



REKENKAMERCOMMISSIE

OOG VOOR WELZIJN

Besteding en verantwoording van subsidies

op het welzijnsterrein in de gemeente Westerveld

Diever, 4 mei 2016

Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht van Rekenkamercommissie Westerveld door onderzoeksbureau Domenie & Kerstens. Onderzoekers: Miranda Domenie en Joyce Kerstens.

Rekenkamercommissie Westerveld bestaat uit:

Dhr. H. Haan (voorzitter)

Dhr. C.H. Horstmeier (lid)

Dhr. A.M.C. Rynja (lid)

Dhr. A.W. Stroop (secretariaat)

Mw. R.A.C. Zegeling-van Dijk (secretariaat)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	5
1.3	Afbakening en methode van onderzoek	5
1.4	Leeswijzer	6
2.	Bestuurlijke samenvatting	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Conclusies	8
2.3	Aanbevelingen	13
3.	Bevindingen	15
3.1	Bevindingen over procedures	15
3.2	Bevindingen over beleidsdoelen	18
3.3	Bevindingen over uitvoeringsafspraken	23
3.4	Bevindingen over doelmatigheid	27
3.5	Bevindingen over verantwoording en sturing	35
3.6.	Bevindingen over verantwoording aan de raad	42
	Bijlage 1: normenkader	44
	Bijlage 2: referenties	46

1. Inleiding

Dit onderzoek van de Rekenkamercommissie Westerveld (verder genoemd: RKC) betreft de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidieverlening van de gemeente Westerveld aan welzijnsinstellingen. Onderzoeksbureau Domenie & Kerstens heeft dit onderzoek uitgevoerd onder aansturing en verantwoordelijkheid van de RKC. De RKC ondersteunt hiermee de gemeenteraad in zijn controlerende en kaderstellende taak. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding, het doel, de onderzoeksvragen en tot slot de afbakening en methode van onderzoek.

1.1 Aanleiding

De gemeente Westerveld verleent jaarlijks aanzienlijke subsidiebedragen aan diverse welzijnsinstellingen. Deze subsidies worden verstrekt om doelen zoals verwoord in beleidsnota's en programmabegrotingen te kunnen verwezenlijken. De RKC heeft vanuit de raad vragen gekregen over (1) de prestaties (*output*) van welzijnsinstellingen bij subsidieverlening, (2) de effecten (*outcome*) die door de subsidieverlening bereikt (moeten) worden en (3) de sturing en controle (monitoring & control) door het college. De vragen van de raad vormden voor de RKC aanleiding om onderzoek uit te voeren naar de subsidieverlening aan Zorgcollectief Zuidwest-Drenthe¹, Scala Centrum voor de Kunsten, Stichting Openbare Bibliotheek Westerveld en Stichting Welzijn MensenWerk.

De RKC heeft ervoor gekozen om vier subsidierelaties van verschillende omvang onder de loep te nemen. De gemeente heeft veruit de grootste subsidierelatie met Stichting Welzijn Mensenwerk (verder genoemd: WMW). Bij het gehele maatschappelijk werk en een deel van het welzijnswerk wordt gewerkt met de systematiek van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (verder genoemd: BCF). Deze systematiek moet leiden tot duidelijke en transparante afspraken over welke producten tegen welke prijs worden afgenomen. Verder verstrekt de gemeente Westerveld nog diverse projectsubsidies, waarderingssubsidies en activiteitensubsidies aan WMW.

Daarnaast onderhoudt de gemeente een structurele subsidierelatie met Scala Centrum voor de Kunsten (verder genoemd: Scala). Scala maakt als basisinstelling deel uit van de lokale en regionale culturele infrastructuur van de gemeenten waarmee Scala een subsidierelatie heeft. Van de gemeente Westerveld ontvangt Scala jaarlijks een activiteitensubsidie voor het verzorgen van onder andere muzikale en culturele vorming en het bieden van ondersteuning aan het onderwijs.

De derde relatie die is onderzocht heeft betrekking op het bibliotheekwerk. Het bibliotheekwerk in gemeente Westerveld wordt uitgevoerd door Stichting Openbare Bibliotheek Westerveld (verder genoemd: OBW). Van de gemeente Westerveld ontvangt OBW jaarlijks een activiteitensubsidie. De bibliotheek is gecertificeerd op basis van een landelijke certificeringstoets.

De laatste subsidierelatie is relatief klein en betreft een subsidie voor sociale dagopvang aan ouderen door het Zorgcollectief Zuidwest-Drenthe (verder genoemd: ZZWD). ZZWD heeft drie

¹ Deze aanduiding wordt gebruikt vanaf voorjaar 2014. Daarvoor werd de naam 'Stichting Zorgcentra Zuidwest Drenthe' gebruikt.

woonservicecentra in Dwingeloo, Havelte en Ruinen, en biedt thuiszorg, hulp bij het huishouden en maaltijdservice. Daarnaast biedt ZZWD dagopvang aan ouderen met een AWBZ-indicatie en aan ouderen zonder AWBZ-indicatie. De onderzochte subsidierelatie heeft uitsluitend betrekking op het bieden van sociale dagopvang aan ouderen zonder indicatiestelling.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in het subsidiebeleid en het proces van subsidieverlening in de gemeente Westerveld om waar nodig tot verbetering te komen in beleid en uitvoering. De centrale onderzoeksvraag van de RKC luidt:

In hoeverre heeft de gemeente Westerveld zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van de subsidiegelden door welzijnsinstellingen en op welke wijze vindt sturing en beheersing hiervan plaats?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Is de formulering van de beleidsdoelen, voldoende SMART?
2. Is er een koppeling tussen het beleid en de subsidieafspraken, zoals die onder meer zijn vastgelegd in beleidsgestuurde contracten?
3. Zijn de gemaakte subsidieafspraken met de instellingen SMART geformuleerd, met name voor wat betreft de doelmatigheid en de doeltreffendheid?
4. In hoeverre vindt er verantwoording plaats door de welzijnsinstellingen over de realisatie van de doelen en effecten?
5. Wordt er op basis van deze subsidieverantwoordingen door de gemeente bijgestuurd?
6. In hoeverre is de informatievoorziening aan de raad over het welzijnswerk adequaat?

1.3 Afbakening en methode van onderzoek

Het onderzoek richt zich op de subsidieverlening in de gemeente Westerveld in de jaren 2012 en 2013. Waar mogelijk is het jaar 2014 eveneens bij het onderzoek betrokken.

In de eerste fase van het onderzoek is een normenkader ontwikkeld om de door de gemeente Westerveld gehanteerde procedures gestructureerd te kunnen toetsen op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid (zie bijlage 1). Voor het ontwikkelen van het normenkader – een lijst met criteria aan de hand waarvan procedures voor de toekenning van subsidies worden getoetst – is een documentanalyse uitgevoerd, is wet- en regelgeving over de thematiek bestudeerd en is een gesprek gevoerd met de verantwoordelijke beleidsmedewerkers van de gemeente.

In de tweede fase van het onderzoek is het proces van subsidieverlening onderzocht aan de hand van het opgestelde normenkader. Gedifferentieerd naar de drie pijlers voor overheidsbeleid - doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid – zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

1) Doeltreffendheid

- Φ Bestuderen van beleidsplannen en begrotingsdocumenten om de beoogde doelen in kaart te brengen, evenals de gemaakte prestatieafspraken.
- Φ Destilleren van monitoringsinformatie uit (periodieke) voortgangsrapportages en jaarverslagen van de welzijnsinstellingen.
- Φ Bestuderen van bestaande onderzoeken die zijn uitgevoerd door de welzijnsinstellingen zelf.
- Φ Houden van interviews met bestuurders en leidinggevendenden van de welzijnsinstellingen.

2) Doelmatigheid

- Φ Bestuderen van jaarverslagen om kosten in kaart te brengen.
- Φ Houden van interviews met betrokken ambtenaren en leidinggevendenden van welzijnsinstellingen om in kaart te brengen hoe en met welk resultaat de gemeente en de instellingen een doelmatige uitvoering realiseren.

3) Rechtmatigheid/transparantie en rol van de raad

- Φ Analyse van raadsstukken en evaluatierapporten die geschreven zijn tijdens de uitvoering van het beleid.
- Φ Analyse van de aanvragen en verantwoordingen die door de welzijnsinstellingen zijn geschreven, evenals de reactie van de gemeente op deze stukken.
- Φ Afname van interviews bij de verantwoordelijke wethouder en uitvoerende ambtenaren.
- Φ Afname van groepsinterview met raadsleden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de voornaamste conclusies en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen beschreven. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van alle onderzoeksbevindingen. In paragraaf 3.1 staan de procedures bij subsidieverlening centraal. Hier wordt besproken of het college werkt volgens de Algemene subsidieverordening en er wordt gekeken naar de kwaliteitscontrole op de procedures bij subsidieverlening. Paragraaf 3.2 heeft de beleidsdoelen als onderwerp en in paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de uitvoeringsafspraken. Paragraaf 3.4 gaat over doelmatigheid en paragraaf 3.5 gaat over verantwoording en sturing. Paragraaf 3.6, tot slot, beschrijft de informatievoorziening aan de raad. In bijlage 1 vindt u het ontwikkelde en gehanteerde normenkader. Bijlage 2 bevat de respondentenlijst en de bronnenlijst.

2. Bestuurlijke samenvatting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij een samenvattend beeld van de onderzoeksresultaten. Wij hebben ervoor gekozen om de conclusies en aanbevelingen, die in hoofdstuk 2 zijn opgenomen, te verbinden aan de hoofdthema's van het onderzoek, te weten de ASV, de BCF-methodiek, de geformuleerde beleidsdoelen, de gemaakte subsidieafspraken, de afspraken over doelmatigheid, de controle en bijsturing door het college en de kaderstelling en controle door de raad.

Als gevolg van de opzet van het onderzoek en de gekozen uitwerking van de bevindingen kunnen de conclusies en aanbevelingen niet 1 op 1 gekoppeld worden aan de deelvragen. We hebben er wel voor gezorgd dat de in de vragen aangesneden onderwerpen uitdrukkelijk aan de orde komen.

Centraal in deze samenvatting staan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de subsidies en de sturing en beheersing hiervan.

Gedurende het onderzoek zijn we tot het inzicht gekomen dat de dagelijkse subsidiepraktijk, regelmatig afwijkt van de regels en afspraken. Dit voltrekt zich in het gehele proces vanaf beleidsbepaling, de aanvragen van instellingen en de beoordeling en vaststelling van het subsidiebedrag.

Samenvatting conclusies

De gemeente Westerveld heeft onvoldoende zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van de subsidiegelden door de onderzochte welzijnsinstellingen. Als gevolg hiervan vindt niet of nauwelijks (bij)sturing en beheersing hiervan plaats. Dit is niet alleen een gevolg van het feit dat de ASV verouderd is en niet meer aansluit bij de praktijk, maar ook vanwege het feit dat de BCF slechts deels is ingevoerd en niet consequent wordt toegepast. De ASV en de BCF-methodiek dragen dan ook onvoldoende bij aan de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

De vier instellingen hebben de afgelopen jaren maatregelen getroffen om doelmatiger te werken. Echter, de gemeente maakt met hen geen concrete afspraken over doelmatigheid. Er zijn in meerdere beleidsdocumenten wel veel beleidsdoelen beschreven waaraan de instellingen een bijdrage kunnen leveren. De beleidsdoelen zijn echter op een hoog abstractieniveau beschreven. Dit maakt het lastig om doelbereik te kunnen monitoren en om waar nodig doelgericht te kunnen sturen. Instellingen en de gemeente weten in de regel wel globaal aan welke beleidsdoelen de activiteiten van de instellingen moeten bijdragen, maar de koppeling met beleidsdoelen wordt in de uitvoeringsafspraken meestal niet beschreven. Ook zijn de subsidievoorwaarden niet specifiek en meetbaar genoeg geformuleerd. De gemeente en de instellingen maken veelal wel afspraken over welke activiteiten de instellingen moeten uitvoeren, maar niet over welke prestaties daarbij geleverd moeten worden.

Bijsturing op inhoud door raad en/of college vindt onvoldoende plaats. Structureel bestuurlijk overleg over doelbereik naar aanleiding van de jaarstukken van instellingen is niet gebruikelijk.

Het is niet duidelijk voor raad en college welke rol de raad wil en ook moet spelen bij de subsidierelaties met grote instellingen.

Samenvatting aanbevelingen

Om te komen tot een doeltreffend en doelmatig subsidiebeleid verdient het aanbeveling de subsidierelaties met de instellingen te vereenvoudigen en om te beginnen de BCF-methodiek af te schaffen. Verder wordt aanbevolen een nieuwe ASV te maken, die niet alleen een lastenreductie oplevert voor de gemeente, maar die ook beter aansluit bij de participatiesamenleving en actuele ontwikkelingen in het sociale domein. Evalueer de werking van de ASV regelmatig.

Baseer hierop vervolgens nieuwe beleidsregels en controleafspraken en maak haalbare en uitvoerbare afspraken met de instellingen.

Laat de beleidsdoelen het uitgangspunt zijn bij het vaststellen van de zakelijke afspraken in de beschikkingen of uitvoeringsovereenkomsten en laat de instellingen hierover rapporteren.

Geef de controllers nadrukkelijker een rol bij de toetsing van de toepassing van de door de raad en het college gestelde regels in de subsidierelaties. Het college kan de informatie die de controllers over de subsidierelaties beschikbaar maken gebruiken om inhoudelijk bij te sturen.

En 'last but not least': Vergroot de betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurders en hiermee de bestuurlijke controle.

2.2 Conclusies

Deze paragraaf beschrijft puntsgewijs de voornaamste conclusies. In hoofdstuk 3 staan de onderzoeksbevindingen die de basis vormen voor onderstaande conclusies.

ASV

De ASV is ingegaan op 1 augustus 2007 en daarna niet meer gewijzigd. Inmiddels is de rol van de lokale overheid veranderd. Het bereiken van maatschappelijke effecten wordt steeds meer gekoppeld aan het mobiliseren van maatschappelijke krachten en tegelijkertijd stelt de rijksoverheid gemeenten voor grote veranderopgaven: bezuinigingen, decentralisaties en stelselwijzigingen. De gemeente heeft steeds meer een regierol gekregen: zij moet sturen op de te bereiken maatschappelijke effecten en resultaten (inhoud) en maatvoering betrachten bij de vorm en omvang van controle (toezicht). Uitvoeringsinstellingen zouden dan ook meer aan visievorming, samenwerking en vernieuwing moeten (en willen) doen en daar moet een passende financiële afspraak over gemaakt worden. Dit is met de huidige verordening niet mogelijk of lastig.

Conclusie: De huidige ASV is verouderd en sluit niet meer aan op de praktijk.

Toepassing ASV bij onderzochte subsidierelaties

Over het algemeen werken zowel de gesubsidieerde instellingen als de gemeente volgens de ASV. Alleen op detailniveau zijn soms slordigheden waarneembaar - zo worden de in de ASV vastgestelde termijnen in een enkel geval overschreden en zijn niet alle documenten voorzien van een datum en/of titel. De gemeente reageert meestal adequaat wanneer vereiste documenten (zoals een begroting of een activiteitenplan) ontbreken. In een enkel geval wordt de subsidie toch verleend ondanks het ontbreken van documenten.

Conclusie: De gemeente Westerveld werkt volgens de ASV.

Toepassing BCF

BCF wordt toegepast voor (een groot deel van de) werkzaamheden van WMW. De betrokkenen zijn zich bewust van het feit dat de BCF-systematiek onvoldoende uit de verf komt. Hiervoor worden meerdere oorzaken aangedragen. De eerste oorzaak is gebrek aan tijd. De beleidsmedewerkers hebben een aantal uur per week beschikbaar voor het account en BCF is te arbeidsintensief voor die uren. Vanuit het oogpunt van de gemeente is BCF dan ook niet doelmatig. De tweede oorzaak is het gebrek aan begeleiding. Sinds 2011 heeft het dossier door personeelwisselingen te weinig aandacht gekregen en na afloop van de pilot heeft niemand het BCF-proces begeleid. De derde oorzaak heeft te maken met de grote veranderingen in het sociale domein. De trend is om verantwoordelijkheid lager in de maatschappij neer te leggen en van uitvoeringsinstellingen te verwachten dat zij anticiperen op veranderingen en initiatief nemen. De gemeente krijgt een regierol toebedeeld. Dit lijkt in tegenspraak met de BCF-systematiek waarin van tevoren alles vastgelegd wordt en vervolgens afgerekend wordt op prestaties. Een dergelijke systematiek roept bij WMW, maar ook bij de beleidsmedewerkers, vragen op: is de BCF-systematiek nog wel de juiste? Betrokkenen zien ook de pluspunten van BCF. BCF dwingt zowel uitvoerders als beleidsmedewerkers om alle aspecten van het welzijns- en maatschappelijk werk onder de loep te nemen. Zo ontstaat meer inzicht en begrip voor de afzonderlijke onderdelen van het welzijnswerk.

Conclusie: BCF is niet doelmatig en werkt niet in de gemeente Westerveld.

Beleidsdoelen

De beleidsdoelen waaraan Scala een bijdrage moet leveren staan beschreven in een meerjarennotitie cultuureducatie. Ook voor het bibliotheekwerk is een meerjarennotitie opgesteld. Deze twee meerjarennotities sluiten aan bij de beleidsdoelen uit de programmabegrotingen.

De beleidsdoelen waaraan de sociale dagopvang door ZZWD een bijdrage moet leveren heeft de gemeente niet beschreven in een aparte notitie. Wel heeft de gemeente een beleidsregel opgesteld voor de sociale dagopvang.

WMW voert vele activiteiten uit op het gebied van welzijnswerk en maatschappelijk werk. De activiteiten van WMW hangen samen met vele beleidsdoelen die in verschillende beleidsnotities genoemd worden, bijvoorbeeld de sociale structuurvisie, het WMO beleidsplan en de Jeugdagenda. Sommige van deze notities zijn geschreven op basis van eerdere programmabegrotingen en zijn daarom niet meer up-to-date. Er is geen meerjarennotitie voor welzijnswerk of maatschappelijk werk.

De beleidsdoelen die beschreven staan in de programmabegrotingen en beleidsnotities zijn niet SMART geformuleerd. Het zijn doelen op een hoog abstractieniveau.

Conclusie: Er zijn in meerdere beleidsdocumenten vele beleidsdoelen beschreven waaraan de instellingen een bijdrage kunnen leveren. De beleidsdoelen zijn op een hoog abstractieniveau beschreven. Dit maakt het lastig om doelbereik te kunnen monitoren en om waar nodig doelgericht te kunnen sturen.
--

Subsidieafspraken

ZZWD – De gemeente en ZZWD hebben geen uitvoeringsovereenkomst afgesloten. De gemeente heeft niet beschreven aan welk beleidsdoel de sociale dagopvang een bijdrage levert. Op basis van de begroting en het activiteitenplan wordt wel duidelijk wat van ZZWD wordt verwacht: het is duidelijk hoe vaak, waar en voor wie dagopvang wordt geleverd. Wat ontbreekt, is een prestatieafpraak over doelbereik.

