelijke trend een hoeveelheid voorwaarden verondersteld waaraan niet wordt voldaan en dat daarmee de regie door de gemeente Nijmegen onder de maat is. Deze argumentatie is dubieus en daarmee wordt de conclusie op p. 8. dat in Nijmegen de sturing en beheersing tekortschiet, zowel in beleidsmatig, financieel als operationeel opzicht, eveneens dubieus.

#### *Conclusie*

*De opmerking van de Rekenkamer dat de gemeente Nijmegen tekortschiet in haar regiefunctie m.b.t. het daklozenbeleid, wordt niet ondersteund door adequate argumenten, en is gebaseerd op een eenzijdige invulling van het regiebegrip die geen recht doet aan wat de gemeente Nijmegen -in ieder geval tot 2009- zelf beoogde.*

#### **4. Tegenstellingen binnen het rapport**

Het rapport is intern niet altijd consistent. Een volledige weergave van het aantal inconsistenties vergt te veel ruimte. Het is voldoende om dit met enkele voorbeelden aan te tonen:

p. 12. Omdat de diverse onderzoeken op verschillende manieren zijn uitgevoerd en verschillende informatiebronnen kennen, is geen goed beeld te schetsen van de ontwikkeling van de doelgroep.

p. 16. Er zijn voldoende opvangplekken, maar het zijn niet de 'goede' plekken.

p. 37 ketensamenwerking is onvoldoende

p. 57. Ketensamenwerking is goed

p. 27. In Stedelijk Kompas zou dakloosheid door ontslag uit detentie niet worden genoemd.

Bijlage 1. pagina 4. De groep ex-gedetineerden wordt als aparte groep genoemd

p. 27. In Nijmegen zou alleen dakloosheid door huisuitzetting als instroomkanaal zijn benoemd

Bijlage 1. pagina 4. In het stedelijk kompas worden de groep verslaafden, verkommerden, residentieel daklozen, veelplegers, jeugdige veelplegers en de groep ex-gedetineerden apart genoemd.

*De conclusie is dat het rapport van de Rekenkamer inconsistenties bevat.*

#### **5. De stijl van het rapport**

Wat opvalt bij het lezen van het rapport van de Rekenkamer is dat het negatieve overheerst. Dit is zichtbaar in de herhaling van kritische oordelen over het beleid en het zodanig formuleren van de positieve resultaten in de samenvattende conclusies dat ook deze problematisch lijken.

<sup>3</sup> Een voorbeeld daarvan is te vinden in de bijlage 9 bij het rapport. Op pagina 6 van die bijlage staat wat er kan gebeuren als de gemeente zich te dominant opstelt. Het Nijmeegs Daklozen Overleg staakte het overleg met de gemeente op het moment dat zij zich overvraagd voelde door diezelfde gemeente.

Als in het rapport het tot één keer beperkt zou zijn dat de gemeente er goed aan doet een monitor te ontwikkelen om meer informatie te verzamelen en inzicht te krijgen op dit beleidsveld zou dat voldoende zijn. Daarbij zou dan echter ook moeten worden gewezen op de problemen die bijvoorbeeld in Utrecht zijn ontstaan op dit terrein en de grote kosten die dit met zich meebrengt.

Als één keer was gezegd dat ex-gedetineerde daklozen een onderbelicht probleem vormen zou dit voldoende zijn geweest, waarbij dan trouwens ook gewezen zou moeten worden op instellingen in Nijmegen die zich hier al mee bezighouden.

En als één keer was gezegd dat de doorstroom uit de opvang naar zelfstandigheid nog problematisch is en dat een persoonsgerichte aanpak veelbelovend lijkt, zou dat voldoende zijn. Maar ook dan had gezegd moeten worden dat een differentiatie in de aanpak waartoe in Nijmegen reeds besloten is, hiertoe al een eerste stap is en dat beide niet los van elkaar moeten worden gezien en dat er in Nijmegen reeds succesvolle trajecten van begeleide herkansing bezig zijn.

De kritiek meerdere keren herhalen en deze niet nuanceren is tendentius, legt te veel nadruk op wat niet is bereikt en doet onrecht aan hetgeen wel bereikt is.

