

De Rekenkamercommissie

Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid welzijnssubsidies Zoetermeer

2012

De rkc onderzocht of de mate waarin enerzijds het proces van subsidieverlening door de gemeente Zoetermeer aan een drietal maatschappelijke organisaties en anderzijds de besteding van subsidie door die organisaties voldoen aan de uitgangspunten van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Inhoudsopgave

1.	Aanbiedingsbrief	3
2.	Rapport	5
3.	Collegereactie	33

Aan
De raads- en commissieleden
cc. het college

Datum
16 oktober 2012

Van
E.J. Wallet-Boers

Onderwerp
Aanbieding rapport rekenkamercommissie onderzoek
Welzijnssubsidies

Geachte raads- en commissieleden,

De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar rapport 'Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid welzijnssubsidies Zoetermeer' aan.

Het onderzoek is door Stads Advies uitgevoerd en heeft plaatsgevonden in de periode van januari tot juni 2012. Nadat de rekenkamercommissie akkoord is gegaan met de concept nota van bevindingen is deze voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de betrokken ambtenaren. Op basis van het ambtelijk wederhoor hebben een paar kleine correcties plaatsgevonden. De rekenkamercommissie heeft vervolgens haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd in de bestuurlijke nota en deze samen met de nota van bevindingen voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie heeft de rekenkamercommissie op 3 september ontvangen. U treft deze eveneens aan.

De rekenkamercommissie is het college erkentelijk voor de uitgebreide reactie op de bestuurlijke nota. Zij is verheugd dat het college alle aanbevelingen overneemt. Wel betreurt de rekenkamercommissie het dat het college het nodig heeft geoordeeld zijn bestuurlijke reactie vergezeld te doen gaan van een bijlage met wenselijk geachte feitelijke correcties in de nota van bevindingen. Voor dergelijke opmerkingen is immers het ambtelijk wederhoor, dat plaatsvindt voordat het college om zijn bestuurlijke reactie wordt gevraagd, expliciet bedoeld. Om verdere vertraging te voorkomen heeft de rekenkamercommissie besloten de bestuurlijke reactie, inclusief de bijlage met voorgestelde feitelijke correcties aan uw raad te sturen en in een nawoord in te gaan op het al dan niet overnemen van deze correcties. De rekenkamercommissie vertrouwt erop dat het college eraan meewerkt dat in de toekomst de volledige check op de feiten in de nota van bevindingen bij het voorafgaande ambtelijk wederhoor plaats zal vinden.

De rekenkamercommissie hoopt dat uw raad zich in de gedane conclusies en aanbevelingen kan vinden en het college, indien nodig, aan zal spreken op het uitvoeren van de aanbevelingen.

Zoals afgesproken zal de auditwerkgroep zorg dragen voor de agendering van voorliggend onderzoek.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,


mr. W.R.J. van den Hende

Rapportage
Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid
welzijnssubsidies Zoetermeer

Rekenkamercommissie Zoetermeer
juni 2012

I. Inleiding

De rekenkamercommissie Zoetermeer doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Doel van de rekenkamercommissie is een bijdrage te leveren aan de discussie in de gemeenteraad over het beleid en de daarbij ingezette middelen. De rekenkamercommissie is onafhankelijk en stelt zelf haar onderzoeksprogramma vast.