Scala – De subsidieafspraken met Scala zijn vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst (2012) of een werkplan (2013 en 2014). Voor de beleidsdoelen wordt vanaf 2013 verwezen naar de meerjarennotitie. Er worden geen streefwaarden afgesproken over doelgroepbereik of andere prestatie-indicatoren.

OBW – De gemeente en OBW hebben geen uitvoeringsovereenkomst afgesloten. Voor de beleidsdoelen verwijst OBW naar de meerjarennotitie. Er worden geen prestatieafspraken gemaakt over doelbereik.

WMW – De gemeente en WMW beschouwen de BCF-opdracht van de gemeente en de offerte van WMW als een uitvoeringsovereenkomst. De koppeling met de beleidsdoelen wordt door de gemeente in de stukken meestal niet gemaakt. De opdrachten voor het welzijnswerk en het maatschappelijk werk zijn nog gebaseerd op beleidsdoelen uit eerdere programmabegrotingen. De gemeente en WMW maken afspraken over de activiteiten die uitgevoerd moeten worden, maar niet over wat WMW daarmee moet bereiken.

Conclusie: Instellingen en de gemeente weten globaal aan welke beleidsdoelen de activiteiten van de instellingen moeten bijdragen, maar de koppeling met beleidsdoelen wordt in de uitvoeringsafspraken meestal niet beschreven. Over het algemeen hebben de gemeente en de instellingen afspraken gemaakt over welke activiteiten de instellingen moeten uitvoeren, maar niet over welke prestaties daarbij geleverd moeten worden.

Doelmatigheid

ZZWD - Er zijn geen afspraken gemaakt over doelmatigheid en de gemeente dringt daar niet op aan. Of de subsidie doelmatig is kan niet vastgesteld worden, omdat de doelen die ZZWD met de sociale dagopvang moet bereiken niet zijn gedefinieerd. Ook is niet transparant voor welke kosten van ZZWD de subsidie wordt aangewend.

Scala - De gemeente heeft geen afspraken met Scala op het gebied van doelmatigheid. Om Scala als culturele instelling in de gemeente te behouden, subsidieert de gemeente Scala zonder af te rekenen op prestaties. Vooralsnog lijkt de subsidierelatie ondanks de verzelfstandiging nog veel op een exploitatiesubsidie.

OBW - Ondanks het feit dat er in de 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020' wordt geanticipeerd op de bezuinigingen, worden er geen *concrete* afspraken gemaakt over doelmatigheid. Wel beslissen de gemeente en de bibliotheek gezamenlijk hoe invulling gegeven kan worden aan de bezuinigingen, opdat zoveel mogelijk diensten behouden kunnen worden voor het subsidiebedrag.

WMW - Ondanks dat gewerkt wordt volgens de BCF-systematiek, is nog steeds niet duidelijk wat elk product kost en of de subsidie doelmatig wordt ingezet. Enerzijds komt dat doordat er geen prestatieafspraken worden gemaakt, dus dat doelbereik niet in kaart kan worden gebracht, anderzijds omdat WMW niet verantwoordt welke kosten per product worden gemaakt. De gemeente en WMW maken voor de BCF-activiteiten afspraken over het aantal te besteden uren per activiteit, gebaseerd op het subsidieplafond, en niet over kosten per prestatie.

Controlfunctie - De controllers zijn gericht op de interne bedrijfsvoering en bemoeien zich amper met de subsidierelaties met uitvoeringsinstellingen. Uit ons onderzoek is gebleken dat de concerncontroller en de afdelingscontrollers in de subsidierelatie aan welzijnsinstellingen geen noemenswaardige rol spelen.

Conclusie: De gemeente maakt geen concrete afspraken over doelmatigheid. Doelmatigheid is in de subsidierelatie met de bibliotheek en met WMW wel onderwerp van gesprek. De instellingen hebben alle vier afgelopen jaren maatregelen getroffen om doelmatiger te werken: er is flink gesneden in de overhead en ZZWD, WMW en OBW maken veel meer gebruik van vrijwilligers.

De concerncontroller en afdelingscontrollers spelen geen rol in het proces van subsidieverlening.

Controle en bijsturing door het college

ZZWD - Het ligt in de lijn van de verwachting dat de activiteiten van ZZWD, in dit geval het bieden van dagopvang, een inhoudelijke bijdrage leveren aan doelen als *‘ontlasten van mantelzorger’*, *‘sociale activering’* en *‘bestrijden eenzaamheid’*. De voortgang van de beleidsdoelen wordt echter niet gemonitord en de bijdrage van ZZWD hieraan ook niet. Bestuurlijk overleg over specifiek de sociale dagopvang wordt niet gevoerd en van ambtelijk overleg wordt geen verslag opgemaakt.

Scala - Scala verantwoordt over leerlingenaantallen en ook over de verrichte activiteiten, maar niet over de voortgang van de doelen. Hierover zijn ook geen afspraken met de gemeente. Over de gehele linie heeft de gemeente wel zicht op wat Scala doet, maar niet op wat Scala daarmee bereikt. Bestuurlijk en ambtelijk overleg was de afgelopen jaren vooral gericht op de bezuinigingen en de gevolgen daarvan voor Scala en niet zozeer op doelbereik. Van overleg wordt doorgaans geen verslag opgemaakt.

OBW - De manier waarop OBW invulling geeft aan haar takenpakket lijkt een adequate doorvertaling te zijn van de meerjarennotitie. Toch zijn er ook enkele kanttekeningen te plaatsen. De wijze waarop het gemeentelijk *‘Aanvalsplan Laaggeletterdheid’* wordt vormgegeven en uitgevoerd is onduidelijk door het ontbreken van concrete afspraken. Ook is het onduidelijk op welke wijze de bibliotheek invulling geeft aan haar culturele opdracht. In het jaarverslag van de gemeente worden inhoudelijke *‘highlights’* van het bibliotheekwerk genoemd. De gemeente vindt dat zij genoeg informatie heeft om te weten waar de bibliotheek het geld aan besteedt en wat daarmee bereikt wordt, maar maakt dat niet inzichtelijk. Van bestuurlijk overleg wordt verslag opgemaakt, van ambtelijk overleg niet.

WMW - Het ligt in de lijn der verwachting dat de uitvoering van het welzijnswerk en het maatschappelijk werk volgens de gemaakte afspraken bijdraagt aan de beleidsdoelen, maar dit kan niet worden aangetoond. Een uitzondering hierop vormen de afspraken in het kader van de sociale

alliantiegelden. Hiervoor heeft de gemeente een opdracht geschreven die aansluit op het beleid. WMW heeft een kadernotitie, een activiteitenplan, een tussenevaluatie en een provinciale verantwoording geschreven waaruit, weliswaar vooral kwalitatief, opgemaakt kan worden aan welke beleidsdoelen WMW werkt.

Er vindt veel ambtelijk overleg plaats over WMW waarvan ook verslag wordt opgemaakt. Bestuurlijk overleg over de voortgang van beleidsdoelen vindt niet structureel plaats.

Conclusie: Formele bijsturing op inhoud vindt onvoldoende plaats. Structureel bestuurlijk overleg over doelbereik naar aanleiding van de jaarstukken van instellingen is niet gebruikelijk. De voornaamste oorzaak van het gebrek aan bijsturing is dat de koppeling tussen activiteiten en beleidsdoelen niet zijn vastgelegd. Van overleg wordt vaak geen verslag opgemaakt, zodat er weinig controle is op de opvolging van mondelinge afspraken.

Kaderstelling en controle door de raad

De raad wordt strikt genomen voldoende geïnformeerd, maar tegelijkertijd is de huidige wijze van informatievoorziening ontoereikend: de raad geeft namelijk aan onvoldoende zicht te hebben op de *ins* en *outs* van subsidieverlening en er bestaat zelfs twijfel of WMW haar subsidieafspraken wel nakomt. Het college heeft de raad blijkbaar onvoldoende in positie gebracht om de discussie rondom de bezuinigingen en veranderende subsidierelaties op een vruchtbare manier te kunnen voeren. Aan de andere kant kan de raad ook kritisch naar zijn eigen rol kijken. Zo laat de voorbereiding op vergaderingen nogal eens te wensen over, worden stukken niet altijd gelezen en worden weinig kritische vragen gesteld. Hierdoor controleert de raad wellicht minder goed dan wenselijk is. De raad geeft aan dat hij pro-actiever zou kunnen zijn en dat hij teveel vertrouwt op het college.

Er zijn verschillende manieren om de raad te informeren. Het college kan een eigen koers varen, zich beperken tot het aanleveren van de verplichte stukken, en de raad pas informeren als het noodzakelijk is. Het college kan er ook voor kiezen om de raad veel actiever te betrekken bij de totstandkoming van beleidstukken en de te maken keuzes. Een betrokken, goed geïnformeerde raad, zal minder snel wantrouwig zijn of het idee hebben buiten spel te staan. Het college kan politiek draagvlak voor het beleid creëren en geruchten ontkrachten door de raad vaker bij de hand te nemen.

De raad heeft geen overkoepelende visie op de subsidieverlening aan welzijnsinstellingen. Op dit moment zijn er traditionele subsidierelaties met ZZWD, OBW, WMW en Scala. De raad zou moeten herijken wat hij wil bereiken op het gebied van cultuureducatie, maatschappelijk werk, muzikale vorming, bibliotheekwerk en dergelijke, en op basis daarvan nieuwe kaders moeten stellen. De raad opereert te weinig aan de voorkant van het proces.

Conclusie: Het is niet duidelijk voor raad en college welke rol de raad wil en ook moet spelen bij de subsidierelaties met grote instellingen.

Tot slot

De gemeente Westerveld heeft - net zoals vrijwel alle Nederlandse gemeenten - de afgelopen jaren forse bezuinigingen moeten doorvoeren. Het typeert de gemeente Westerveld dat zij steeds de

dialogo is aangegaan met de welzijnsinstellingen om gezamenlijk te zoeken naar werkbare oplossingen. Er is een langdurige relatie met de diverse instellingen en de lijnen zijn kort. Kortom, de gemeente toont steeds weer haar sociale gezicht.

2.3 Aanbevelingen

1. Schaf BCF af

BCF is een sturingsinstrument. BCF is echter te complex en tijdrovend voor een relatief kleine gemeente als Westerveld en daarmee niet doelmatig. Het is aan te bevelen BCF af te schaffen.

2. Nieuwe ASV, beleidsregels en controleafspraken

In de afgelopen 5 jaar is er veel gediscussieerd over het verbeteren van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening en het terugbrengen van de regeldruk. De VNG en het Rijk hebben de ambitie om de administratieve lasten met 25% te verminderen. Om ook op het gebied van subsidiebeleid de verantwoordingslasten terug te brengen, heeft de VNG een model subsidieverordening ontwikkeld. De gemeente Westerveld zou - eventueel gebruikmakend van de modelverordening van de VNG - een nieuwe ASV kunnen maken die een lastenreductie oplevert voor de gemeente en die beter aansluit bij de participatiesamenleving en actuele ontwikkelingen in het sociale domein. Zorg verder elke 3 á 4 jaar voor een evaluatie van de ASV, bij voorkeur midden in een raadsperiode.

Aansluitend op een nieuwe ASV zouden ook de beleidsregels aangepast moeten worden. Daarnaast is het belangrijk om ook de financiële verordening onder de loep nemen en om de AO en IC te actualiseren. De interne controle bij subsidierelaties kan worden verbeterd. Hierbij moeten de diverse taken en verantwoordelijkheden in de organisatie worden vastgelegd (wie doet wat?).

Geef de afdelingscontrollers een toetsende rol bij de doorvertaling van beleidsdoelen naar uitvoeringsafspraken en de doorvertaling van voortgangsrapportages van de instellingen naar de voortgang van beleidsdoelen. Gebruik hiervoor als kaders de door de raad en het college gestelde kaders, doelen en beleidsregels. Het college kan de informatie die de controllers over de subsidierelaties beschikbaar maken gebruiken om inhoudelijk bij te sturen.

3. Maak zakelijke afspraken met de instellingen

Zorg ervoor dat er in de beschikking subsidieverlening of in een jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst zakelijke afspraken worden gemaakt, in ieder geval over:

- Φ De activiteiten die worden uitgevoerd.
- Φ De opbouw van de begroting (bijvoorbeeld kosten per activiteit/uur/dienst/product of anderszins, dekkingplan van kosten, verhouding directe/indirecte kosten).
- Φ Tussentijdse inhoudelijke verantwoording.
- Φ Tussentijds ambtelijk en bestuurlijk overleg, agenda en verslaglegging daarvan.
- Φ De opbouw van de jaarrekening en het jaarverslag / transparantie en doelmatigheid.
- Φ Criteria waarop beoordeeld en mogelijk afgerekend wordt.
- Φ Eisen aan beschrijving van mogelijke risico's.

Φ Kwaliteitseisen/certificaten/verzekeringen et cetera.

4. Laat beleidsdoelen leidend zijn

Gemeente Westerveld heeft met diverse instellingen een historisch gegroeide subsidierelatie. De gemeente moet kritischer zijn bij het maken van jaarlijkse subsidieafspraken over de te verrichten activiteiten en de opbrengsten daarvan. Bij het vaststellen van de zakelijke afspraken in de beschikking of uitvoeringsovereenkomst moeten de beleidsdoelen het uitgangspunt zijn.

De instellingen verplichten te rapporteren over: aan welke beleidsdoelen zij een bijdrage hebben geleverd en wat zij hebben bereikt (doelrealisatie). Beleidsdoelen hoeven overigens niet altijd kwantitatief meetbaar te zijn, ook subjectieve normen kunnen worden gemonitord. Het is wel belangrijk dat doelen specifiek zijn: wat doe je en waarom? Het college dient deze informatie vervolgens op te nemen in het jaarverslag ter verantwoording naar de raad.

5. Vergroot de bestuurlijke controle

De verantwoordelijkheid over een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende subsidieverlening moet meer bij het college/de portefeuillehouder komen te liggen en minder bij de ambtenaar. De wethouder heeft een belangrijke rol in het bewaken van de outcome. De wethouder zou voorafgaand aan een subsidiejaar de begroting en het jaarplan met de instelling moeten bespreken en na afloop van een subsidiejaar de jaarstukken. De nadruk in deze besprekingen zou moeten liggen op de wijze waarop de instellingen een bijdrage willen leveren aan de beleidsdoelen en aan een vruchtbare samenwerking met andere partners in het sociale domein (vooraf) en op de geleverde prestaties (achteraf).

3. Bevindingen

3.1 Bevindingen over procedures

Deze paragraaf gaat over de regels op het gebied van het aanvragen, verlenen, verantwoorden en vaststellen van een subsidie. In de gemeente Westerveld zijn deze regels vastgelegd in de 'Algemene Subsidieverordening Westerveld 2007' (verder genoemd ASV). De subparagrafen 3.1.1 tot en met 3.1.4 beschrijven of het college werkt volgens de ASV in de subsidierelatie met ZZWD (3.1.1), Scala (3.1.2), OBW (3.1.3) en WMW (3.1.4). In subparagraaf 3.1.4 gaan we tevens in op de BCF-systematiek die van toepassing is op het voornaamste deel van de activiteiten van WMW.

Conform de verordening gelden de volgende termijnen en dienen de hierna genoemde stukken te worden aangeleverd:

- Aanvraag: 31 mei
 - Verlening: 31 december
 - Aanvraag vaststelling: 30 mei
 - Vaststelling: 6 maanden na aanvraag vaststelling
-
- De aanvraag gaat vergezeld van een activiteitenplan en een inhoudelijk verslag van het voorgaande jaar.
 - De aanvraag gaat vergezeld van een raming van inkomsten en uitgaven, een financieel verslag van het vorige jaar en gegevens over het eigen vermogen volgens de gestelde eisen.
 - De aanvraag tot vaststelling is voorzien van inhoudelijk verslag en een financieel verslag.

3.1.1 Procedures ZZWD

De aanvraag van de subsidie voor het komende jaar wordt door ZZWD tegelijk met de verantwoording van de subsidie van het afgelopen jaar ingediend. De aanvraag gaat vergezeld van een activiteitenplan en een begroting. ZZWD levert conform de in de ASV aangegeven datum een verantwoording aan van het afgelopen subsidiejaar. Daarnaast wordt op instellingsniveau een maatschappelijk verslag en een financieel jaarverslag met een accountantsverklaring ingediend. De termijnen zoals aangegeven in de ASV worden nageleefd.

3.1.2 Procedures Scala

Bij de aanvraag van de subsidie voor 2012 wordt voor het activiteitenplan verwezen naar de uitvoeringsovereenkomst 2011-2012. In de overeenkomst staan de afspraken die Scala met de gemeente heeft gemaakt voor het jaar 2011 en 2012 over de te leveren diensten en activiteiten. Bij de aanvraag wordt een begroting ingediend. Alvorens de subsidie voor 2012 te verlenen, heeft de gemeente eerst een aantal vragen aan Scala gesteld over de ingediende begroting. De subsidie voor 2012 is tijdig aangevraagd.

Bij de aanvraag voor de subsidie voor 2013 levert Scala een werkplan aan. In dit werkplan, getiteld 'Scala Nieuwe Stijl', staat een overzicht van de activiteiten die Scala zal gaan verrichten. Bij deze aanvraag is ook een begroting ingediend. De subsidie voor 2013 is tijdig aangevraagd.

Scala levert na afloop van elk subsidiejaar een inhoudelijk en financieel jaarverslag aan en een accountantsverklaring. De vaststelling van de subsidie over het jaar 2012 is enkele maanden vertraagd, omdat de gemeente vragen had over de jaarrekening. Na beantwoording van de vragen door Scala, is de subsidie over 2012 vastgesteld. Of de subsidie over het jaar 2013 vastgesteld is, is ons niet bekend².

3.1.3 Procedures OBW

OBW heeft zowel voor 2012 als voor 2013 tijdig een subsidieaanvraag ingediend met daarbij een begroting. Voor beide jaren is geen apart activiteitenplan aangeleverd. In plaats daarvan verwijst OBW naar de door de raad vastgestelde 'Notitie Bibliotheekwerk 2012-2020' waarin de vijf functies van het bibliotheekwerk staan uitgewerkt. De gemeente is hiermee akkoord gegaan en heeft voor beide jaren de subsidie verleend.

OBW heeft de gesubsidieerde activiteiten in 2012 en 2013 verantwoord door het tijdig verstrekken van een inhoudelijk jaarverslag, een financieel jaarverslag en een accountantsverklaring. De gemeente heeft de verleende subsidies tijdig vastgesteld.