*De op zich behartigenswaardige aanbevelingen raken ondergesneeuwd door de tendentieuze stijl van het rapport, met name zichtbaar in de veelvuldige herhaling van de problematische kanten van het beleid en de minimalisering van de successen van het beleid*

## **6. Leeraspecten**

Hieronder wordt ingegaan op wat de leeraspecten zijn van deze beschouwing over het Rekenkameronderzoek voor de gemeente Nijmegen. Daarbij zal allereerst ingegaan worden op de inhoudelijke aspecten en daarna op wat dit betekent voor de positie van de Rekenkamer.

### *6.1. Inhoudelijke aspecten*

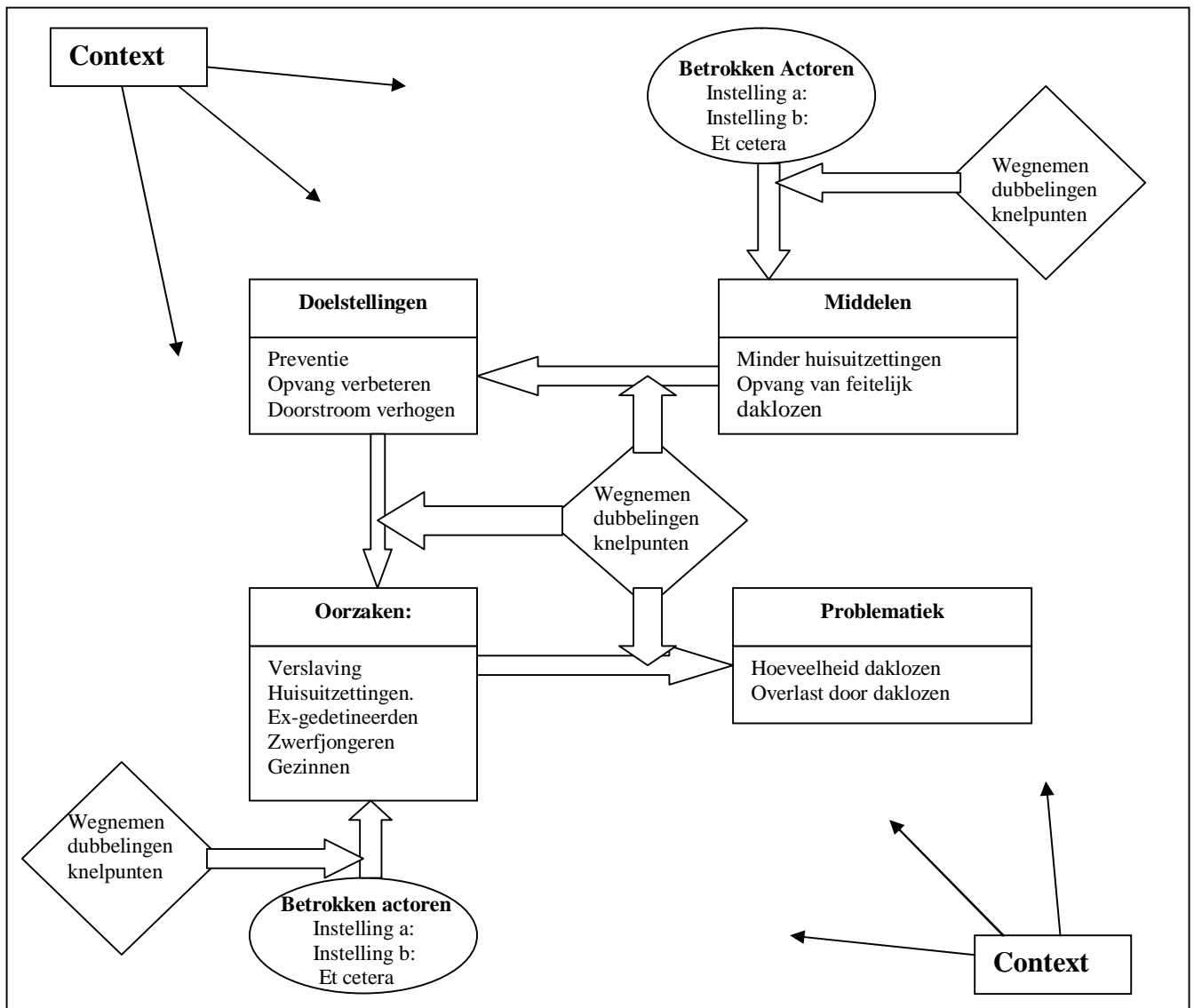
Het daklozenbeleid in de gemeente Nijmegen bestaat uit een beleidsveld waarin een veelheid aan maatschappelijke organisaties en omliggende gemeenten betrokken is. Het zijn organisaties die niet graag zien dat de gemeente gaat sturen en beheersen, maar wel dat een gemeente zicht heeft op de keten van organisaties en hen faciliteert. Dit is hieronder schematisch tot uitdrukking gebracht.