De huidige tijd staat in het teken van bezuinigingen. Hierbij is het zaak niet alleen te kijken naar 'wat kan er afgeschaft worden' of 'wat kan er minder', maar vooral ook naar de vraag 'wat kan er efficiënter'? Dit geldt uiteraard ook voor het welzijnswerk, waaraan door de gemeente bijgedragen wordt door middel van subsidies. In Zoetermeer bestaan subsidierelaties met verschillende welzijnsinstanties. Dit rekenkameronderzoek richt zich op de organisaties MOOI! Zoetermeer, Piëzo en Perron 28 en 61. Door de accountant van de gemeente Zoetermeer is recentelijk reeds een onderzoek uitgevoerd naar de rechtmatigheid van de wijze van subsidieverlening door de gemeente Zoetermeer. Ook is er onderzoek gedaan naar de solvabiliteit van de diverse welzijnsinstellingen in de gemeente Zoetermeer. Het nu door de rekenkamercommissie uitgevoerde onderzoek richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking aan en subsidiebesteding door de genoemde welzijnsinstellingen.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek beoogt uitsluitsel te geven over de mate waarin het proces van subsidieverlening door de gemeente Zoetermeer aan de maatschappelijke organisaties MOOI!, Piëzo en Perron 28 en 61 en de besteding van subsidie door die organisaties voldoen aan de uitgangspunten van doeltreffendheid en doelmatigheid. De concrete onderzoeksvragen zijn de volgende:

1. Voor welke bedragen subsidieert de gemeente Zoetermeer de welzijnsstichting(en) MOOI!, Piëzo en Perron 28 en 61 per jaar?
2. Op welke wijze is de subsidierelatie en het subsidieproces tussen de gemeente Zoetermeer en deze welzijnsinstellingen vormgegeven?
3. In hoeverre is er sprake van overlap tussen de werkzaamheden van deze stichtingen? Indien er sprake is van overlap, was men zich hiervan bewust bij het nemen van de beslissing om subsidie te verstrekken?
4. Op welke wijze geeft de raad aan welke effecten ze wil bereiken met de inzet van de subsidies?
- Welke visie (maatschappelijke effecten) is er vanuit de Raad geformuleerd op het terrein van welzijn in het kader van jongeren?
5. Op welke wijze wordt de raad in kennis gesteld van de effecten die de stichtingen hebben bereikt?
6. Welke mogelijkheden heeft de raad om bij te sturen? En heeft de raad die benut?
7. In hoeverre wordt er (in zijn algemeenheid) een relatie gelegd tussen de middelen die door de gemeente ter beschikking worden gesteld en de output en de outcome van werkzaamheden van de welzijnsinstellingen?
8. Op welke wijze wordt er gedifferentieerd in de inzet van middelen per buurt of per wijk?
- Op basis van welke grondslagen worden gelden toebedeeld voor activiteiten in de verschillende wijken
9. Er wordt landelijk nagedacht over een nieuwe invulling van welzijn, ook als gevolg van bezuinigingen: de 'kanteling'. Hoe vindt dit proces plaats in Zoetermeer?
- Voert de gemeente de regie op deze nieuwe invulling?
- Wat is de rol van de instellingen bij deze nieuwe invulling?

Afbakening en informatieverzameling

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden maart, april en mei 2012 en richt zich uitsluitend op de subsidierelaties van de gemeente Zoetermeer met de maatschappelijke organisaties MOOI!, Piëzo en Perron 28 en 61. De periode waarover het onderzoek zich uitstrekt is de subsidieverstrekking in 2010 en 2011. Het onderzoek kent twee hoofdmethoden: documentstudie van ASV, beleidsregels, subsidiecyclus, collegeprogramma, programmabegroting en relevante beleidsnota's, opdrachtverstrekking aan maatschappelijke organisaties, subsidieaanvragen en verantwoordingsdocumentatie van maatschappelijke organisaties. Daarnaast zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen bij vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie (accounthouders dan wel beleidsmedewerkers), management van de maatschappelijke organisaties en raadsleden. In de bijlage is een overzicht opgenomen van geraadpleegde documentatie en respondenten.

Normenkader

Het normenkader voor het onderzoek is mede gebaseerd op binnen de gemeente Zoetermeer vastgestelde besluitvormingsdocumenten betreffende het subsidieproces (ASV en Programmabegroting 2010-2013) en is aangevuld met noties betreffende goed opdrachtgeverschap in het kader van subsidierelaties en uitgangspunten van goed openbaar bestuur.