De gemeente schrijft in de beschikking subsidieverlening 2013 dat de reservepositie van de bibliotheek, conform de ASV, uiteindelijk niet meer dan 10% van de structurele activiteitsubsidie mag bedragen en dat de bibliotheek voor het daaropvolgende jaar een financiële paragraaf in haar jaarverslag dient op te nemen over de benutting van de reservegelden. In 2013 wordt de grens van 10% overschreden. In de subsidievaststelling over 2013 geeft het college OBW toestemming het overschot later aan te wenden voor de uitvoering van de 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020'³.

3.1.4 Procedures WMW

BCF is een methodiek om beleid te realiseren door contractvorming tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties. In 2012 verloopt het maatschappelijk werk van WMW via de BCF-systematiek. Hetzelfde geldt voor een deel van de welzijnsactiviteiten van WMW. De BCF-opdracht voor het maatschappelijk werk is geschreven voor 2012 en daarna ongewijzigd verlengd voor 2013. De BCF-opdracht voor het Welzijnswerk is geschreven voor 2011-2012 en daarna ongewijzigd verlengd voor 2013.

De gemeente subsidieert WMW voor overige welzijnsactiviteiten via diverse projectsubsidies, waarderingsubsidies en activiteitsubsidies.

² De RKC is niet in het bezit van de stukken over de vaststelling van de subsidie van 2013.

³ Aan deze beschikking is een collegebesluit vooraf gegaan. De RKC beschikt niet over stukken waaruit opgemaakt kan worden of de raad hierover is geïnformeerd.

BCF-subsidies welzijnswerk⁴ en maatschappelijk werk⁵

De BCF-systematiek in de subsidierelatie met WMW is in 2009 gestart als pilot. Omdat BCF een zwaar en tijdrovend instrument is voor een kleine gemeente als Westerveld, heeft de gemeente een 'Westervelds BCF-model' ontwikkeld. Het Westerveldse BCF-model bestaat uit tien stappen:

1. De overheid stelt het beleid op hoofdlijnen vast;
2. Analyse van vraag en aanbod;
3. Opdracht van overheid voor organisaties;
4. Offerte van de organisatie;
5. Beoordeling van de offerte en begroting;
6. Contract voor de subsidieverlening;
7. Productie en dienstverlening (uitvoering van het contract);
8. Tussentijdse communicatie en bijstelling contract;
9. Eindrapportage en registratie;
10. Beoordeling en subsidievaststelling.

De gemeente heeft het beleid op hoofdlijnen vastgesteld (stap 1), maar de beleidsdoelen zijn onvoldoende SMART geformuleerd en streefwaarden van indicatoren ontbreken. Het uitgangspunt voor de BCF-opdracht is hiermee te onduidelijk (zie verder paragraaf 3.2.4). Voor de uitvoering van het welzijnswerk en het maatschappelijk werk is de markt niet onderzocht (stap 2). Op voorhand stond vast dat WMW de opdracht zou gaan uitvoeren. WMW heeft lange en stevige wortels in de gemeente Westerveld en bezit ook gebouwen die gebruikt worden voor welzijnsactiviteiten. In de opdracht (stap 3) beschrijft de gemeente welke doelen zij wil bereiken met het welzijnswerk en het algemeen maatschappelijk werk, maar hoe deze doelen zich verhouden tot de beleidsdoelen is niet duidelijk. Daarnaast worden indicatoren en kengetallen genoemd die door WMW niet geregistreerd kunnen worden met de huidige administratieve bedrijfsvoering. Dit is wel een voorwaarde die wordt beschreven in het model. In de offerte (stap 4) moet volgens het model duidelijk worden wat de instelling gaat doen, wat geregistreerd zal worden en wat elk product kost. WMW levert een offerte met enkel een kwalitatieve, geen kwantitatieve, beschrijving van de werkzaamheden. De kostprijs wordt niet vooraf aangegeven, maar deze wordt bepaald op basis van de subsidieplafonds (zie verder hoofdstuk 5.4). WMW beschrijft de nagestreefde prestaties niet en ook niet hoe prestaties gemeten zullen worden. Vervolgens schrijft het model voor dat er een contract wordt afgesloten tussen de gemeente en WMW (stap 6). Dit contract wordt niet gemaakt. Opdracht en offerte worden samen als contract beschouwd. Welk document leidend is en wat er moet gebeuren als de twee documenten elkaar zouden tegenwerken, wordt niet beschreven. In de interviews geven de betrokkenen aan hierin zelf geen probleem te zien. Stap 7 is de uitvoering van de werkzaamheden en de registratie van prestaties. De gemeente en WMW komen periodiek bij elkaar en bespreken de voortgang van de doelen en sturen bij wanneer de omstandigheden hier om vragen (stap 8). Stap 7 en 8 zijn een groot punt van zorg: WMW kan niet registreren wat is afgesproken. Ook over wát geregistreerd moet worden zijn WMW en de gemeente het niet altijd eens (zie verder paragraaf 3.5.4). Bijsturing is daarom lastig. De laatste stap (stap 10) is het beoordelen van de prestaties en de daaraan gerelateerde subsidievaststelling. De gemeente heeft geen afspraken gemaakt over financiële gevolgen van over- of

⁴ Het gaat om het basisbudget welzijnswerk (€324.603), ouderenadviseur (€49.231), mantelzorgondersteuning (€24.311) en maatschappelijke stages (€11.000) - bedragen in 2013.

⁵ Het gaat om algemeen maatschappelijk werk (€163.415) en school maatschappelijk werk (€88.000) - bedragen in 2013.

onderprestaties. Zij heeft weinig zicht op de daadwerkelijke prestaties van WMW, noch op de daadwerkelijke ureninzet per activiteit. De gemeente kan WMW dus ook niet afrekenen op basis van prestaties. De gemeente Westerveld stelt de BCF-subsidies daarom altijd vast volgens de verlening.

De BCF-systematiek is ondergeschikt aan de ASV. WMW vraagt op tijd de BCF-subsidies aan. Bij de aanvraag levert WMW geen apart activiteitenplan aan maar verwijst naar de BCF-opdracht van de gemeente en naar de offerte die door WMW naar aanleiding van de BCF-opdracht is opgesteld. De aanvragen gaan vergezeld van een (summiere) begroting. De gemeente verleent de subsidies conform de eisen die worden gesteld in de ASV. WMW levert elk jaar tijdig een jaarverslag en een jaarrekening met een accountantsverklaring in en de gemeente stelt de BCF-subsidies op tijd vast.

Projectsubsidies, waarderingssubsidies en activiteitensubsidies⁶

Bij subsidies anders dan BCF-subsidies levert WMW niet altijd een activiteitenplan aan en ook is er meermaals sprake van een ontbrekende begroting. In 2013 wordt bijvoorbeeld een subsidie aangevraagd voor 'Contactpunt mantelzorg', 'WMO-raad Westerveld' en 'Centraal meldpunt' zonder bijlagen. In de aanvraag wordt enkel verwezen naar de activiteiten die in 2012 zijn verricht. De gemeente stelt hier geen vragen over. Welke activiteiten verricht moeten worden voor elke subsidie wordt door de gemeente in de beschikkingen zeer summier omschreven. Voor sommige projecten, zoals de sociale alliantiegelden, is wel een gedetailleerd inhoudelijk plan en een begroting aanwezig.

WMW levert elk jaar een jaarverslag en een jaarrekening met accountantsverklaring in waarin alle activiteiten van WMW verantwoord worden. Dit voldoet aan de eisen gesteld in de ASV. Uit het jaarverslag en de jaarrekening valt echter niet op te maken waaraan een subsidie precies is besteed en wat de subsidie heeft opgeleverd. WMW levert de jaarstukken in⁷. Op basis van de jaarstukken stelt de gemeente de BCF-subsidies, waarderingssubsidies, activiteitensubsidies en projectsubsidies in één beschikking vast.

3.2 Bevindingen over beleidsdoelen

In deze paragraaf staan de beleidsdoelen centraal. Er wordt gekeken of de beleidsdoelen voor de onderzochte instellingen voldoende SMART zijn geformuleerd (norm 1). Hierbij is vooral gebruik gemaakt van overkoepelende beleidsdocumenten. De gemeente Westerveld heeft geen apart collegeprogramma voor de jaren 2010-2014. De 'Programmabegroting 2012' is door het college tevens aangemerkt als het Collegeprogramma 2010-2014. Voor dit onderzoek zijn de programma's 4 (Onderwijs) en 7 (Zorg, welzijn, sport en cultuur) uit de programmabegroting relevant. Per programma worden visie, beoogde maatschappelijke effecten, doelen en activiteiten met een tijdpad beschreven. Verder wordt per programma een duidelijke link gelegd met relevante nota's. In de subparagrafen 3.1 tot en met 3.4 wordt gekeken in hoeverre de beleidsdoelen die worden nagestreefd met de subsidierelaties met achtereenvolgens ZZWD, Scala, OBW en WMW voldoende SMART geformuleerd zijn.

⁶ Het gaat om huiselijk geweld (€3.070), WMO-raad (€4.500), centraal meldpunt (€8.150), contactpunt mantelzorg(€5.880), sociale alliantie/kwetsbare burger (€130.000), activiteitensubsidies 4 dorpshuizen (€15.000) - bedragen in 2013.

⁷ Een aanvraag vaststelling is niet in het bezit van de RKC.

3.2.1 Beleidsdoelen ZZWD

Programmabegrotingen

Dagopvang aan ouderen wordt in de 'Programmabegroting 2012=Collegeprogramma 2010-2014' (verder genoemd: Programmabegroting 2012) en de 'Programmabegroting 2013' niet gekoppeld aan maatschappelijke effecten of beleidsdoelen. Dagopvang aan ouderen wordt zelfs helemaal niet genoemd.

Beleidsnotitie

Er is geen beleidsnotitie over sociale dagopvang aan ouderen. In het 'Uitvoeringsprogramma Maatschappelijk Welzijn 2013' en in het 'Uitvoeringsprogramma Maatschappelijke Welzijn 2014' wordt over sociale dagopvang opgemerkt dat de gemeente de doelgroep voor sociale dagopvang zal differentiëren.

Beleidsregels

In de 'Beleidsregels 2009-2012 Welzijn, Zorg, Cultuur, Sport' gaat één beleidsregel over de dagopvang aan ouderen. In deze beleidsregel staat dat de dagopvang aan ouderen (55-plussers) moet bijdragen aan: *'Het bevorderen van maatschappelijke participatie van ouderen en hun deelname aan de samenleving.'* Verder wordt in de beleidsregel genoemd dat de activiteiten van dagopvang moeten bijdragen aan: ontmoeting, ondersteuning, sociale activering, ontlasten van mantelzorger, leren omgaan met fysieke beperkingen en bestrijding van eenzaamheid. Er zijn geen indicatoren en daarmee ook geen streefcijfers aan de genoemde beleidsdoelen verbonden. In de beleidsregel staat concreet benoemd welke activiteiten van de uitvoerende organisatie (ZZWD) worden verwacht, wat de doelgroep is, hoeveel deelnemers maximaal aan de dagopvang kunnen deelnemen, op welke locaties de dagopvang plaatsvindt en hoe vaak de dagopvang moet worden aangeboden.

3.2.2 Beleidsdoelen Scala

Programmabegrotingen

In de 'Programmabegroting 2012' staan geen concrete beleidsdoelen die direct betrekking hebben op de activiteiten van Scala. Er wordt niet verwezen naar cultuureducatie en/of cursorisch muziekonderwijs. In de 'Programmabegroting 2013' wordt in deelprogramma 4 één beleidsdoel genoemd: *'Verrijking persoonlijke ontplooiing c.q. ontdekking persoonlijke talenten.'* Om dit beleidsdoel te realiseren wil de gemeente algemene muzikale vorming op scholen aanbieden en het 'Podiumplan' continueren met het oog op cultuureducatie. In programma 7 wordt ook één doel genoemd: *'Een cultuureducatiebeleid voeren dat inspeelt op actuele ontwikkelingen en toekomstbestendig is en zich met name richt op de groep 4-18 jarigen en op binnenschoolse cultuureducatie.'*

Beleidsnotitie

De raad heeft een nota cultuureducatie vastgesteld⁸. In de conceptnotitie van deze nota wordt uitvoerig ingegaan op het verzorgen van Algemene Muzikale Vorming (verder genoemd: AMV) in het basisonderwijs door Scala. Daarnaast is er aandacht voor receptieve cultuureducatie in de vorm van het verzorgen van het 'Podiumplan' in het basisonderwijs en voor het aanbieden van cursorisch

⁸ In dit onderzoek heeft de RKC zich gebaseerd op de aan de RKC aangeleverde 'Conceptnotitie Cultuureducatie gemeente Westerveld 2013', gedateerd juli 2012. De nota cultuureducatie is vastgesteld op 25 september 2012.

onderwijs. Uit de conceptnotitie komt duidelijk naar voren dat de gemeente belang hecht aan cultuureducatie en aan muzikale vorming voor zo veel mogelijk kinderen.

Beleidsregels

In de 'Beleidsregels Welzijn, Zorg, Cultuur en Sport 2009-2012' staan drie beleidsregels die van toepassing zijn op de subsidierelatie met Scala: 'Amateurkunst', 'Cultuureducatie' en 'Stimuleren Eenmalige Culturele Activiteiten'. De beleidsdoelen die in deze drie beleidsregels worden genoemd zijn niet SMART geformuleerd.

3.2.3 Beleidsdoelen OBW

Programmabegrotingen

In de Programmabegroting 2012' staan twee beleidsdoelen genoemd die betrekking hebben op het bibliotheekwerk: *'Samenwerking en afstemming stimuleren tussen onderwijsvoorzieningen, inclusief voortgezet onderwijs, [...] bibliotheek en andere welzijnsinstellingen'* (programma 4) en *'Het realiseren van een bezuiniging op het lokale bibliotheekwerk met behoud van (zoveel mogelijk) kwaliteit en professionaliteit'* (programma 7). Beide doelen zijn niet SMART geformuleerd. Het is onduidelijk waartoe een betere samenwerking en afstemming tussen onderwijsinstellingen moet leiden en hoe dit kan worden gemeten. Voor het tweede doel geldt dat niet duidelijk is wat precies wordt verstaan onder behoud van kwaliteit en professionaliteit. In de 'Programmabegroting 2013' wordt aan programma 7 toegevoegd dat de functie bibliotheek vooral voor de doelgroep jeugd en ouderen moet worden behouden en maximaal bereikbaar moet zijn.

Beleidsnotitie

De 'Notitie Bibliotheekwerk Westerveld 2012 – 2020' is geschreven door de gemeente, in co-creatie met OBW. In de betreffende notitie worden vijf kernfuncties van het bibliotheekwerk omschreven: de bibliotheek is een warenhuis van kennis en informatie, een centrum van ontwikkeling en educatie, een encyclopedie van kunst en cultuur, een inspiratiebron van lezen en literatuur en, een podium voor ontmoeting en debat. Uit de omschrijving van de vijf functies komt naar voren komt dat de bibliotheek meer dient te zijn dan een locatie waar boeken worden uitgeleend. Er worden speerpunten beschreven en er wordt uiteengezet hoe er meer aandacht aan jongeren (uitbreiding dienstverlening op scholen) en aan ouderen (dienstverlening in zorginstellingen) kan worden besteed. Ook wordt ingegaan op de omzetting van een fysieke bibliotheekvoorziening naar een functionele bibliotheekvoorziening die lokaal wordt gedragen en uitgevoerd. Daarnaast worden enkele concrete streefwaarden genoemd.

Beleidsregel

In de 'Beleidsregels Welzijn, Zorg, Cultuur en Sport 2009-2012' staat één beleidsregel over het bibliotheekwerk. Volgens deze beleidsregel stelt het bibliotheekwerk zich tot doel *'mensen toegang te*

bieden tot kennis, ze te stimuleren om deel te nemen aan het sociale en culturele leven en ze weerbaar en kritisch te maken. Zij nodigt burgers uit met informatie- en kennisvragen naar de bibliotheek te komen. Zij bemiddelt actief tussen de vragen van de klanten en het aanbod aan informatie en biedt ondersteuning bij taalstimulering, leesbevordering⁹ en kennisverwerving. De bibliotheek is een plaats voor culturele vorming en ontmoeting, waar mensen elkaar treffen, en waar verschillende culturen, opvattingen en tradities samenkomen.'

3.2.4 Beleidsdoelen WMW

Programmabegrotingen

De gemeente Westerveld heeft vele grotere en kleinere subsidierelaties met WMW. De activiteiten van WMW vallen onder programma 7 'Zorg, welzijn, sport en cultuur', maar de activiteiten zijn niet één op één te koppelen aan de verschillende beleidsdoelen binnen programma 7. Aan sommige beleidsdoelen in programma 7 koppelt de gemeente Westerveld een of meerdere kengetallen, bijvoorbeeld 'het aantal vrijwilligers', zonder daarbij streefgetallen te noemen. De programmadoelen in programma 7 waaraan de subsidierelatie met WMW een bijdrage moet leveren, hebben te maken met een toekomstbestendige sociale infrastructuur, een beperktere rol van de gemeente (van *top-down* naar *bottom-up*), prioriteit voor jeugd, ouderen en kwetsbare burgers, zelfredzaamheid en participatie.

Beleidsnotities

De gemeente Westerveld verwijst in de programmabegrotingen 2012 en 2013 naar vijf beleidsstukken die kaders bieden voor de activiteiten van WMW: de 'Sociale Structuurvisie 2012', het 'Beleidsplan WMO 2012-2015' en de beleidsnota's volksgezondheid, jeugdbeleid en vrijwillige inzet. Het 'Beleidsplan WMO 2012-2015' is het meest relevant. In dit plan worden per beleidsthema doelen vastgesteld. Er wordt beschreven wat 'we daarvoor gaan doen' en soms is ook concreet aangegeven welke instelling welke activiteit gaat uitvoeren. Per beleidsthema heeft de gemeente meerdere kengetallen beschreven die zeer concreet zijn. Bijvoorbeeld het aantal vrijwilligers of het aantal bemiddelingen door het servicepunt. Er worden echter geen streefcijfers genoemd voor deze kengetallen en de gemeente heeft ook niet voor elk beleidsthema kengetallen beschreven.

Beleidsregels

Voor WMW zijn de 'Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Westerveld 2012' relevant. Deze beleidsregels zijn gebaseerd op het format opgesteld door de VNG. Er worden geen beleidsdoelen in beschreven. Van de 'Beleidsregels Welzijn, Zorg, Cultuur en Sport 2009-2012' is alleen

⁹ In het 'Collegeprogramma 2014-2018 'Samen waarmaken'' wordt voor het eerst benoemd dat de bibliotheek een taak heeft in het terugdringen van laaggeletterdheid en het verbeteren van de startpositie van het kind in het basisonderwijs (project Samen lezen voor 0-4 jarigen). Deze taak staat in de beleidsstukken voor 2012 en 2013 niet expliciet genoemd.

de beleidsregel 'Ouderenbeleid' van belang voor WMW. In deze beleidsregel worden geen beleidsdoelen genoemd.