Het schema gaat uit van de problematiek, te weten het aantal feitelijke en residentiële daklozen, en de overlast veroorzaakt door dakloosheid. Nagegaan moet worden welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen binnen de specifieke context. Daarna is het zaak te beschrijven welke instellingen zich richten op welke oorzaken, in dit geval doelgroepen. Eventueel kunnen daar knelpunten bij worden benoemd, omdat er hetzij geen instelling is die zich op de betreffende doelgroep/oorzaak richt of omdat meerdere instellingen zich op dezelfde doelgroep/oorzaak richten. Daar kan dan een taak liggen voor de gemeente, in het kader van subsidieverlening, het stimuleren van activiteiten et cetera. Daarbij moet uiteraard weer rekening worden gehouden met de context in termen van beschikbare financiën, politiek-maatschappelijke prioriteiten, wet en regelgeving et cetera.

Hetzelfde geldt voor het bovenste deel van het schema. Leiden de ingezette middelen door de maatschappelijke instellingen en de gemeente zelf tot het bereiken van de doelen? Welke instellingen zetten welke middelen in? Is daar sprake van dubbelingen en/of knelpunten? Moet ergens meer in worden geïnvesteerd en ergens minder in worden geïnvesteerd? Hoe verloopt de samenwerking tussen de instellingen? Zoals ik heb mogen begrijpen uit gesprekken met vertegenwoordigers uit het veld zijn hier in 2009 belangrijke stappen in gezet.

Ten derde is het zaak om steeds opnieuw te bezien of met de ingezette middelen de doelstellingen worden behaald, of de beschreven doelstellingen de oorzaken van de problemen wegnemen en of de problemen nog steeds dezelfde oorzaken hebben of dat daar ontwikkelingen in zichtbaar zijn.

Een gemeente die een faciliterende regie voorstaat en tegelijkertijd zicht wil houden op het beleidsveld, kan zich concentreren op wat in de ruiten in de figuur is weergegeven.



## 6.2. Leeraspecten naar de positie van de Rekenkamer

Alles overziend zal duidelijk zijn dat de beoordeling van het Rekenkamerrapport leidt tot de conclusie dat de kwaliteit ervan teleurstellend is. Dat is problematisch. Niet alleen vanwege dit onderzoek en de gevolgen die dat zou kunnen hebben voor het gemeentelijk beleid ter zake, maar ook voor toekomstig onderzoek van dezelfde Rekenkamer.

Daarbij zij trouwens niet gezegd dat alle aanbevelingen uit het rapport kritisch worden gezien. Zoals eerder gesteld, is een aantal aanbevelingen in het rapport best zinvol, maar die aanbevelingen gaan verloren te midden van de veelheid aan ongefundeerde kritische opmerkingen.

Het rapport is indicatief voor een gering inzicht en inlevingsvermogen in hoe beleidsprocessen in de praktijk verlopen, de rol van maatschappelijke instellingen daarin naast de rol van de gemeente, de complexiteit en dynamiek van de context van het beleid en het belang van voldoende tijd voor het uitvoeren van beleid.

Het is in haar verwachting dat een gemeentelijk beleid beheersingsgericht moet zijn en de problematiek onmiddellijk en geheel moet wegnemen, en de miskenning dat sommige problemen niet zo eenvoudig zijn op te lossen, indicatief voor een naïef, bovenmatig vertrouwen in wat gemeentelijk beleid vermag, vooral op het weerbarstigste terrein van dakloosheid.

Dat noopt tot een heroverweging van het uitzetten van zulk evaluatieonderzoek bij de Rekenkamer.