Kaderstelling	<ul style="list-style-type: none">• De cyclus van opdrachtverstrekking is bestuurlijk gelegitimeerd en verloopt conform de in de ASV bepaalde voorwaarden.• Integrale visie van de opdrachtgever op de lokale samenleving is uitgewerkt in beleidsnotitie(s) en tot stand gekomen in dialoog met burgers, maatschappelijke organisaties en interne afdelingen (integraliteit opdrachtgeverschap).• Het beleid is geordend in samenhangende maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen en resultaten.• Er zijn duidelijke budgettaire kaders.• De opdrachtgever heeft een goede informatiepositie: oriënteert zich op het lokale, regionale en landelijke aanbod, beschikt over toereikende branchekennis en heeft toegang tot relevant actueel wetenschappelijk onderzoek.• De opdrachtgever maakt gebruik van resultaten uit vorige cycli.
Opdrachtverstrekking	<ul style="list-style-type: none">• De opdracht komt tot stand in dialoog met de aanbieder(s).• De beleidscontext van de opdracht is inzichtelijk (maatschappelijk effecten, beleidsdoelstellingen en resultaten).• De opdrachtgever biedt op voorhand duidelijkheid inzake procesgang en procedures (wijze van communiceren, verantwoording, kwaliteitseisen en afrekening).• De opdrachtgever formaliseert de opdracht in de vorm van een verleningsbeschikking met uitvoeringsovereenkomst passend binnen de Algemene Subsidieverordening (ASV)
Antwoord en beoordeling	<ul style="list-style-type: none">• De offerte of aanvraag bevat concrete producten die zijn gekoppeld aan de resultaten uit de opdrachtformulering.• De producten zijn voorzien van prestatie-indicatoren om afrekening mogelijk te maken.

	<ul style="list-style-type: none"> • De offerte bevat integrale kostprijzen per eenheid product. De kostprijsystematiek is inzichtelijk voor en overeengekomen met de opdrachtgever. • Het is inzichtelijk of en in welke mate het antwoord van opdrachtnemer bijdraagt aan de realisatie van beleid door het boeken van resultaten.
Rapportage en beoordeling	<ul style="list-style-type: none"> • De opdrachtnemer verzorgt tussentijdse schriftelijke voortgangsrapportage in de opdracht vastgelegde momenten. • De opdrachtnemer maakt schriftelijk melding van afwijkingen in het productieproces van meer dan 10 %. • De opdrachtnemer verzorgt tijdig rapportage van resultaat- en prestatie-indicatoren uit registratie en toelichting op afwijkingen. • De opdrachtnemer levert trendrapportage cq. signalering relevante ontwikkelingen aan de opdrachtgever. • De opdrachtgever komt tot een formele beoordeling in de vorm van een vaststellingsbeschikking.

Organisatie

De Rekenkamercommissie Zoetermeer is eindverantwoordelijk voor de onderzoeksrapportage. Het onderzoek is uitgevoerd door Stade Advies BV, onder verantwoordelijkheid dhr. drs. J. Vermeulen.

II. Onderzoeksvragen rekenkamercommissie Zoetermeer

1. Voor welke bedragen subsidieert de gemeente Zoetermeer de welzijnsstichtingen MOOI!, Piëzo en Perron 28 en 61 per jaar?

Organisatie	2010		2011
	Verlening	Vaststelling	Verlening
MOOI! ASV 1999 ¹ Productsubsidie	€ 1.714.300,-	€ 1.703.444,-	€ 1.770.500,-
Piëzo ASV 1999 Productsubsidie	€ 365.000,-	€ 365.000,-	€ 445.100,-
Perron 28 en 61 ASV 1999 Waarderingsubsidie	€ 43.000,-	€ 43.000,-	€ 42.100,-

Onderverdeling vaststelling MOOI! 2010:

- Opbouwwerk, sociaal cultureel werk, kindervakantiewerk en buurtbemiddeling	€ 394.144,-
- Vrijwilligers Informatie Punt	€ 288.000,-
- Jeugd- en jongerenwerk	€ 1.021.300,-

Onderverdeling verlening MOOI! 2011:

- Wijkactivering (omvat samenlevingsopbouw, sociaal cultureel werk, kindervakantiewerk en buurtbemiddeling)	€ 411.100,-
- Vrijwilligers Informatie Punt	€ 322.800,-
- Jeugd- en jongerenwerk	€ 1.036.600,-

In de vaststellingen voor Piëzo wordt geen onderverdeling aangebracht anders dan de vier onderscheiden centra. Bij de Perrons is onderverdeling niet aan de orde. Naast productsubsidie (in de ASV 2011 heet dit 'jaarlijkse subsidie') ontvangen zowel MOOI! als Piëzo ook incidentele subsidies van de gemeente Zoetermeer.

2. Op welke wijze is de subsidierelatie en het subsidieproces tussen de gemeente Zoetermeer en deze welzijnsinstellingen vormgegeven?

De (subsidie-) relatie tussen gemeente en de betreffende welzijnsorganisaties wordt door betrokkenen vanuit beide partijen in het algemeen als redelijk tot goed getypeerd.

¹ In de ASV van 1999 worden de navolgende vormen onderscheiden: productsubsidie, waarderingsubsidie, projectsubsidie, incidentele subsidie, garantiesubsidie en investeringssubsidie. Op 01-07-2011 is een nieuwe ASV van kracht geworden waarin nog slechts twee vormen van subsidie worden beschreven: eenmalige en jaarlijkse subsidie. Er gelden verschillende verantwoordingsregimes gekoppeld aan de hoogte van het subsidiebedrag (tot € 5.000,-, van € 5000,- tot 50.000,- en vanaf € 50.000,-). De verlening en vaststelling in de kalenderjaren 2010 en 2011 hebben plaatsgevonden onder de werking van de ASV 1999.

De organisaties verschillen wel enigszins in de mate waarin zij positief zijn over de rol die de gemeente in het subsidieproces vervult. De Perrons, die een waarderingssubsidie ontvangen, spreken van een relatie die geënt is op een vertrouwensbasis. MOOI! geeft aan dat de gemeente beschikt over een open grondhouding waarin veel bespreekbaar is, maar heeft soms moeite met het detailleringniveau waarop de gemeente sturing aan de uitvoering van het werk wenst te geven. De breedte van het dienstenpakket van MOOI! brengt me zich mee dat de organisatie te maken heeft met meerdere gemeentelijke vertegenwoordigers. Die hebben niet altijd de zelfde opvattingen over de ontwikkelingsrichting en prioriteiten voor de uitvoering van werkzaamheden. Dat wordt soms als lastig ervaren en MOOI! bepleit een meer integrale aansturing vanuit de gemeente. Piëzo ervaart veel ruimte om bij te dragen aan beleidsvorming, bijvoorbeeld op het terrein van de wijkontwikkelingsplannen. Piëzo heeft waardering voor de wijze waarop de gemeente met Piëzo-doelgroepen in gesprek gaat om de wijkontwikkelingsplannen te laten aansluiten bij de leefwereld van bewoners. Een algemene typering van de (wenselijke) relatie met maatschappelijke organisaties waarmee een subsidierelatie wordt onderhouden ontbreekt in documenten en is evenmin gebleken uit de gehouden interviews (bijvoorbeeld: sturen op vertrouwen, productieve partnerrelatie of zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie).²

Vanuit de gemeente Zoetermeer worden min of meer eensluidende oordelen geformuleerd over de bijdragen die de welzijnsorganisaties leveren in het proces van het vormgeven aan een productieve subsidierelatie. Er is sprake van een zakelijke beoordeling van de initiatieven vanuit de Perrons, waarbij nadruk wordt gelegd op het niet-levensbeschouwelijke karakter van de activiteiten die worden gesubsidieerd in de wijk Oosterheem. Het aanbod wordt relevant geacht en van meerwaarde in de context van de relatief beperkte sociale infrastructuur in de wijk. Piëzo kan rekenen op veel waardering van de kant van de gemeente Zoetermeer. De activiteiten in het kader van participatiebevordering en integratie worden belangrijk gevonden en de organisatie wordt ervaren als pro actief, meedenkend en snel reagerend. De relatie met de brede welzijnsorganisatie MOOI! is minder onomstreden. In een aantal opzichten verwacht de gemeente Zoetermeer meer dan de organisatie kan bieden. Daarbij gaat het onder meer om reactiesnelheid en productiviteit, de werkwijze wordt op onderdelen als rommelig ervaren en de inbreng van specifieke expertise schiet in de ogen van de gemeente soms te kort.