3.3 Bevindingen over uitvoeringsafspraken

In de meeste beleidsdocumenten wordt op een hoog abstractieniveau omschreven wat de gemeente belangrijk vindt, zonder hierbij concreet te worden. De beleidsdoelen vormen de basis voor het aangaan van subsidierelaties met ZZWD, Scala, OBW en WMW. De gemeente wil immers faciliteren dat er diverse voorzieningen zijn op het gebied van welzijn, zorg, kennis, muziek- en cultuureducatie. In deze paragraaf onderzoeken we op welke wijze beleidsdoelen zijn vertaald naar concrete uitvoeringsafspraken en of deze afspraken voldoende SMART zijn geformuleerd, vooral voor wat betreft doeltreffendheid. Hiertoe zijn alle relevante activiteitenplannen, werkplannen, uitvoeringsovereenkomsten, begrotingen en beschikkingen bestudeerd. Aansluitend hebben we ons gebaseerd op notulen van tussentijds bestuurlijk en ambtelijk overleg met de instellingen en op bevindingen uit de diverse interviews. Voor WMW is daarnaast gekeken naar BCF-opdrachten en BCF-offertes.

3.3.1 Uitvoeringsafspraken met ZZWD

Welke afspraken zijn er gemaakt?

De gemeente heeft geen uitvoeringsovereenkomst opgesteld met ZZWD over het leveren van sociale dagopvang aan ouderen. Bij de aanvragen van de subsidie levert ZZWD een activiteitenplan aan, waarin staat genoemd welke activiteiten plaatsvinden, voor wie de dagopvang is bedoeld, waar de dagopvang plaatsvindt en wat mogelijke effecten zijn van de dagopvang (isolement doorbreken, structuur aanbrengen in daginvulling, nieuwe contacten aangaan, met als mogelijk effect dat de betreffende ouderen langer zelfstandig kunnen blijven wonen en mantelzorgers worden ontlast). De afspraken over de uitvoering van de dagopvang zijn voldoende SMART: het is duidelijk hoe vaak, waar en voor wie dagopvang wordt geleverd. Wat ontbreekt, is een prestatieafpraak over doelbereik.

Zijn de gemaakte afspraken een adequate doorvertaling van de beleidsdoelen?

Het ligt in de lijn van de verwachting dat de activiteiten van ZZWD een inhoudelijke bijdrage leveren aan doelen als 'ontlasten van mantelzorger', 'sociale activering' en 'bestrijden eenzaamheid', zoals genoemd in de beleidsregels. De beleidsdoelen zouden echter beter gehaald kunnen worden als de gemeente haar eigen voornemen zou uitvoeren om de doelgroep te differentiëren naar behoefte en/of achterliggende problematiek. Bijvoorbeeld eenzaamheid, fysieke beperkingen of gezondheidsproblemen, zoals verwoord in de uitvoeringsprogramma's maatschappelijk welzijn van 2013 en 2014. De doelgroep is nu gedefinieerd als 'ouderen van 55 jaar en ouder zonder een door het

*CIZ afgegeven indicatie.*¹⁰ Daarmee is het is onduidelijk wie de gemeente precies met de dagopvang wil bedienen en wat de precieze omvang is van de doelgroep.

3.3.2 Uitvoeringsafspraken met Scala

Welke afspraken zijn er gemaakt?

Voor 2011-2012 is een tweejarige uitvoeringsovereenkomst opgesteld voor cursorisch onderwijs, AMV op scholen, ondersteuning van het HaFaBra-onderwijs en nog een aantal kleinere cultuureducatieve activiteiten in het onderwijs. In artikel 4 van de uitvoeringsovereenkomst staat dat Scala en de gemeente telkens voor het komende jaar overeenkomen wat Scala moet realiseren. Daarbij noemt Scala een aantal mogelijke criteria waarover prestatieafspraken gemaakt kunnen worden. Deze criteria zijn SMART geformuleerde, kwantitatieve criteria zijn en hebben onder meer betrekking op cursisten van buitenschoolse educatie, instrumentale scholing en binnenschoolse educatie. In de uitvoeringsovereenkomst en de beschikking worden vervolgens geen prestatieafspraken vastgelegd. Wel geeft de gemeente aan dat zij verwacht dat Scala in het jaarverslag rapporteert over de gerealiseerde leerlingenaantallen.

Scala heeft op basis van de Nota Cultuureducatie een ‘Werkplan Scala voor de kunsten 2013 (Scala Westerveld): Scala Nieuwe Stijl’ geschreven (verder genoemd: Werkplan Scala Nieuwe Stijl). In de beschikking van 2013 complimenteert de gemeente Scala met het ‘Werkplan Scala Nieuwe Stijl’, omdat het werkplan goed beantwoordt aan de wensen van de gemeente Westerveld. In de inleiding van het ‘Werkplan Scala Nieuwe Stijl’ vermeldt Scala *‘we mikken op concrete prestatieafspraken’* en Scala neemt streefdoelen op voor het aantal leerlingen in het cursorisch onderwijs. In het werkplan vraagt Scala om de eerste twee jaar niet afgerekend te zullen worden op de gerealiseerde leerlingenaantallen. Scala vindt het namelijk reëel dat zij gedurende de eerste jaren de kans krijgt om de nieuwe werkwijze te implementeren. De gemeente stelt dat Scala *‘geen carte blanche’* krijgt op het gebied van leerlingenaantallen voor het cursorisch onderwijs, maar zij noemt daarbij geen ondergrenzen of mogelijke sancties bij onderprestatie. Daarnaast gaat de gemeente er vanuit dat Scala op alle basisscholen AMV aanbiedt en ook op het voortgezet onderwijs aandacht besteedt aan cultuureducatie, maar deze afspraak staat nergens beschreven. Ook voor de inspanningen in het HaFaBra-onderwijs zijn geen prestatieafspraken gemaakt.

In het ‘Werkplan Scala Nieuwe Stijl’ kondigt Scala aan eens per vier jaar een doelgroepenonderzoek uit te voeren om meer zicht te krijgen in de omvang en de wensen van de doelgroep voor cursorisch onderwijs. Dit onderzoek zou kunnen helpen bij het vaststellen of bijstellen van de streefdoelen voor cursorisch onderwijs. Dit onderzoek is niet uitgevoerd.

Het is voor zowel de gemeente Westerveld als voor Scala duidelijk welke activiteiten Scala moet verrichten voor de subsidie. Het is daarbij niet duidelijk wat Scala moet bereiken.

¹⁰ Beleidsregels Welzijn, Zorg, Cultuur en Sport 2009-2012.

Zijn de gemaakte afspraken een adequate doorvertaling van de beleidsdoelen?

Scala wordt gesubsidieerd om binnenschoolse en buitenschoolse cultuureducatie te verzorgen en om het HaFaBra-onderwijs te stimuleren. Verder is het een doel van de gemeente om een culturele infrastructuur overeind te houden door Scala zichtbaar in de gemeente te laten blijven bestaan. De doelstellingen van de gemeente zijn verwoord in de 'Conceptnotitie Cultuureducatie gemeente Westerveld 2013'. De afspraken die de gemeente maakt met Scala zijn een goede doorvertaling van de notitie en zij dragen bij aan de doelstellingen.

3.3.3 Uitvoeringsafspraken met OBW

Welke afspraken zijn er gemaakt?

In de 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020' staat omschreven welke kernfuncties OBW dient te hebben en welke doelgroepen speciale aandacht dienen te krijgen. Ook wordt genoemd wat (en wie) OBW in ieder geval wil bereiken:

- Φ er wordt naar gestreefd om het bereik van de bibliotheek uitgedrukt in het aantal leden niet verder terug te laten gaan dan tot 27% van de Westerveldse bevolking en het optrekken van het jeugdledenbestand van 53% naar 55% van het gehele ledenbestand;
- Φ aanwezigheid van de bibliotheek op alle (basis)scholen in de gemeente;
- Φ aanwezigheid van de bibliotheek in instellingen die zorg bieden, vooral aan ouderen;
- Φ aanwezigheid van de bibliotheek als culturele instelling.

In de beschikkingen subsidieverlening 2012 en 2013 staat dat OBW de activiteiten zoals omschreven in de begrotingen moet uitvoeren. In de door OBW ingediende begrotingen worden echter geen activiteiten omschreven. De gemeente en OBW maken dus geen concrete uitvoerings- of prestatieafspraken over de manier waarop OBW invulling moet geven aan haar nieuwe takenpakket en over het realiseren van een groter bereik onder jongeren op school en onder ouderen via instellingen.

Zijn de gemaakte afspraken een adequate doorvertaling van de beleidsdoelen?

De gemeente heeft de speerpunten van het bibliotheekwerk geschetst in de 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020' en er is een bezuinigingsopdracht. Het is voor beide partijen duidelijk welke invulling aan het bibliotheekwerk moet worden gegeven. Zowel de gemeente als OBW willen het voorzieningenniveau in de gemeente Westerveld zo goed mogelijk in stand houden. De manier waarop OBW invulling geeft aan haar takenpakket lijkt een adequate doorvertaling te zijn van de gemeentelijke beleidsdoelen. Toch zijn er ook enkele kanttekeningen te plaatsen. De wijze waarop het gemeentelijk 'Aanvalsplan Laaggeletterdheid' wordt vormgegeven en uitgevoerd is onduidelijk door het ontbreken van concrete afspraken. Zo is het onduidelijk wat de omvang van de doelgroep is en welk aandeel door OBW moet worden bediend. Ook is het onduidelijk op welke wijze OBW invulling geeft aan haar culturele functie.

3.3.4 Uitvoeringsafspraken met WMW

Voor zowel het maatschappelijk werk als voor een deel van het welzijnswerk wordt gewerkt volgens de BCF-systematiek. Voor overige welzijnsactiviteiten wordt een waarderingssubsidie, een projectsubsidie of een activiteiten subsidie verleend.

Uitvoeringsafspraken welzijnswerk en maatschappelijk werk (BCF-systematiek)

De BCF-opdracht voor het maatschappelijk werk is geschreven voor 2012. De opdracht voor het Welzijnswerk is geschreven voor 2011-2012. Voor 2013 wordt voorgenomen de opdracht en de offerte opnieuw vast te leggen. Halverwege 2013 wordt besloten de opdracht van 2012 te verlengen voor 2013 en geen nieuw werkplan te vragen aan WMW. Voor 2014 is wel een nieuwe BCF-opdracht en een nieuw werkplan gemaakt. Er worden geen uitvoeringsovereenkomsten of contracten gemaakt.

WMW heeft op basis van de BCF-opdracht een offerte voor het welzijnswerk en het AMW geschreven. In de offerte staat het aantal in te zetten uren per beleidsaspect, gebaseerd op de verschillende subsidieplafonds. In de offerte wordt verder kwalitatief beschreven wat WMW voor elk beleidsaspect wil gaan doen. In de offerte wordt niet beschreven wat WMW zal gaan registreren over deze beleidsaspecten en welke kosten gemaakt zullen worden. In de subsidiebeschikking verwijst de gemeente Westerveld naar de opdracht én de offerte die samen als het contract voor de uitvoering van het welzijnswerk en het AMW worden beschouwd. Voor het schoolmaatschappelijk werk worden apart een beschrijving en een offerte gemaakt door WMW.

Uitvoeringsafspraken overige welzijnsactiviteiten

Voor de waarderingssubsidies voor de dorpshuizen wordt een globale beschrijving van de activiteiten gegeven in de subsidieaanvraag. Aangezien het hier een kleine waarderingssubsidie betreft, is dit volgens de ASV voldoende. Meer afspraken zijn niet nodig.

Voor de besteding van de sociale alliantiegelden heeft WMW in samenwerking met ZZWD op basis van een opdracht van de gemeente de 'Kadernotitie Sociale alliantie 2011-2014 gemeente Westerveld' geschreven. Deze kadernotitie wordt als offerte beschouwd voor 2012. De gemeente gaat akkoord met de kadernotitie via een beschikking en stelt de middelen beschikbaar. In de kadernotitie beschrijft WMW voor vijf activiteiten wat zij wil gaan doen. Er worden geen afspraken gemaakt over prestaties en over mogelijke consequenties van over- of onderprestatie. Voor 2013 wordt een nieuw projectplan geschreven met een uitgebreide beschrijving van de activiteiten van WMW, maar wederom zonder concrete afspraken over prestaties. Uit een tussenevaluatierapport in 2013 kan worden opgemaakt dat WMW kwalitatief rapporteert over de voortgang van de verschillende deelprojecten en concrete plannen beschrijft voor de rest van de subsidieperiode.

Voor de activiteiten subsidies 'WMO-raad', 'Centraal meldpunt' en 'Contactpunt mantelzorg' worden geen inhoudelijke afspraken gemaakt.

Zijn de gemaakte afspraken een adequate doorvertaling van de beleidsdoelen?

Een van de doelstellingen van BCF is een koppeling maken tussen de resultaten van de instelling en de beoogde maatschappelijke effecten. De gemeente verwoordt het in de opdrachtformulering als volgt: *'Per beleidsveld zijn de beoogde maatschappelijke effecten beschreven en zijn beleidsdoelstellingen geformuleerd. Elke beleidsdoelstelling is vervolgens weer onderverdeeld in een of meerdere beoogde resultaten. Het behalen van de resultaten moet bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen c.q. de maatschappelijke effecten.'*¹¹ De beleidsdoelstellingen in de opdrachtformulering zijn concreter dan in de beleidsstukken. Als doelstelling van het welzijnswerk staat bijvoorbeeld geschreven: *'Het aantal kinderen dat in 2012 op de leeftijd van 13/14 jaar alcohol gebruikt moet met 5% zijn gedaald t.o.v. 2004 (87%)'* en *'Het aantal ouderen van 65 jaar en ouder dat met (professionele of vrijwillige) ondersteuning zelfstandig functioneert, neemt jaarlijks met 15% toe'*. De koppeling met verder weg gelegen beleidsdoelen uit de programmabegrotingen wordt niet gemaakt.

De 'Nota Beleidsplan WMO 2012 - 2015' is vastgesteld nadat de BCF-opdrachten voor 2012 en 2013 zijn gemaakt, dus de opdrachten sluiten onvoldoende aan bij de ontwikkelingen in het sociale domein. In de opdrachtformulering voor 2014 zijn deze ontwikkelingen - ondersteuning gericht op zelfredzaamheid, (mede)verantwoordelijkheid, participatie en sociale samenhang - verwerkt.

3.4 Bevindingen over doelmatigheid

Doelmatigheid staat voor de verhouding tussen de prestaties of de activiteiten enerzijds en de hiervoor ingezette middelen anderzijds. Bij doelmatig of efficiënt subsidiebeleid worden financiële, personele en materiële middelen zodanig ingezet dat een maximale *output* wordt verkregen of dat voor een hoeveelheid *output* van een gegeven kwaliteit een zo gering mogelijke *input* is benodigd.

Om vragen over doelmatigheid te kunnen beantwoorden zijn begrotingen en jaarrekeningen bestudeerd om de begrote en de gerealiseerde kosten in kaart te brengen, alsook de opbouw van deze kosten. Daarnaast zijn er interviews afgenomen met betrokken ambtenaren en met de directeurs/bestuurders van de drie welzijnsinstellingen om in kaart te brengen hoe en met welk resultaat zij een doelmatige uitvoering realiseren.

De RKC vermoedde een rol van de controller in het bewaken van de doelmatigheid van de subsidierelaties. Na de start van het onderzoek is besloten om de rol van de controller in het proces van subsidieverlening aanvullend te onderzoeken. Er heeft een interview plaatsgevonden met de concerncontroller.

3.4.1 Doelmatigheid ZZWD

Subsidieafspraken op het gebied van doelmatigheid

De gemeente stelt jaarlijks de hoogte van het subsidiebedrag vast op basis van de begroting van ZZWD. In de begroting wordt een schatting gemaakt van het aantal dagdelen dagopvang op drie locaties

¹¹ Opdrachtformulering welzijnswerk 2011-2012.

vermenigvuldigd met het aantal deelnemers.¹² De gemeente en ZZWD hebben geen subsidieafspraken gemaakt over doelmatigheid. De gemeente Westerveld stelt geen eisen aan doelmatigheid en is niet op de hoogte van de opbouw van het tarief voor de sociale dagopvang.¹³ Er zijn geen afspraken gemaakt over een eventuele over- of onderprestatie.

Inzet gemeente en ZZWD om doelmatig te werken

ZZWD heeft in 2011 en 2012 een begroting met een negatief resultaat ingediend. De gemeente heeft geen toelichting gevraagd op de begrotingen. In 2013 heeft ZZWD een subsidieaanvraag ingediend die hoger was dan het vastgestelde subsidieplafond. De gemeente heeft toen een toelichting gevraagd op de begroting en vervolgens het subsidieplafond verhoogd. De gemeente heeft weinig inzicht in de dekking van de kosten door ZZWD: de financiële verantwoording wordt op instellingsniveau gegeven en daarnaast wordt er in het kostenoverzicht geen onderscheid gemaakt tussen dagopvang voor mensen met en mensen zonder een AWBZ-indicatie. Uit de jaarrekening valt niet op te maken waaraan de €55.000 worden besteed en de gemeente heeft niet gevraagd om een meer gedetailleerde verantwoording. ZZWD geeft aan dat de boekhouding zodanig is ingericht dat de kosten voor de sociale dagopvang in Westerveld niet te destilleren zijn. De gemeente betaalt bij de vaststelling van de subsidie het bedrag dat vooraf is begroot. Zowel in 2012 als in 2013 heeft ZZWD meer dagdelen dagopvang geleverd dan begroot, maar de gemeente heeft hiervoor geen compensatie geboden. ZZWD heeft hier ook niet om gevraagd.

ZZWD heeft de exploitatietekorten op de sociale dagopvang van 2011 en 2012 betaald uit eigen middelen. ZZWD wilde het tekort vanaf 2013 terugbrengen tot een meer acceptabel bedrag en heeft een voorstel geschreven voor de gemeente voor een bijdrage per dagdeel van €12,50 per deelnemer. ZZWD heeft tegelijkertijd een aantal maatregelen genomen om efficiënter te werken: er wordt een eigen bijdrage gevraagd voor de maaltijden en ZZWD zet meer vrijwilligers in dan voorheen. Verder combineert ZZWD de groepen voor de sociale dagopvang met de groepen voor dagopvang voor cliënten met een AWBZ-indicatie. Voor deze deelnemers ontvangt ZZWD een veel hogere vergoeding per deelnemer, waarmee het tekort van de sociale dagopvang kan worden gecompenseerd. ZZWD is van mening dat vanwege de genoemde maatregelen een andere partij de sociale dagbesteding niet voordeliger kan uitvoeren dan ZZWD.

Is de subsidie doelmatig?

¹² ZZWD biedt op drie locaties dagopvang aan: zes dagdelen per week in Diever, vier in Dwingeloo en vier in Havelte = 14 dagdelen per week. De dagopvang vindt alle weken plaats, ongeacht vakanties. 14 dagdelen maal 52 weken = 728 dagdelen per jaar. Het geschatte aantal bezoekers in 2013 en 2014 bedroeg 6,04 per dagdeel (6,044 * 728 = 4.400). ZZWD vraagt de gemeente een bijdrage van €12,50 per deelnemer per dagdeel. In de jaren 2013 en 2014 bedroeg het aangevraagde subsidiebedrag €55.000.

¹³ Alleen voor 2012 is een begroting van de kosten voor de sociale dagopvang in ons bezit. Uit deze begroting blijkt dat de kosten voor de sociale dagopvang als volgt verdeeld zijn: 39% voor personeel, 7% voor kosten vrijwilligers, 6% voor activiteiten en ontspanning en 48% voor overhead/overig. Hoe deze opbouw precies tot stand is gekomen, is onbekend.

Het is onduidelijk aan welke beleidsdoelen de subsidie bijdraagt, omdat de doelgroep niet duidelijk omschreven is en de doelen onvoldoende SMART geformuleerd zijn (zie paragraaf 3.2.1). Om deze redenen is het dan ook lastig om te bepalen of de doelen gehaald worden en dus ook of de besteding van subsidiegelden doelmatig is. De opbouw van het tarief is onduidelijk, omdat door ZZWD geschoven wordt met posten om een acceptabel resultaat te krijgen. Uit het document 'Verantwoording Dagactiviteiten voor ouderen 2013 in Westerveld' blijkt dat de gemeente in 2013 per cliënt gemiddeld €11,88 per dagdeel heeft gesubsidieerd. Het blijkt te gaan om in totaal 4.628 dagdelen voor in totaal 43 unieke cliënten, die bijna allemaal twee keer per week komen. De vergoeding is inclusief vervoer. In totaal betaalde de gemeente in 2013 gemiddeld €1.279 euro per cliënt. De vergoeding voor cliënten die dezelfde dagopvang krijgen via de AWBZ is vele malen hoger en voor deze cliënten is ook nog een vergoeding voor vervoer beschikbaar. De kosten per dagdeel per cliënt lijken dus laag te zijn voor de gemeente. De gemeente Westerveld is uniek te noemen, omdat zij de dagopvang voor mensen zonder een AWBZ-indicatie subsidieert. Het is echter onduidelijk welk deel van de totale doelgroep wordt bereikt en in hoeverre deze vorm van opvang bijdraagt aan het verwezenlijken van de beleidsdoelen. Er kan niet worden vastgesteld of de subsidie voor sociale dagopvang aan ouderen doelmatig is.

3.4.2 Doelmatigheid Scala

In 2009 is Scala verzelfstandigd en de gemeenten¹⁴ uit de oude Gemeenschappelijke Regeling hebben afspraken gemaakt over de subsidiëring tot en met 2012. Hierdoor was Scala verzekerd van een bepaald subsidiebedrag per jaar om te kunnen reorganiseren en te moderniseren, opdat de afhankelijkheid van subsidies kleiner zou worden. In 2013 heeft een deel van de gemeenten direct een forse bezuiniging doorgevoerd en werd Scala geconfronteerd met zware tekorten.

Subsidieafspraken op het gebied van doelmatigheid

De gemeente Westerveld heeft eisen gesteld aan de begroting en de jaarrekening, zodat vanaf 2013 transparant is welke kosten van Scala worden betaald met de subsidie van de gemeente. Er zijn geen afspraken gemaakt over de kosten per product, per uur of anderszins. De gemeente hanteert de subsidieplafonds en verwacht dat Scala daarmee alle scholen bedient op het gebied van AMV en andere cultuurprojecten. Daarnaast subsidieert de gemeente het cursorisch onderwijs waarbij vanaf 2013 nagestreefde leerlingaantallen worden genoemd. Er zijn geen afspraken gemaakt over de gevolgen van over- of onderprestatie en de gemeente stelt de subsidie niet vast op basis van het aantal bediende leerlingen, maar op basis van een vast bedrag (het subsidieplafond).

Inzet gemeente om doelmatig te werken

Doordat de gemeente Westerveld in 2013 slechts een zeer beperkte bezuiniging heeft doorgevoerd, betaalt de gemeente indirect voor het tekort dat is ontstaan door de rigoureuze bezuinigingen van andere gemeenten, vooral die van Steenwijkerland en Staphorst. Door de bezuinigingen vraagt Scala aan cursisten een hogere eigen bijdrage voor het cursorisch onderwijs. Mede hierdoor loopt het aantal leerlingen terug. Dit leidt tot inkomstenderving, waardoor de kosten per leerling voor de gemeente

¹⁴ Steenwijkerland, Meppel, Westerveld, Staphorst en de Wolden.

verhoudingsgewijs steeds hoger worden. De gemeente Westerveld vindt het belangrijk dat Scala als culturele instelling in de gemeente zichtbaar blijft en is vooralsnog bereid deze kosten te betalen en motiveert Scala ondertussen om financieel weer stabiel te worden.

Inzet Scala om doelmatig te werken

Toen de gemeenten uit de oude Gemeenschappelijke Regeling in 2013 besloten fors te korten op de subsidie van Scala, heeft Scala een aantal maatregelen getroffen om de bezuinigingen te kunnen opvangen. Deze maatregelen, zoals verwoord in onder andere de 'Conceptnotitie Cultuureducatie gemeente Westerveld 2013', zijn: het afstoten van onrendabel aanbod, het verlagen van de kosten door een verhoging van productiviteit en efficiency, het verminderen van de personele bezetting, het verlagen van de huisvestingskosten in De Plataan en het verhogen van de inkomsten uit les- en cursusgeld. De frictiekosten van het afstoten van het personeel waren veel hoger dan geraamd en de inkomsten uit cursorisch onderwijs en andere projecten vielen tegen. Scala heeft geen weerstandsvermogen meer en werkt aan een plan om weer financiële reserves op te kunnen bouwen. Met het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' is een grote stap gemaakt in de modernisering van de bedrijfsvoering en hierdoor zijn de kosten per product ook daadwerkelijk gedaald.

Is de subsidie doelmatig?

Het doel van de gemeente Westerveld is niet alleen om cultuureducatie op scholen en cursorisch onderwijs te bieden, maar ook om een culturele instelling als Scala zichtbaar te houden in de gemeente. Cursorisch onderwijs blijft gesubsidieerd ondanks de hoge kosten per leerling. De subsidierelatie lijkt in dit opzicht meer op een exploitatiesubsidie dan op een activiteitsubsidie. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het zaak dat de getroffen maatregelen hun vruchten gaan afwerpen en dat de negatieve spiraal (het financieel tekort leidt tot een hogere eigen bijdrage met als gevolg minder leerlingen waardoor het financieel tekort vervolgens weer toeneemt) wordt doorbroken. De gemeente heeft nog niet bepaald of er een grens is aan het blijven ondersteunen van Scala. Voorlopig geeft de gemeente Scala de ruimte om de ingezette transitie naar doelmatiger werken succesvol te doorlopen.

3.4.3 Doelmatigheid OBW

Subsidieafspraken op het gebied van doelmatigheid

Tot 2010 kreeg OBW jaarlijks een subsidie toegekend met als taak uitvoering te geven aan het bibliotheekwerk. Het subsidieplafond was leidend en er was niet of nauwelijks discussie over doelmatigheid. Deze discussie werd door de noodzakelijke bezuinigingen in 2011 wel gevoerd en dit resulteerde uiteindelijk in de 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020'. In de notitie worden de kaders geschetst voor de uitvoering van het bibliotheekwerk, waarbij wordt ingegaan op de noodzaak om op een andere manier te gaan werken (van gebouwen naar functies). Bij de subsidieverlening van 2012 en van 2013 verwijst de gemeente naar deze notitie als vertrekpunt voor de gesubsidieerde diensten. Ondanks het feit dat er in de notitie wordt geanticipeerd op de bezuinigingen, worden er geen *concrete* afspraken gemaakt over doelmatigheid (bijvoorbeeld over de maximale besteding voor huisvesting, personeel, het *up-to-date* houden van de collectie en overheadkosten). Wel heeft de gemeente aangegeven dat OBW moet bezuinigen op huisvesting en de bibliobus.

Inzet gemeente om doelmatig te werken

Er ligt een gedegen notitie waarin de raad een duidelijke visie geeft op het bibliotheekwerk in de toekomst. De notitie speelt in op de doorgevoerde bezuinigingen, maar is tegelijkertijd ambitieus door de traditionele bibliotheekfunctie (het uitlenen van boeken) te willen uitbreiden met een aantal nieuwe vormen van dienstverlening en door het introduceren van een doelgroepenbeleid (jongeren en ouderen). De notitie is niet doorvertaald naar een financieel plan. Het is onduidelijk wat de verruiming van het bibliotheekwerk kost. De bezuinigingen kunnen hierdoor tot gevolg hebben dat er geen of te weinig middelen overblijven om te investeren in de nieuwe vormen van dienstverlening en dat de opgebouwde reserves van OBW niet uitgegeven zullen worden aan de 'bieb op school' of aan de dienstverlening voor ouderen, maar aan het doorbetalen van langdurige huisvestingsverplichtingen onder een beduidend lager subsidiebudget.

Inzet OBW om doelmatig te werken

De bezuinigingen hebben op de eerste plaats geleid tot het stopzetten van de bibliobussen. Daarnaast heeft OBW een aantal maatregelen getroffen om de begroting sluitend te krijgen: lagere huisvestingskosten door op termijn de filialen Diever en Havelte (deels) te sluiten, een verlaging van de personeelskosten, een bezuiniging op schoonmaakkosten, het korten van mediabudgetten, het opheffen van de computereilanden in Havelte en Vledder, het verhogen van het abonnementsgeld en het provinciaal concentreren van het collectioneren. Om het project 'bieb op school' te kunnen realiseren, wordt aan scholen een bijdrage gevraagd van € 10,-- per leerling per jaar.

De door OBW genomen efficiencymaatregelen hebben er zelfs toe geleid dat OBW de jaren 2012 en 2013 met een positief exploitatiesaldo (van meer dan € 45.000) heeft afgesloten (zie paragraaf 3.1.3).

Is de subsidie doelmatig?

De 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020' en de feitelijke bezuinigingen hebben geleid tot een doelmatiger manier van werken. OBW heeft haar dienstenaanbod verruimd, extra aandacht besteed aan zowel jongeren als ouderen en tegelijkertijd is OBW erin geslaagd om 2012 en 2013 met een positief saldo af te sluiten. De reservepositie van de OBW is gegroeid en kan worden aangewend om locaties te herinrichten en vernieuwingen door te voeren. Voor de nabije toekomst geldt dat door centralisatie op provinciaal niveau mogelijk nog meer efficiencywinst is te behalen.

3.4.4 Doelmatigheid WMW

Subsidieafspraken op het gebied van doelmatigheid

Voor elke BCF-activiteit wordt een subsidie aangevraagd op basis van het subsidieplafond. WMW werkt met een integraal uurtarief voor alle activiteiten die WMW in de gemeente Westerveld uitvoert op basis van een BCF-opdracht. Het aantal in te zetten uren per BCF-activiteit wordt bepaald op basis van de verstrekte subsidie voor die activiteit (het subsidieplafond) gedeeld door het integraal uurtarief.

Hoe het integraal uurtarief wordt bepaald, is onbekend. In de tariefberekening worden salariskosten en andere kosten toegerekend aan de BCF-activiteiten. De salariskosten van het personeel dat de daadwerkelijke uitvoering van het welzijnswerk verricht, worden toegelicht. Deze bedragen voor een hbo'er ongeveer €45,00 per uur en voor een mbo'er ongeveer €35,00 per uur. Vanaf 2013 worden uitsluitend hbo'ers ingezet. Hoe de overige kosten berekend worden, wordt niet toegelicht. De hoogte van het integraal uurtarief is dus afhankelijk van de kosten die WMW aan de BCF-activiteiten toerekent én de hoogte van het totale BCF-subsidiebedrag. Aangezien de hoogte van beide fluctueert, fluctueert het integraal uurtarief mee. In 2012 was het uurtarief € 91,94 voor welzijnswerkzaamheden en € 72,95 voor maatschappelijk werk. In 2013 was er één integraal uurtarief voor welzijnswerk en maatschappelijk werk van € 95,97 en in 2014 bedroeg het uurtarief € 88,50. Of bezuinigingen door de gemeente Meppel ook invloed hebben op het integraal uurtarief voor de gemeente Westerveld kan niet worden vastgesteld op basis van de begroting. Als de gemeente Westerveld zelf bezuinigt op één van de BCF-subsidies van WMW, gaat het integraal uurtarief omhoog en worden voor alle BCF-activiteiten minder uren ingezet.

Uit de begroting en de tussenevaluatie van de sociale alliantiegelden¹⁵ valt op te maken dat WMW voor dit project rekent met €45,00 per uur in 2012 en €48,00 per uur in 2013. Dit komt bijna overeen met de gemiddelde salariskosten voor het hbo-personeel dat WMW in dienst heeft voor de uitvoering van welzijnsactiviteiten. Dit betekent dat de overhead van alle uren die aan dit project besteed zijn, betaald zijn met andere middelen dan de subsidie voor de sociale alliantiegelden.

WMW voert ook nog welzijnsactiviteiten uit die niet via de BCF-systematiek gesubsidieerd worden. WMW vraagt voor deze activiteiten het subsidieplafond aan zonder gespecificeerde begroting. Uit de jaarrekeningen van 2012 en 2013 van WMW valt niet op te maken hoeveel uren aan deze

¹⁵ De hoogte van de sociale alliantiegelden was €96.684 in 2012 en €130.000 in 2013.

welzijnsactiviteiten besteed worden. Het is niet duidelijk wat de kostprijs per uur of prestatie voor de activiteiten die niet via de BCF-systematiek gesubsidieerd worden, is geweest.

Inzet gemeente om doelmatig te werken

In 2011 is door de raad flink bezuinigd op de subsidie aan WMW en ook wordt er al een aantal jaar niet geïndexeerd. Het welzijnswerk heeft een nieuwe taak gekregen binnen het sociaal domein. Volgens beleidsmedewerkers en bestuurders neemt de druk op het AMW en het schoolmaatschappelijk werk toe en ontstaan er wachtlijsten. De gemeente Westerveld heeft ervoor gekozen om niet verder te bezuinigen op het welzijnswerk.

De BCF-systematiek is ingevoerd om de relatie tussen kosten en opbrengsten inzichtelijk te maken. Na de implementatie van de BCF-systematiek is de aandacht echter verslapt. Er is een accountmanager geweest, maar deze heeft na de implementatie het proces onvoldoende begeleid en door wisselingen van ambtenaren is voor 2012 en 2013 geen nieuwe opdracht geschreven. Ook heeft WMW geen nieuwe offerte geschreven. Het college heeft geen kritische vragen gesteld over het integraal uurtarief, de urenbesteding en de opbrengsten van het welzijnswerk. Voor 2014 is door de gemeente een nieuwe BCF-opdracht geschreven en WMW heeft op basis hiervan een nieuw werkplan gemaakt. Ook in 2014 ontbreekt echter een contract en worden er geen afspraken gemaakt over doelmatigheid. De opbouw van het integraal uurtarief is nog steeds onduidelijk.

Inzet WMW om doelmatig te werken

Als reactie op de bezuinigingen heeft WMW naar eigen zeggen de overhead tot een minimum beperkt en heeft WMW nauwelijks nog reserves. Om die reden zouden nieuwe bezuinigingen leiden tot ontslagen met minder uren welzijnswerk en een hoger integraal uurtarief als gevolg.

Is de subsidie doelmatig?

De aandacht gaat op dit moment vooral uit naar de inhoud en de registratie van prestaties en veel minder naar de kosten van het welzijnswerk. Het is onduidelijk hoe het integraal uurtarief van WMW opgebouwd is, waarom het uurtarief voor BCF-activiteiten rond de €90,00 euro schommelt en waarom voor de besteding van de sociale alliantiegelden met een tarief van ongeveer €45,00 euro gerekend kan worden. Het uurtarief bij collega-instellingen ligt volgens WMW tussen de € 80,00 en €100,00.¹⁶

WMW rapporteert niet óf en in hoeverre de beleidsdoelen bereikt worden en wat dit heeft gekost. Daarom kan ook niet bepaald worden of de subsidie doelmatig is. Wel heeft de gemeente voor 2014 met WMW afgesproken dat zij een urenregistratie per project zal bijhouden. Van de welzijnsactiviteiten die niet via de BCF-systematiek gesubsidieerd worden, wordt geen inhoudelijk verslag uitgebracht. Ook wordt niet per project verantwoord hoeveel kosten en uren er aan de projecten worden besteed. Van de overige subsidies die WMW ontvangt, kan de doelmatigheid daarom ook niet worden bepaald.

¹⁶ Ambtelijk overleg 22-1-14.