De gemeente Zoetermeer werkt met accounthouders voor hun subsidierelaties. De Perrons hebben een eigen accounthouder, evenals Piëzo. MOOI! heeft een centrale accounthouder, daarnaast reguliere contacten met de beleidsmedewerker Jeugd en de Afdeling Wijkmanagement van de gemeente als het gaat om de inzet en verdeling van uren jongerenwerk en opbouwwerk over de onderscheiden wijken en projecten. Ook Piëzo onderhoudt reguliere contacten met beleidsmedewerkers van andere gemeentelijke afdelingen. Voor de functie van accounthouder bestaat in de gemeentelijke organisatie geen functieprofiel en bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet omschreven. Evenmin is sprake van een regulier accounthoudersoverleg. In de praktijk geven medewerkers van de gemeente naar eigen inzicht invulling aan het accounthouderschap.

De initiatiefrol bij het proces van subsidiering ligt bij de maatschappelijke organisaties. Zij doen een aanvraag tot subsidieverlening bij de gemeente Zoetermeer. Die aanvraag is ingebed in de opeenvolging van jaarcyclus en wordt daardoor ook mede bepaald. De gemeente Zoetermeer bedient zich niet van een werkwijze waarin zij formeel en op basis van actuele

² Een uitzondering vormt de notitie 'Jongerenwerk Nieuwe Stijl: stimuleren, steunen en grenzen stellen' (2011). In deze notitie omschrijft de gemeente Zoetermeer haar rol als opdrachtgever en partner van het jongerenwerk. De notitie heeft echter geen formele status (is niet vastgesteld door gemeenteraad of B&W).

beleidsuitgangspunten jaarlijks schriftelijk aangeeft wat er van maatschappelijke organisaties wordt verwacht en aan welke uitgangspunten cq. voorwaarden het aanbod moet voldoen. De maatschappelijke organisaties nemen deel aan alle wijkteamoverleggen (De Perrons alleen aan die van Oosterheem). De wijkteamoverleggen staan onder leiding van de wijkmanager (afdeling Wijkmanagement). Hier komen problematiek en de maatschappelijke vraagstukken uit de Zoetermeerse samenleving aan de orde. De wijkteamoverleggen vormen een belangrijke informatiebron voor de invulling van de subsidieaanvraag. Daarnaast zijn ook de ambtelijke overleggen tijdens het subsidiejaar van belang als het gaat om de te bereiken doelen en het leggen van accenten.

De procedure die wordt gevolgd in het proces van verlenen en vaststellen van subsidies vindt zijn basis in de ASV (2011). In aanscherping daarop heeft het College van B&W in december 2011 het document 'Beleidsregels voor jaarlijkse en eenmalige subsidies' vastgesteld. Op hoofdlijnen ziet de procedure er als volgt uit: subsidie kan alleen worden aangevraagd als de activiteiten op de terreinen liggen die in de programmabegroting zijn opgenomen. Er is geen sprake van jaarlijks vastgestelde subsidieplafonds. Op jaarbasis verschijnt de 'Subsidiewijzer' waarin op globale wijze wordt geduïd wat speerpunten zijn in het gemeentelijk beleid en waarbij een aanvraag moet aansluiten.