3.4.5 De rol van de controllers

In de functieomschrijving van de controller van gemeente Westerveld staat geschreven: *‘de concerncontroller adviseert onder meer over de kwaliteit van de begroting, de productenraming, de managementrapportages en het afdelingsplan.’* Naast de algemene concerncontroller, zijn in 2012 twee afdelingscontrollers aangesteld. De functie van de twee afdelingscontrollers is omschreven als: *‘de afdelingen ondersteunen bij het sturen op en beheersen van risico’s en bij een meer integrale bedrijfsvoering en beleidsvoorbereiding.’*

Na de aanstelling van twee afdelingscontrollers in 2011 is in 2012 een controllerstatuut opgesteld. In het controllerstatuut worden de taken en rollen van de afdelingscontrollers en de concerncontroller beschreven, evenals de communicatielijnen tussen de controllers en de afdelingen. Uitgangspunt van het controllerstatuut is *‘dat samen met de concerncontroller de afdelingscontrollers er voor zorgen dat de leidinggevenden in hun werkzaamheden ontlast worden en de organisatie verder ‘in control’ komt. Dit laatste houdt in dat er op wordt toegezien dat alle activiteiten binnen de organisatie worden uitgevoerd conform planning, opdracht en geldende regelgeving. Daarnaast zien de controllers toe op de kwaliteit van de verstrekking van zowel de bestuurlijke - als managementinformatie uit de organisatie.’*

Op grond van deze taakomschrijving is door de rekenkamercommissie gekeken naar de controlfunctie van de gemeente. De taak van de concerncontroller is naar eigen zeggen *‘adviseren in het kader van de planning- en controlcyclus: begroting, perspectiefnota, bestuursrapportages en jaarrekeningen’*. De concerncontroller controleert op inhoud en niet op financiën. De concerncontroller is niet verantwoordelijk voor en ook niet betrokken bij het opstellen, verlengen of evalueren van beleidsregels of de verordening. De concerncontroller wordt incidenteel ingeschakeld voor advies over beleidsregels of verordeningen. De eerstelijnsadvisering ligt bij de afdelingscontrollers. De concerncontroller heeft weinig zicht op wat de afdelingscontrollers in de dagelijkse praktijk doen. De relatie is niet hiërarchisch, maar functioneel. De afdelingscontrollers rapporteren niet aan de concerncontroller. Er vindt maandelijks inhoudelijk overleg plaats, waarbij de uitvoering van het controlstatuut als leidraad dient maar ook ruimte is voor andere relevante gespreksonderwerpen. Daarnaast is er tweewekelijks afstemmingsoverleg tussen control (concerncontroller en afdelingscontrollers) en medewerkers van financieel beleid. De afdelingscontroller Dienstverlening heeft een rol op het gebied van de externe dienstverlening. Hieronder valt ook de subsidierelatie met uitvoeringsinstellingen. Het is wel zo dat deze rol optimaler kan worden ingevuld; prioriteiten anderszins verhinderen dit soms. Daarnaast is de afdelingscontroller niet altijd op de hoogte van de informatievraag vanuit ‘beleid’.

In het statuut staat dat deze elke twee jaar wordt geëvalueerd en indien nodig aangepast. In de zomer van 2015 is dit nog niet gebeurd. Het statuut is in een overleg tussen de concerncontroller en de afdelingscontrollers wel tegen het licht gehouden. Toen is ambtelijk geconcludeerd dat er geen aanleiding was om het statuut te herzien; deze conclusie is niet met het college gedeeld. In 2013 heeft er in het managementteam een evaluatie van de functie en rol van de afdelingscontrollers plaatsgevonden. Dit heeft niet geleid tot enigerlei aanpassing van het statuut.

De controllers zijn gericht op de interne bedrijfsvoering en bemoeien zich amper met de subsidierelaties met uitvoeringsinstellingen. Uit ons onderzoek is gebleken dat de concerncontroller

en de afdelingscontrollers in de subsidierelatie aan welzijnsinstellingen geen noemenswaardige rol spelen.

3.5 Bevindingen over verantwoording en sturing

Deze paragraaf beschrijft op welke wijze de onderzochte instellingen zich na afloop van een subsidiejaar inhoudelijk en financieel verantwoorden. Ook wordt beschreven òf en hoe het college de verantwoordingsinformatie gebruikt om (tussentijds) bij te sturen. Oftewel, in hoeverre controleert de gemeente of de instelling de afgesproken prestaties daadwerkelijk heeft geleverd en wat doet de gemeente aansluitend met deze informatie?

Om deze vragen te beantwoorden zijn de gemaakte afspraken over verantwoording bestudeerd, evenals de inhoudelijke jaarverslagen en de jaarrekeningen van de instellingen zelf. Daarnaast is gekeken naar de overlegstructuur tussen de gemeente en de betreffende instellingen. Notulen - voor zover aanwezig - van het ambtelijke en bestuurlijke overleg zijn bestudeerd. Tot slot is onderzocht òf en op welke wijze de gemeente een vinger aan de pols houdt in het bereiken van de beleidsdoelen. Paragraaf 3.5.1 beschrijft de verantwoording en sturing in de subsidierelatie met ZZWD. De paragrafen 3.5.2, 3.5.3 en 3.5.4 beschrijven achtereenvolgens de verantwoording en sturing in de subsidierelatie met Scala, OBW en WMW.

3.5.1 Verantwoording en sturing ZZWD

Inhoudelijke verantwoording

In de beschikking is opgenomen dat de subsidie kan worden vastgesteld na het indienen van een jaarverslag. De gemeente en ZZWD hebben geen afspraken gemaakt over welke informatie ZZWD precies moet aanleveren in het jaarverslag. ZZWD levert elk jaar een maatschappelijk verslag aan waarin alle activiteiten van ZZWD voor meerdere gemeenten verantwoord worden. In het maatschappelijk verslag wordt niet op gemeenteniveau over sociale dagopvang gerapporteerd. ZZWD levert verder jaarlijks een kort inhoudelijk verslag op van de sociale dagopvang in de gemeente Westerveld. Hierin beschrijft ZZWD de ontwikkelingen op het gebied van sociale dagopvang en verantwoordt ZZWD het aantal afgenomen dagdelen sociale dagopvang. In 2013 noemt ZZWD voor het eerst ook het aantal unieke cliënten voor de sociale dagopvang.

De gemeente is tevreden over de verantwoording door ZZWD en heeft nooit vragen gesteld over het maatschappelijke verslag of het inhoudelijke verslag.

Financiële verantwoording

In de beschikking is opgenomen dat de subsidie vastgesteld kan worden na het indienen van een jaarrekening met een accountantsverklaring. Er staat niet omschreven wat uit de jaarrekening te herleiden moet zijn. ZZWD levert een jaarrekening aan over de gehele exploitatie van ZZWD. De sociale dagopvang in Westerveld is hiervan slechts een klein onderdeel (nog geen 0,5% van de omzet). Een

aparte jaarrekening met accountantsverklaring voor deze relatief kleine gemeentelijke subsidie zou volgens ZZWD onredelijk en niet-proportioneel zijn.

Overlegstructuur

Er is onduidelijkheid over de organisatie van het overleg tussen ZZWD en de gemeente. De gemeente spreekt over drie à vier keer ambtelijk overleg per jaar. Tijdens dit overleg wordt onder andere het jaarverslag mondeling toegelicht. De gemeente is zeer tevreden over het overleg. Alleen in het geval van grote veranderingen wordt er een gespreksverslag opgemaakt en dit is de afgelopen jaren niet het geval geweest. Kleine veranderingen op basis van overleg worden door ZZWD altijd naar tevredenheid van de gemeente doorgevoerd. ZZWD daarentegen geeft aan dat er niet of nauwelijks overleg plaatsvindt over de subsidierelatie en de verantwoordingssystematiek. Wel is er af en toe contact met de beleidsmedewerker, maar deze ontmoetingen zijn meestal informeel: er is geen agenda en er wordt geen gespreksverslag opgemaakt. ZZWD geeft aan behoefte te hebben aan meer structureel overleg met inhoudelijke besprekpunten.

Bijsturing door de gemeente

ZZWD en de gemeente Westerveld hebben geen afspraken gemaakt over tussentijdse verantwoording. Er is ook geen structureel tussentijds overleg over de voortgang. De gemeente heeft tussentijds geen zicht op de uitvoering van de sociale dagopvang, inhoudelijk noch financieel. De gemeente is dan ook niet in staat om tussentijds bij te sturen.

De gemeente is sinds 2012 met ZZWD in gesprek is over de mogelijkheden om de resultaten van de sociale dagopvang te vergroten. Bijvoorbeeld door ouderen en vrijwilligers vaker in te zetten bij de activiteitenbegeleiding. ZZWD is bezig met de ontwikkeling van een nieuw concept voor meer flexibele dagopvang en bredere toegang. De verantwoording op dagdelen wordt voor ZZWD steeds lastiger. Ook het aantonen van de gemaakte kosten en de hiermee bereikte maatschappelijke effecten is moeilijk. De vraag naar sociale dagopvang neemt toe en dit heeft drie oorzaken: vergrijzing (dus meer ouderen, de doelgroep wordt groter), strengere eisen aan de AWBZ-indicatie (dus de doelgroep zonder indicatie wordt groter) en mensen blijven langer thuis wonen. ZZWD wil dan ook intensiever en structureler met de gemeente in overleg over de bijstelling van doelen, de uitvoering van de sociale dagopvang en de financiering van de sociale dagopvang.

Monitoring voortgang beleidsdoelen

Sociale dagopvang is niet aan een beleidsdoel gekoppeld en er zijn geen indicatoren voor de sociale dagopvang vastgelegd. Het college kan de voortgang van de beleidsdoelen dan ook niet monitoren. In de jaarverslagen van de gemeente wordt niet over ZZWD of de sociale dagopvang gerapporteerd.

3.5.2 Verantwoording en sturing Scala

Inhoudelijke verantwoording

In de beschikking is opgenomen dat de subsidie vastgesteld kan worden na het indienen van een jaarverslag. Scala levert jaarlijks een inhoudelijk jaarverslag. In de beschikking van 2013 wordt voor de subsidieafspraken verwezen naar het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl'. In dit werkplan zegt Scala een halfjaarlijkse inhoudelijke verantwoording toe. Scala heeft de halfjaarlijkse rapportage in 2013 niet gemaakt en de gemeente heeft er niet naar gevraagd. Scala maakt één jaarverslag voor meerdere gemeenten. In het jaarverslag verantwoordt Scala per gemeente de leerlingenaantallen per cursus. Verder wordt per gemeente kwalitatief verantwoord welke activiteiten Scala heeft uitgevoerd in het kader van cultuureducatie, scholenprojecten, amateurkunst en andere culturele activiteiten. Indien mogelijk noemt Scala de bezoekersaantallen, het aantal deelnemers, het aantal scholen et cetera. Het college controleert of het jaarverslag aanwezig is en of het verslag de juiste informatie bevat. De gemeente is tevreden met de inhoudelijke verantwoording.

Financiële verantwoording

In de beschikking is opgenomen dat de subsidie vastgesteld kan worden na het indienen van een jaarrekening met accountantsverklaring. Scala levert jaarlijks een jaarrekening aan met accountantsverklaring. De gemeente is niet tevreden over de jaarrekeningen. Scala voorziet de gemeente van een instellingsbrede, gemeente-overstijgende jaarrekening. Hierdoor kan gemeente Westerveld niet nagaan of de gemeentelijke subsidie ook binnen de gemeentegrenzen is besteed. Er is afgesproken dat Scala over het jaar 2014 een jaarrekening indient waarin het onderscheid tussen gemeenten wel gemaakt wordt.

Overlegstructuur

Er vindt jaarlijks een bestuurlijk overleg plaats en indien nodig wordt een extra overleg ingelast. Tot en met 2014 vond minimaal vier keer per jaar een ambtelijk overleg plaats met Scala. Het ambtelijk overleg ging vooral over de omslag naar werken volgens de nieuwe programmalijnen. Verder is er contact tussen de gemeente en Scala tijdens bijeenkomsten van de stuurgroep cultuureducatie. De stuurgroep cultuureducatie komt drie à vier keer per jaar bijeen. Van deze bijeenkomsten zijn verslagen opgemaakt maar deze zijn niet in bezit van de RKC.

Bijsturing op inhoud

De gemeente heeft in overleg met Scala de 'Conceptnotitie Cultuureducatie gemeente Westerveld 2013' opgesteld. Op basis van deze notitie heeft Scala het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' geschreven en dit werkplan sluit goed aan bij de inhoudelijke wensen van de gemeente Westerveld. De in het werkplan genoemde leerlingenaantallen voor cursorisch onderwijs worden door Scala in 2012, 2013 en 2014 niet gehaald. Sinds 2008 heeft Scala geen behoefteonderzoek meer uitgevoerd. Wat de achterliggende oorzaken zijn van de structureel tegenvallende leerlingenaantallen is niet door Scala onderzocht. De gemeente heeft de tegenvallende leerlingenaantallen opgemerkt en benoemd, maar zij heeft geen sancties aangekondigd of opgelegd. De gemeente heeft ook niet alsnog aangedrongen op een behoefteonderzoek.

Uit het behoefteonderzoek uit 2008 bleek overigens dat de prestaties op het gebied van het HaFaBra-onderwijs tegenvallen, omdat de vraag van scholen vooral gericht is op theater, beeldende vorming,

dans en erfgoed en minder op muziek. De gemeente is voornemens de ontwikkelingen in het HaFaBra-onderwijs eind 2015 of begin 2016 te evalueren. De gemeente heeft niet bijgestuurd naar aanleiding van de tegenvallende leerlingenaantallen in het HaFaBra-onderwijs.

Bijsturing op financiën

De uitvoeringsovereenkomst van 2011 is verlengd voor 2012. Scala richt de begroting van 2012 echter al in naar de nieuwe bedrijfsvoering: het aanbieden van een productwerkplan met programmalijnen. Uit de 'Adviesnota Begroting 2012 Scala' aan B&W blijkt dat de gemeente Westerveld hiermee niet akkoord wil gaan en aan Scala wil vragen om de begroting in te richten op basis van de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst. Dit advies is opgevolgd en Scala heeft de begroting aangepast.

De beoogde opbrengsten van Scala Nieuwe Stijl vallen tegen. Niet alleen lopen de leerlingaantallen terug en daarmee ook de inkomsten op basis van eigen bijdragen, tevens is het niet gelukt om de uitgaven voldoende te reduceren. Door de bezuinigingen en de tegenvallende opbrengsten van efficiency-maatregelen is Scala in 2013 in de financiële problemen geraakt. De gemeente Westerveld neemt deze problemen waar en bespreekt deze met Scala. De gemeente stelt zich coulant op en geeft Scala de ruimte om de financiële problemen op te lossen. Toen de begroting van Scala in 2014 weer tegenviel, heeft de gemeente in kaart gebracht waardoor de financiële problemen veroorzaakt werden en heeft vervolgens besloten om over te gaan tot betaling per maand om het financiële risico voor de gemeente te verkleinen.

Monitoring voortgang beleidsdoelen

Scala wordt door de gemeente gesubsidieerd om een aantal activiteiten op het gebied van cultuureducatie uit te voeren. Verder is het een doel van de gemeente om Scala als culturele instelling in de gemeente te handhaven. De gemeente heeft geen prestatieafspraken geformuleerd. In het jaarverslag van de gemeente rapporteert het college met behulp van kwalitatieve informatie of en in hoeverre Scala de beleidsdoelen heeft gehaald. Het college gebruikt geen kwantitatieve informatie.

3.5.3 Verantwoording en sturing OBW

Inhoudelijke verantwoording

In de beschikking staat dat OBW elk jaar een jaarverslag moet indienen en dit doet OBW ook. De gemeente stelt geen eisen aan de inhoudelijke verantwoording. OBW gebruikt digitale klantenpanels om informatie te verzamelen over de kwaliteit van de dienstverlening. OBW voert om de twee à drie jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit en de 'bieb op school' wordt landelijk gemonitord. De resultaten van deze onderzoeken worden niet gebruikt in het jaarverslag van OBW. In de jaarverslagen worden nieuwe producten en innovaties niet of nauwelijks voor het voetlicht gebracht. De verantwoording is vooral gericht op traditionele prestaties, bijvoorbeeld het aantal abonnementen en het aantal uitleningen.

De gemeente is tevreden over de informatie die over het bibliotheekwerk beschikbaar is: er is informatie over het ledenbestand van OBW per leeftijdsgroep, het aantal uitleningen, de ontwikkelingen van de digitale bibliotheek en de voortgang van het project 'bieb op school'. De gemeente is ook op de hoogte van de informatie die via Biblionet beschikbaar wordt gesteld.

Financiële verantwoording

In de beschikking staat dat OBW elk jaar een jaarrekening met accountantsverklaring moet indienen en dit doet OBW ook. De jaarrekeningen worden door de gemeente kritisch bekeken en er wordt een adviesnota voor het college geschreven. In de subsidievaststelling worden alle opvallendheden door de gemeente benoemd. In 2012 heeft OBW bijvoorbeeld een fors overschot op de exploitatie waar de gemeente een opmerking over maakt in de subsidievaststelling. De gemeente stelt zich betrokken op bij de uitvoering van de bezuinigingstaakstelling vanaf 2013 en zij heeft grote invloed bij de inhoudelijke invulling van de bezuinigingen.

Overlegstructuur

Er is regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen OBW en de gemeente over de stand van zaken bij de uitvoering van de 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020'.

Bijsturing

De gemeente Westerveld heeft geconstateerd dat de doelgroep ouderen sinds de uitvoering van de 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020' te weinig aandacht heeft gekregen. De gemeente heeft bij OBW aangegeven dat zij voor de doelgroep ouderen een visie en een plan verwacht waarin tevens wordt geanticipeerd op digitale ontwikkelingen.

De 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020' is ten tijde van dit onderzoek drie jaar oud en de gemeente heeft zich voorgenomen om een tussenstand op te maken, onder meer met het oog op aankomende, nieuwe bezuinigingen. Over een mogelijke evaluatie van het beleid is nog niets concreet vastgelegd.

Monitoring voortgang beleidsdoelen

In de jaarverslagen 2012, 2013 en 2014 van de gemeente wordt telkens een volledige paragraaf gewijd aan OBW. Hierin wordt kwalitatief beschreven wat de ontwikkelingen zijn in het bibliotheekwerk op strategisch niveau. Aangezien de beleidsdoelen niet voldoende SMART geformuleerd zijn in de programmabegrotingen, kan de gemeente ook niet SMART rapporteren over de voortgang van de beleidsdoelen. De informatie die de gemeente in het jaarverslag weergeeft geeft wel een goed beeld van de ontwikkelingen.

OBW omschrijft in de subsidieaanvragen de voortgang van de 'Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020'. Ondanks de bezuinigingen is het ledenaantal redelijk constant gebleven: circa 30% van de Westerveldse bevolking is lid van de bibliotheek. Het aandeel jeugd is meer dan 55% en

het project 'bieb op school' verloopt succesvol. De aanwezigheid van de bibliotheek in zorginstellingen is onduidelijk.

3.5.4 Verantwoording en sturing WMW

Inhoudelijke verantwoording

In de BCF-opdrachten heeft de gemeente per activiteit teleenheden en indicatoren beschreven. Tussen de gemeente en WMW bestaat geen consensus over wat WMW wel en niet moet registreren. Hierbij geeft WMW aan dat de meeste teleenheden en indicatoren niet door WMW geregistreerd kunnen worden, omdat de systemen hierop niet zijn ingericht. De BCF-afspraken waren hierdoor op voorhand niet haalbaar. WMW rapporteert in het jaarverslag niet over de teleenheden en indicatoren. In 2012 laat het jaarverslag zelfs het geheel aan activiteiten in de gemeente Meppel en Westerveld zien. De inhoudelijke verantwoording kan daarom ook niet kwalitatief vergeleken worden met de afspraken met de gemeente Westerveld. Over 2013 levert WMW wel een inhoudelijk jaarverslag aan over de activiteiten van WMW in de gemeente Westerveld, maar over de teleenheden, indicatoren en beleidsdoelen wordt niets gerapporteerd.

De gemeente heeft in 2013 de handschoen opgepakt en heeft voor het jaar 2014 met WMW nieuwe afspraken gemaakt over prestaties en registraties. In het werkplan van 2014 staan indicatoren opgenomen. Maar ook voor 2014 geldt dat het proces niet naar alle tevredenheid is afgehandeld. Er blijft onenigheid bestaan over nut en noodzaak van de registratie van *output* in het snel veranderende sociale domein. Het gaat uiteindelijk om het meten van *outcome* en de vertaalslag van *output* naar *outcome* is erg lastig. WMW vindt het niet wenselijk om met streefdoelen te werken en wil de voortgang vooral in dialoog met de gemeente bewaken. De gemeente en WMW zijn overeengekomen dat WMW ook over 2014 niet wordt afgerekend op prestaties, mits alle activiteiten aansluiten bij de afgesproken doelen en effecten. De gemeente verwacht vanaf 2014 voldoende inzicht hebben in wat wel en niet goed gaat aan de hand van kwartaalrapportages en jaarverslagen.

In de tussenevaluatie van de sociale alliantiegelden komen kwantitatieve prestaties op beperkte schaal voor. WMW kan niet hard maken wat er met de sociale alliantiegelden is bereikt.¹⁷ De waarderingssubsidies, activiteitensubsidies en projectsubsidies die WMW verder nog ontvangt worden in het jaarverslag slechts zeer algemeen inhoudelijk verantwoord.

Financiële verantwoording

Uit de jaarrekening van 2012 valt niet op te maken welke kosten aan de gemeente Meppel en welke kosten aan de gemeente Westerveld zijn toe te rekenen. De gemeente heeft WMW de opdracht gegeven om dit voor het jaar 2013 aan te passen. De gemeente verwacht dat duidelijk wordt hoeveel uren van elke deelactiviteit besteed zijn in de gemeente Westerveld. Deze urenverantwoording ontbreekt in de jaarrekening van 2013 en de gemeente vraagt hier ook niet naar. De gemeente stelt

¹⁷ In het gespreksverslag van het ambtelijk overleg van 12 september 2013 stelt de gemeente dat er geen duidelijke en tastbare resultaten zijn gerealiseerd voor het totale bedrag dat WMW aan sociale alliantiegelden heeft ontvangen (€ 260.000 over 2012 en 2013). WMW stelt van wel, maar kan dit niet concreet aantonen.

de subsidie zonder vragen vast. Of de uren die de gemeente Westerveld subsidieert in 2012 en 2013 daadwerkelijk besteed zijn aan de activiteiten waarvoor de subsidie bedoeld was, valt dus niet vast te stellen. In de jaarrekening van 2014 wordt voor het eerst wel gerapporteerd over de bestede uren per prestatieveld per gemeente.

In de tussenevaluatie van de sociale alliantiegelden wordt gerapporteerd over de totale urenbesteding, maar niet over de urenbesteding per deelproject. De verantwoording van de urenbesteding kan dus niet met de begroting vergeleken worden.

Overlegstructuur

Minstens vier maal per jaar vindt ambtelijk overleg plaats. Tijdens het overleg wordt veel gesproken over de BCF-opdrachten, de financiering en de verantwoording van de activiteiten die WMW uitvoert. De opbouw van de BCF-opdracht biedt een duidelijke structuur aan de hand waarvan kan worden overlegd. Er wordt een verslag gemaakt van het overleg met daarbij een activiteitenlijst. Hoe vaak er bestuurlijk overleg plaatsvindt, is niet duidelijk.

Bijsturing

Tijdens de subsidiejaren 2012 en 2013 kon de gemeente Westerveld niet zien hoeveel uren er aan de verschillende activiteiten in de gemeente werden besteed. Ook van de resultaten en prestaties werd slechts summier verslag gedaan. Bijsturing gebeurde vooral op basis van de mondelinge informatie die tijdens ambtelijk overleg werd uitgewisseld. Voor het maatschappelijk werk is ondertussen het registratiesysteem Regas voorhanden, maar voor het welzijnswerk is dit systeem er niet. De gemeente zoekt samen met WMW naar mogelijkheden om uren zodanig te registreren dat dit niet ten koste gaat van de 'handen aan het bed'.

Vanaf 2014 werkt WMW met kwartaalrapportages waarin - weliswaar nog altijd vooral kwalitatief - schriftelijk verslag wordt gedaan van de ontwikkelingen per prestatieveld. De kwartaalrapportages vormen de *input* voor het ambtelijk overleg. Op basis van de kwartaalrapportages en het ambtelijk overleg heeft de gemeente vastgesteld dat WMW met bepaalde activiteiten goede resultaten boekt en dat bepaalde andere doelen zeer lastig te bereiken zijn. Over het servicepunt vrijwilligers, het AMW en het schoolmaatschappelijk werk is de gemeente bijvoorbeeld zeer tevreden. Het resultaat op het gebied van prestatieveld leefbaarheid en sociale samenhang (dorpsnetwerken) blijft sterk achter: de gemeente vindt de aanpak te weinig planmatig en WMW heeft onvoldoende bepaald waar zij over een bepaalde tijd wil staan. De gemeente verlangt een meer planmatige aanpak van de dorpsnetwerken.

WMW constateert dat de gemeente nu meer nadruk legt op cijfers dan voorheen maar weet niet hoe de gemeente de cijfers over *output* gebruikt. De vertaling naar *outcome* wordt niet gemaakt.

Monitoring voortgang beleidsdoelen

De beleidsdoelstellingen die in de BCF-opdracht worden beschreven komen niet overeen met de gemeentelijke doelen die beschreven staan in de programmabegrotingen. De BCF-opdracht is in 2012 en 2013 niet vernieuwd, dus de opdracht is nog gebaseerd op beleidsdoelen uit eerdere programma's. Het ligt in de lijn der verwachting dat de uitvoering van het welzijnswerk en het AMW volgens de

gemaakte afspraken bijdraagt aan de beleidsdoelen, maar dit kan niet worden aangetoond. Een uitzondering hierop vormen de afspraken in het kader van de sociale alliantiegelden. Hiervoor heeft de gemeente een opdracht geschreven die aansluit op het beleid.

De gemeente heeft vele beleidsdoelen waaraan het welzijnswerk een bijdrage levert. De doelen zijn verspreid over meerdere beleidsvelden en uitgewerkt in meerdere notities, met elk weer hun eigen kaders. Het beleidsveld is sterk in beweging en het is voor WMW en de gemeente heel lastig om welzijnswerk te vertalen naar SMART geformuleerde doelen (en dan vooral de M van meetbaar). In verschillende beleidsdocumenten worden kengetallen beschreven die met welzijnswerk te maken hebben, maar streefdoelen worden nauwelijks genoemd. Het kwantitatief bewaken van de voortgang van deze beleidsdoelen is dus bijna niet mogelijk. In de BCF-opdrachten worden wel kengetallen met streefcijfers genoemd, maar hierover rapporteert WMW niet. De voortgang van deze doelen kan dus niet kwantitatief gemonitord worden.

In het jaarverslag van de gemeente wordt per programmadoel kort kwalitatief verslag gedaan van de voortgang van de beleidsdoelen waarbij de informatie die WMW levert in kwartaal- en jaarrapportages beperkt wordt gebruikt.

3.6. Bevindingen over verantwoording aan de raad

Deze paragraaf beschrijft in hoeverre het college en de raad afspraken hebben gemaakt over het aanleveren van begrotings- en verantwoordingsinformatie bij de subsidieverstrekking. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

De subsidieverlening aan de welzijnsinstellingen ZZWD, Scala, OBW en WMW maakt onderdeel uit van de beleidscyclus van de gemeente. In de programmabegroting (programma's 4 en 7) staat waar de gemeente in het begrotingsjaar geld aan uitgeeft. De subsidies voor ZZWD en OBW zijn direct te herleiden: zowel voor de sociale dagopvang aan ouderen als voor het bibliotheekwerk wordt één bedrag genoemd. Om de subsidie aan Scala te kunnen herleiden, moet een optelling worden gemaakt van de subsidie voor Algemene Muzikale Vorming op scholen en van de subsidie voor Scala als instelling die cursorisch onderwijs aanbiedt. Het is voor raadsleden lastig om zicht te krijgen op het totale subsidiebedrag dat aan WMW wordt verleend: het gaat hier namelijk om diverse afzonderlijke subsidies (o.a. voor Algemeen Maatschappelijk Werk, voor vier dorpshuizen, voor een contactpunt mantelzorg, voor mantelzorgondersteuning, voor een ouderenadviseur et cetera). Daarnaast ontvangt WMW ook nog de zogenoemde Sociale Alliantiegelden.

Raadsleden krijgen via jaarrekeningen en jaarverslagen van de gemeente inzicht in het verloop van een begrotingsjaar. Alle inkomsten en uitgaven - dus ook van de diverse subsidierelaties - zijn dan definitief bekend. Substantiële afwijkingen van de begroting - voor zover bekend gedurende een subsidiejaar - worden in de tussenrapportages (buraps) vermeld. Het accent ligt op financiële verantwoording, maar er is ook aandacht voor globale inhoudelijke verantwoording. Als er grote inhoudelijke afwijkingen zijn, dan worden deze ook door het college gerapporteerd, maar deze zijn in de onderzoeksperiode niet voorgekomen.

Naast de informatie in de stukken die onderdeel uitmaken van de beleidscyclus (gemeentelijke programmabegroting, jaarrekening, jaarverslag en buraps), wordt de raad door het college

geïnformeerd over de subsidieverlening aan ZZWD, Scala, OBW en WMW: de raad ontvangt ter kennisgeving de door de instellingen ingediende financiële en inhoudelijke jaarverslagen. Deze informatie wordt door raadsleden te omvangrijk en soms ook te complex gevonden om tot in detail te doorgronden.

Alle collegebesluiten over subsidieverlening worden ter informatie aan de raad voorgelegd en kunnen door de raad geagendeerd worden, maar worden meestal als een hamerstuk in de raadscommissie behandeld. Raadsleden kunnen ook buiten de raadsvergadering om vragen stellen aan de betrokken ambtenaar of om een toelichting vragen, maar dit gebeurt slechts sporadisch.

Raadsleden zijn niet op de hoogte van de subsidie aan ZZWD voor het bieden van sociale dagopvang aan ouderen. De subsidierelatie met Scala is op hoofdlijnen bekend. De subsidierelatie met OBW is bekend, hoewel raadsleden een vrij traditioneel beeld hebben van het bibliotheekwerk. De nieuwe functies van de bibliotheek zijn niet bekend en ook de hoogte van het subsidiebedrag en is niet bekend bij raadsleden. Wel weten raadsleden dat OBW te maken heeft gehad met een forse bezuiniging die heeft geleid tot het stopzetten van de bibliobussen en tot bezuinigingen op de huisvesting. Ook de subsidierelatie met WMW is op hoofdlijnen bekend. Raadsleden weten dat bij deze subsidierelatie wordt gewerkt met BCF, maar niet wat BCF precies inhoudt. Raadsleden vragen zich af welke prestatieafspraken worden gemaakt en of de prestaties daadwerkelijk door WMW worden geleverd. De raadsleden willen op basis van de actieve informatieplicht van het college geïnformeerd worden als WMW bepaalde prestaties niet zou leveren.

De raad is door het college geïnformeerd over de subsidierelaties, maar heeft er voor gekozen nauwelijks discussie of debat te voeren over de subsidierelaties en de manier waarop diverse bezuinigingen ten aanzien van subsidies zijn doorgevoerd. De keuzes die als gevolg van de bezuinigingen moesten worden gemaakt, zijn vooral door het college en de instellingen zelf gemaakt. Met uitzondering van de bibliobussen zijn er geen politieke keuzes gemaakt over de inkleuring van de bezuinigingen. In het verlengde hiervan weet de raad ook niet op welke wijze WMW de bezuinigingen heeft doorgevoerd (welke activiteiten zijn behouden, welke activiteiten vinden minder frequent plaats en welke zijn opgeheven?).

De raad zou het op prijs stellen als instellingen waaraan een substantiële subsidie wordt verstrekt elk jaar hun plannen en activiteiten zouden komen toelichten. Dit is er echter nog nooit van gekomen; noch de raad, noch het college, heeft initiatief genomen om instellingen uit te nodigen.

Bijlage 1: normenkader

Normenkader Westerveld

Normen	Criteria
0. De ASV is up-to-date.	
1. De formulering van beleidsdoelen is voldoende SMART	
2. Het college past conform het eigen beleid BCF toe in de subsidierelatie met WMW.	2a. Registratie van prestaties en resultaten maken de bijdrage van WMW aan beleidsdoelen én de relatie tussen kosten en inzet inzichtelijk.
	2b. Het contract tussen gemeente en WMW bevat in ieder geval afspraken over te realiseren resultaten, te leveren prestaties, beoordelingscriteria, registratie en tussentijdse communicatie en aanvullende leveringsvoorwaarden.
	2c. WMW ontvangt subsidie op basis van een uitvoeringsovereenkomst op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).
	2d. De gemeente Westerveld volgt de cyclus van de 10 stappen van BCF in de subsidierelatie met WMW.
3. De subsidieafspraken met de instellingen zijn SMART geformuleerd.	3a. De subsidieafspraken op het gebied van doeltreffendheid zijn SMART geformuleerd (in een uitvoeringsovereenkomst - uitsluitend bij budgetsubsiëring).
	3b. De subsidieafspraken op het gebied van doelmatigheid zijn SMART geformuleerd (in een uitvoeringsovereenkomst - uitsluitend bij budgetsubsiëring).
	3c. De afgesproken prestaties dragen bij aan de doelen van de coalitieprogramma's en aan de beleidsdoelen.
4. Het college werkt via de Algemene Subsidieverordening Westerveld 2007.	4a. De aanvraag gaat vergezeld van een activiteitenplan en een inhoudelijk verslag van het voorgaande jaar volgens de gestelde eisen.

	4b. De aanvraag gaat vergezeld van een raming van inkomsten en uitgaven, een financieel verslag van het vorige jaar en gegevens over het eigen vermogen volgens de gestelde eisen.
	4c. De aanvraag geschiedt uiterlijk 31 mei van het voorafgaande jaar.
	4d. Het college beslist over de aanvraag uiterlijk 31 december van het voorafgaande jaar.
	4e. Bij de subsidieverlening geeft het college aan welk budget verbonden is aan welke te leveren producten.
	4f. Bij de subsidieverlening geeft het college aan hoe betaling en bevoorschotting plaatsvindt.
	4g. De aanvraag tot vaststelling is voorzien van een inhoudelijk en financieel verslag volgens de gestelde eisen.
	4h. Het college stelt de subsidie vast uiterlijk 6 maanden na ontvangst aanvraag vaststelling.
5. Het college evalueert of de met de subsidieverstreking beoogde doelen zijn gerealiseerd en stuurt bij.	5a. Het college controleert, mede aan de hand van rapportages, of de afgesproken prestaties juist en tijdig zijn geleverd.
	5b. Het college onderneemt waar nodig actie, wanneer prestaties onder de maat zijn.
	5c. Het college monitort de voortgang van de beleidsdoelen.
6. De subsidieverlening aan welzijnsinstellingen is doelmatig.	6a. Het college en de onderzochte welzijnsinstellingen hebben afspraken gemaakt over doelmatigheid, zoals de kosten per activiteit, prestatie of anderszins.
	6b. Het college en de onderzochte welzijnsinstellingen zetten zich aantoonbaar in om de prestaties op een zo efficiënt mogelijke wijze te realiseren.
7. De raad is in staat te sturen op basis van begrotings- en	7a. Het college en de raad hebben afspraken gemaakt over het aanleveren van begrotings- en

verantwoordingsinformatie.	verantwoordingsinformatie.
	7b. De raad krijgt tijdig adequate begrotings- en verantwoordingsinformatie aangeleverd door het college.
	7c. De raad gebruikt begrotings- en verantwoordingsinformatie bij het uitvoeren van haar kaderstellende en controlerende rol.

Bijlage 2: referenties

Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	Functie	Organisatie
Mw. Paula Bisschop Boele	Beleidsambtenaar	Gemeente Westerveld
Mw. Renske Bult	Beleidsambtenaar	Gemeente Westerveld
Mw. Rineke van der Galiën	Beleidscoördinator, projectleider sociaal domein	Gemeente Westerveld
Dhr. Kees van Hasselaar	Beleidsambtenaar	Gemeente Westerveld
Dhr. Eisso Oeseburg	Concern controller	Gemeente Westerveld
Dhr. Erik van Schelven	Wethouder	Gemeente Westerveld
Dhr. Tjerk Voigt	Afdelingshoofd, projectleider	Gemeente Westerveld
Dhr. Jelle de Haas	Raadslid Gemeentebelangen	Gemeente Westerveld
Dhr. Johan Moes	Raadslid VVD	Gemeente Westerveld
Mw. Corine Volleberg	Directeur, bestuurder	Stichting Welzijn MensenWerk
Mw. Anneke de Haas	Regiomanager bibliotheek	Stichting Openbare Bibliotheek Westerveld
Dhr. Gerard Schoep	Directeur, bestuurder	Stichting Zorgcollectief Zuidwest-Drenthe
Dhr. Gerrit Jan Rutgers	Manager inhoudelijke zaken	Scala Centrum voor de Kunsten
Mw. Karin van der Weerd	Hoofd bedrijfsbureau	Scala Centrum voor de Kunsten

Bronnenlijst Westerveld

GEMEENTE

Adviesnota Begroting 2012 Scala

Adviesnota Intrekken Beleidsregels Dorpshuizen 2006

Adviesnota Jaarrekening en jaarverslag Scala Meppel 2012

Adviesnota Jaarstukken WMW 2012

Algemene Subsidieverordening Westerveld 2007

BCF Opdracht Algemeen Maatschappelijk Werk 2012

BCF Opdracht Welzijnswerk 2014

Beleidsplan WMO 2012-2015

Beleidsregels 2009-2012 Welzijn, Zorg, Cultuur, Sport

Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Westerveld 2012

Brief uitstel definitieve vaststelling subsidie WMW 2012 (9 juli 2013)

Collegeprogramma 2014-2018 'Samen waarmaken'

Jaarverslag en jaarrekening 2012

Jaarverslag en jaarrekening 2013

Jaarverslag en jaarrekening 2014

Nota Beleidsplan WMO 2012-2015

Notitie Bibliotheekwerk gemeente Westerveld 2012-2020

Conceptnotitie Cultuureducatie gemeente Westerveld 2013

Opdrachtformulering Welzijnswerk 2011-2012 – BCF

Opdrachtformulering Welzijnswerk 2014

Perspectiefnota 2012

Perspectiefnota 2013

Programmabegroting 2012 = Collegeprogramma 2010-2014

Programmabegroting 2013

Subsidieprogramma 2012

Subsidieprogramma 2013

Subsidieprogramma 2014

Sociale Structuurvisie 2012

Subsidievaststelling 2012 aan OBW (4 juli 2013)

Subsidievaststelling 2012 aan WMW (27 augustus 2013)

Subsidievaststelling 2012 aan ZZWD (11 juli 2013)

Subsidievaststelling 2013 aan OBW (geen datum)

Subsidievaststelling 2013 aan ZZWD (17 december 2014)

Subsidievaststelling 2013 aan Scala Meppel (5 december 2013)

Subsidieverlening 2012 aan OBW (16 december 2011)

Subsidieverlening 2012 aan Scala (19 december 2011)

Subsidieverlening 2012 aan WMW (19 december 2011)

Subsidieverlening 2012 aan WMW (2 februari 2012)

Subsidieverlening 2012 aan WMW (7 februari 2012)

Subsidieverlening 2013 aan WMW (centraal meldpunt) (27 december 2012)

Subsidieverlening 2013 aan WMW (contactpunt mantelzorg) (27 december 2012)

Subsidieverlening 2012 aan ZZWD (23 december 2011)

Subsidieverlening 2013 aan OBW (14 december 2012)

Subsidieverlening 2013 aan ZZWD (14 december 2012)

Subsidieverlening 2013 aan Scala (14 december 2012)

Toelichting Adviesnota Begroting 2012 Scala

Toelichting Adviesnota Jaarrekening en jaarverslag Scala Meppel 2012

Uitstel met betrekking tot definitieve vaststelling subsidie 2012 (4 juli 2013)

Uitvoeringsprogramma Maatschappelijk welzijn 2013

Uitvoeringsprogramma Maatschappelijk welzijn 2014

WMO 2012

SCALA

Accountantsverklaring Scala 2012

Accountantsverklaring Scala 2013

Begroting 2012

Begroting 2013

Jaarrekening 2012

Jaarrekening 2013

Jaarverslag 2012

Jaarverslag 2013

Memo Scala over jaarstukken 2012 (11 oktober 2013)

Productbegroting 2012

Productenboek 2012

Uitvoeringsovereenkomst Scala en gemeente Westerveld 2011-2012

Vragen en antwoorden Begroting Scala 2012

Werkplan Scala voor de kunsten 2012 (Scala Westerveld): Scala nieuwe Stijl

OBW

Accountantsverklaring OBW 2013

Begroting 2012

Begroting 2013

Jaarrekening 2012

Jaarrekening 2013

Jaarverslag 2012

Jaarverslag 2013

WMW

Accountantsverklaring WMW 2012

Accountantsverklaring WMW 2013

BCF offerte WMW 2011 – 2012

Begroting Sociale Alliantiegelden 2013 Westerveld

Begroting BCF 2014

Brief aan gemeente Westerveld betreffende sociale alliantie gelden (4 november 2011)

Evaluatieverslag Sociale alliantie najaar 2011 en 2012

Jaarrekening 2012

Jaarrekening 2013

Jaarverslag 2012

Jaarverslag 2013

Kadernotitie Sociale alliantie 2011-2014 gemeente Westerveld

Offerte schoolmaatschappelijk werk WMW 2012

Projectplan Besteding Sociale Alliantiegelden 2013

Subsidieaanvraag 2013 Contactpunt mantelzorg, WMO raad Westerveld, Centraal meldpunt (29 mei 2012)

Subsidieaanvraag welzijnswerk en maatschappelijk werk 2012 (18 oktober 2011)

Verantwoording Sociale Alliantiegelden najaar 2011, 2012 en voorjaar 2013

Werkplan BCF 2011-2012

Werkprogramma BCF Westerveld WMW 2014

ZZWD

Accountantsverklaring Stichting Zorgcentra Zuidwest-Drenthe 2012

Accountantsverklaring Stichting Zorgcollectief Zuidwest-Drenthe 2013

Begroting Dagopvang 2012

Jaarrekening 2012

Jaarrekening 2013

Maatschappelijk Verslag 2012 (28 mei 2013)

Maatschappelijk Verslag 2013 (21 mei 2014)

Subsidieaanvraag 2012 (14 april 2011)

Subsidieaanvraag 2013 (8 mei 2012)

Verantwoording Dagactiviteiten voor ouderen 2013 in Westerveld

Verslag 2011 en werkplan dagopvang Westerveld 2012-2013

Verslag 2012 en werkplan dagopvang Westerveld 2013-2014

Rekenkamercommissie Westerveld
p/a Postbus 201
7940 AM MEPPEL

VERZONDEN 26 APR. 2016

Datum
20 april 2016

Ons kenmerk
16/07072

Uw brief

Uw kenmerk

Onderwerp
rekenkameronderzoek 'Oog voor Welzijn'

Geachte Rekenkamercommissie,

De rapportage 'Oog voor Welzijn' met de bevindingen van uw onderzoek naar besteding en verantwoording van subsidies op het welzijnsterrein hebben wij van u ontvangen voor het geven van een bestuurlijke reactie.

Wij maken graag gebruik van de gelegenheid om onze kanttekeningen en waarnemingen aan u mede te delen.

Wij hebben als gemeente een jaar geleden de transities in het Sociaal domein ingevoerd. Wij lopen in het monitoringstraject tegen dezelfde cruciale punten aan als maatschappelijke effectmeting, doelen smart formuleren en benoemen indicatoren/prestaties, die ook in de conclusies van dit onderzoek worden benoemd. De conclusies in dit onderzoek worden dan ook (deels) door ons herkend. Wij zijn van mening dat bij de conclusies en bevindingen wel enige nuance en duiding aangebracht moet worden. Wij denken daarbij aan: het meewegen van de lokale situatie, het bijsturen in het toepassen van de BCF methodiek en de schaal van de gemeente. In het kader van de Sociaal domein (inclusief de welzijnsvoorzieningen) hebben we de intentie om samen met de gemeenteraad het proces van maatschappelijke effectmeting in de komende jaren nog verder te verbeteren. Wij willen daar wel bij aangeven dat effect meting in het sociaal domein c.q. op het beleidsterrein Welzijn niet éénvoudig is. De invloed van de instellingen en gemeente op maatschappelijke effecten is beperkt. Andere factoren in de samenleving zijn vaak van veel grotere invloed. De waarheid over het bereiken van doelmatigheid en doeltreffendheid is naar onze mening gecompliceerder dan in dit onderzoek wordt aangegeven.

Inhoudelijk

Wij zijn van mening dat over het algemeen de beschrijving waar het gaat om de besteding en de verantwoording van de subsidies op de onderzochte welzijnsterreinen klopt. Aangegeven wordt dat in de eerste fase van het onderzoek een normenkader is ontwikkeld. Wij vragen ons af door wie dit is ontwikkeld en wie dit heeft onderschreven. Wij willen niet aangeven dat het normenkader onjuist is, maar vragen ons wel af of toetsen op achteraf gestelde normen reëel is.

Daarnaast vragen wij ons af of een aantal opmerkingen wel onderdeel zouden moeten zijn van dit onderzoek.

Hierbij gaat het in hoofdlijnen om de volgende zaken:

- Opmerkingen die vooruitlopen op toekomstig te maken (beleids)afwegingen/ontwikkelingen en die verder niet in het rapport worden onderbouwd en afgewogen. Bijvoorbeeld: dat er ontslagen zullen vallen bij WMW bij verder gaande bezuinigingen, en dat door centralisatie van het bibliotheekwerk op provinciaal niveau mogelijk efficiency winst te behalen is.
- De veronderstelling dat het aanwezig zijn van een financieel plan bij de bibliotheeknotitie volstrekt logisch zou zijn (dit was ook niet de bedoeling).
- De informatie over de dagopvang voor de ouderen in de rapportage is juist. Wij missen de beschouwing dat het gaat om een ontwikkeling die breed in gang gezet zou moeten worden namelijk het aanbieden van een algemene laagdrempelige voorziening in plaats van dure geïndiceerde zorg.
- Ook missen wij, de context en duiding en de relatie tussen inzet en opbrengst. Dit geldt ook voor de complexiteit rond smart formuleren en maatschappelijke effectmeting in het algemeen maar voor het sociaal domein in het bijzonder.

Conclusies:

In hoofdstuk 2.2. worden de voornaamste conclusies beschreven. Dit is de kern van de onderzoeksrapportage. Onderstaand gaan wij puntsgewijze in op de benoemde conclusies.

1. De huidige ASV is verouderd en sluit niet meer aan op de praktijk.

Dit wordt door ons herkend. Het actualiseren van de Algemene subsidieverordening is al een paar jaar punt van aandacht binnen de beleidsprogrammering. Wij delen de conclusie dat de ASV verouderd is en onvoldoende aansluit op de beleidsontwikkelingen in de afgelopen paar jaar zoals de decentralisaties, de terugtrekkende beweging van de overheid en rolverandering van uitvoerder naar regisseur. In de programmabegroting 2016 en in het uitvoeringsplan Sociaal domein is dit als een van de activiteiten voor 2016 opgenomen. De nieuwe modelverordening van de VNG zou ons hierbij kunnen helpen.

2. De gemeente Westerveld werkt volgens de ASV

Het is goed te lezen dat in hoofdlijnen conform de ASV in onze gemeente gewerkt wordt.

3. BCF is niet doelmatig en werkt niet in de gemeente Westerveld

Door de onderzoekers wordt aangegeven dat de BCF systematiek niet werkt voor de subsidiëring van Welzijn Mensenwerk. Als oorzaken wordt aangegeven: te weinig beschikbare tijd, te weinig begeleiding en de grote veranderingen in het Sociaal Domein. Daarnaast wordt aangegeven dat BCF in tegenspraak is met de regierol die de gemeente in de huidige tijd heeft. In een BCF contract wordt van tevoren alles vastgelegd en wordt afgerekend op prestaties. Ook is aangegeven dat de BCF-systematiek de betrokkenen heeft geholpen bij het krijgen van inzicht in alle aspecten van het welzijnswerk. Wij herkennen deze bevindingen wel, maar delen de conclusie niet. Wij hebben in de afgelopen jaren ervaren dat BCF een goed instrument is om meer grip te krijgen op het functioneren van de Welzijnsinstelling in onze kernen. Dat hier nog een verbeteringslag in gemaakt kan worden is evident, mede gelet op de regie rol die de gemeente heeft in deze tijd.

20 april 2016

3 / 4

Het beleid Sociaal domein(de paraplu) moet een bijdrage leveren aan een aantal maatschappelijke effecten die wij willen realiseren. In de BCF-overeenkomst met de instelling moeten deze effecten nog meer omgezet worden naar een beperkt aantal concrete doelen met daaraan gekoppeld de gevraagde indicatoren/prestaties. Het gaat wat ons betreft vooral om de wijze waarop je invulling geeft aan de systematiek zoals de mate van flexibiliteit, het aangaan van de dialoog etc. Het is dan wel een voorwaarde dat je vooraf scherp hebt, wat van elkaar verwacht wordt. BCF kan daar met name een goed instrument voor zijn.

4. *Er zijn in meerdere beleidsdocumenten vele beleidsdoelen beschreven waaraan de instellingen een bijdrage kunnen leveren. De beleidsdoelen zijn op een hoog abstractieniveau beschreven. Dit maakt het lastig om doelbereik te kunnen monitoren en om waar nodig doelgericht te kunnen sturen.*

Dat dit in de onderzoeksperiode voor een belangrijk deel het geval was, herkennen wij wel. De omslag van abstract geformuleerde doelen/effecten naar meer SMART geformuleerde doelen kan nog sterk verbeterd worden. Maatschappelijke effectmeting in het sociaal domein blijft lastig. Er zijn veel niet aan de gemeente gerelateerde factoren die bijdragen aan het al dan niet realiseren van effecten.

5. *Instellingen en de gemeente weten globaal aan welke beleidsdoelen de activiteiten van de instellingen moeten bijdragen, maar de koppeling met beleidsdoelen wordt in de uitvoeringsafspraken meestal niet beschreven.*

Deze bevinding wordt door ons gedeeld. Er worden wel afspraken gemaakt met de instelling over de uit te voeren activiteiten, maar niet over welke prestaties geleverd moeten worden. Wij ervaren dit ook bij de doorontwikkeling van de monitor Sociaal domein. De omslag van maatschappelijke effecten naar concrete doelen met daaraan gekoppeld indicatoren/prestaties is in het sociaal domein lastig. 'Minder' is hierin ook vaak meer.

6. *De gemeente maakt geen concrete afspraken over doelmatigheid. Doelmatigheid is in de subsidierelatie met de bibliotheek en met WMW wel onderwerp van gesprek. De instellingen hebben alle vier afgelopen jaren maatregelen getroffen om doelmatiger te werken, er is flink gesneden in de overhead en ZZWD, WMW en OBW maken veel gebruik van vrijwilligers.*

Deze bevinding delen wij niet. De afspraken zijn misschien niet SMART geformuleerd ook veelal financieel gestuurd, maar er wordt wel degelijk gestuurd op meer doelmatigheid. Dat blijkt ook wel uit het vervolg van de bevindingen.

7. *Formele bijsturing op inhoud vindt onvoldoende plaats. Structureel bestuurlijk overleg over doelbereik naar aanleiding van de jaarstukken van instellingen is niet gebruikelijk. De voornaamste oorzaak van het gebrek aan bijsturing is dat de koppeling tussen activiteiten en beleidsdoelen niet zijn vastgelegd. Van overleg wordt vaak geen verslag opgemaakt, zodat er weinig controle is op de opvolging van mondelinge afspraken.*

Dit zal in de afgelopen jaren zeker zijn voorgekomen. De lijn is echter dat over begroting en jaarverantwoording altijd een bestuurlijk overleg plaats vindt. Wij zouden hieraan toe willen voegen dat de bestuurlijke overleggen niet alleen moeten gaan over begroting en jaarrekening. Maar vooral over de mogelijkheden om te anticiperen op de sterk in beweging zijnde omgeving en het meer of minder succesvol zijn van ingezette acties. Hierover zou vaker een bestuurlijk overleg gevoerd moeten worden.

8. *Het is niet duidelijk voor raad en college welke rol de raad wil en ook moet spelen bij de subsidierelaties met grote instellingen.*

Wij herkennen dat de betrokkenheid van de raad of dit nu actief of passief is bij de subsidieverlening aan de grote instellingen beperkt is. Of de actualisering van het beleid dit zal veranderen betwijfelen wij. Het staande beleid gedurende het onderzoek is ook allemaal door de gemeenteraad behandeld en vastgesteld. Door jaarlijks samen met de instellingen via bijvoorbeeld de commissie Sociaal domein de raad meer te informeren over de bijdrage en invloed van de instelling in onze gemeente lijkt ons een veel effectiever instrument.

Dit onderzoek heeft voor een belangrijk deel betrekking op beleid dat vorig jaar (sociaal domein) opnieuw is vastgesteld of het komende jaar wordt vastgesteld (cultuur beleid).

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn verbonden aan de conclusies. Een belangrijk deel van de aanbevelingen zullen wij dan ook gaan implementeren na vaststelling van de nieuwe Algemene subsidieverordening en de daaraan gerelateerde beleidsregels. Wij willen echter nogmaals benadrukken dat de praktijk weerbarstiger is als de theorie.

Als u nog vragen heeft kunt u contact opnemen met de gemeente via telefoonnummer 14 0521 en via info@gemeentewesterveld.nl. In verband met de vrijdagssluiting in de even weken adviseren we u op onze website te kijken voor de openingstijden.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

N.L.J.J. Dusink
secretaris


H. Jager
burgemeester

Nawoord van de Rekenkamercommissie

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de reactie van uw College op het onderzoek “Oog voor Welzijn” welke op 19 april jl. in het College van B&W is vastgesteld.

Wij hebben waardering voor de uitgebreide reactie op het onderzoek. De reactie nemen wij integraal over in het onderzoeksrapport omdat deze hier onlosmakelijk mee verbonden is. Daarmee willen wij ook aan uw raad laten zien dat een zekere, zorgvuldige procesgang van het onderzoeksrapport nodig is alvorens dit op afgewogen wijze aan uw raad kan worden aangeboden. Dat geldt ook voor de visie van het college en onze reactie daar op.

De bestuurlijke visie van het College is voor ons nog aanleiding om een volgende reactie toe te voegen aan het dossier.

In de inhoudelijke reactie geeft het college aan vraagtekens te stellen bij het normenkader. Het college vraagt zich af of het wel juist is om te toetsen op achteraf gestelde normen. Als rekenkamercommissie van uw gemeente hechten wij aan een gedegen methodologisch kader van onze onderzoeken. Door aan de voorkant van het proces een normenkader te formuleren, dit vast te stellen in de vergadering van de rekenkamercommissie en dit in de onderzoeksopzet mee te geven aan de onderzoekers die het veldwerk verrichten, borgen wij dat niet gaandeweg aan de uitgangspunten van het onderzoek getornd kan worden. Daarmee proberen we te voorkomen dat sturing kan worden gegeven aan de resultaten van het onderzoek). Dit is een gebruikelijke en algemeen aanvaarde methodiek. Het normenkader hebben wij gebaseerd op landelijke wet- en regelgeving als ook op lokale regelgeving welke in uw raad is vastgesteld. Dat de uitvoeringspraktijk van een reeds verlopen periode hieraan getoetst is, spreekt voor zich.

Naar aanleiding van de reactie op de conclusies (hoofdstuk 2.2) hechten wij eraan u mee te geven dat:

- het goed is te constateren dat het College onderkent dat de ASV verouderd is en dat hij met de ASV aan de slag gaat. Wij adviseren u met het College afspraken te maken over vaststelling van de nieuwe ASV, ook in de tijd gezien;
- het College ons standpunt herkent dat de BCF niet doelmatig is, doch dat onze conclusie om de BCF af te schaffen niet wordt gedeeld. Wij zijn van mening dat de BCF-methode alleen kan werken wanneer er meer tijd en aandacht aan wordt besteed. Naar onze mening komen de theorie en praktijk niet overeen. Het College wenst BCF evenwel te behouden. Dat is zeker een optie maar dan zal de praktijk hierop moeten worden aangepast en dat betekent dat er meer middelen in termen van ambtelijke inzet (en daarmee geld) aan besteed zouden moeten worden;
- het College de conclusies 4 en 5 wel herkent/deelt doch in haar reactie weinig concreet wordt hoe hij hiermee om gaat. Wij adviseren u hierover met het College afspraken te maken;
- wij het toejuichen dat het College al bestuurlijk overleg heeft met gesubsidieerde relaties en dat ook zij aangrijpingspunten ziet om het bestuurlijk overleg breder te trekken dan alleen bij de begroting en jaarrekening;
- dat dit ook geldt voor de actieve informatievoorziening aan de commissie sociaal domein waarbij rolinvulling van College en Raad aan de orde kan komen.

Al met al zien wij met uw College voldoende aangrijpingspunten voor implementatie van onze aanbevelingen. Wij adviseren u met het College hierover concrete afspraken te maken.