Voor eenmalige subsidies op het terrein van maatschappelijke ontwikkeling geeft het document 'beleidsregels' het beleidskader aan dat bestaat uit Wmo, lokaal gezondheidsbeleid en cultuurbeleid. Voor eenmalige en jaarlijkse subsidies bovendien de eisen die worden gesteld aan verantwoording en controle van subsidiebedragen boven de € 100.000,- ('controleprotocol') inzake accountantsverklaringen en tolerantie marges. De aanvraag van organisaties omvat een beschrijving van activiteiten en te leveren prestaties, doelstellingen en resultaten en zijn voorzien van een begroting cq. dekkingsplan. De gemeente Zoetermeer hanteert geen eenduidig aanvraagformat. Als gevolg hiervan zijn grote verschillen in opbouw en detaillering van de aanvragen van onderscheiden organisaties zichtbaar. De ASV geeft vervolgens regelgeving voor termijnen van besluitvorming, tussentijdse rapportages, een meldingsplicht bij afwijkende productie en eindrapportage. Voor wat betreft de subsidiejaren 2010 en 2011 is een en ander in het verkeer tussen gemeente Zoetermeer en de drie organisaties grotendeels conform verlopen.

Jaarlijks verschijnt het 'Bestedingsprogramma Welzijnssubsidies. De indeling volgt de programmabegroting en daarbinnen wordt de indeling van de (geclusterde) Wmo prestatievelden aangehouden. Zowel de ASV 1999 (artikel 5.) als de ASV 2011 (artikel 21.) verplichten de gemeente Zoetermeer (op basis van de Awb art. 4.24) om ten minste eens per vier jaar een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en de effecten van subsidie. Een dergelijk verslag inzake systematische evaluatie van het subsidiebeleid is niet aangetroffen. Wel wordt jaarlijks ter vaststelling van productsubsidies en waarderingssubsidies een B&W-advies opgesteld. De totale budgetten voor welzijnssubsidies in 2010 en 2011 bedroegen respectievelijk € 15.866.393,- en € 16.680.061,-

3. *In hoeverre is sprake van overlap tussen de werkzaamheden van de drie stichtingen? Indien er sprake is van overlap, was men zich hiervan bewust bij het nemen van de beslissing om subsidie te verstrekken?*

Perron 28 en 61 bieden uitsluitend sociaal-culturele activiteiten aan in de wijk Oosterheem en bedienen daarbij elk een eigen postcodegebied. De Perrons zijn van start gegaan met activiteiten voor kinderen die inmiddels de tienerleeftijd bereiken. Daarmee zijn zij ook

potentiële doelgroep voor tieneractiviteiten van MOOI! in Oosterheem. In hoeverre het daadwerkelijk voorkomt dat tieners gebruik maken van het aanbod van beide organisaties is niet bekend.

Piëzo is ook aanbieder brede school en werkt als zodanig aan het programma Brede school en dagarrangementen voor kinderen en jongeren in de leeftijd van 0-16 jaar, maar richt zich daarbij uitsluitend op kinderen in de basisschoolleeftijd. In de wijken Palenstein en Buytenwegh biedt Piëzo kinderactiviteiten met een vrije inloop karakter aan. Het is denkbaar dat kinderen hier gebruik maken van het aanbod van zowel MOOI! als Piëzo. In hoeverre dit voorkomt is niet bekend. Betrokkenen van zowel gemeente als maatschappelijke organisaties maken de inschatting dat de omvang hiervan beperkt zal zijn.

4. *Op welke wijze geeft de raad aan welke effecten ze wil bereiken met de inzet van subsidies? Welke visie (maatschappelijke effecten) is er vanuit de raad geformuleerd op het terrein van welzijn in het kader van jongeren?*

De belangrijkste kaders die de raad heeft gesteld zijn, naast de programmabegroting, het vierjarig Wmo-beleidsplan en de wijkontwikkelingsplannen die inmiddels voor een drietal wijken operationeel zijn. Op het terrein van jeugd is in 2011³ een tweetal notities verschenen: de visienota integraal jeugdbeleid 'Oog voor de jeugd' en de notitie 'Jongerenwerk Nieuwe Stijl: stimuleren, steunen en grenzen stellen'.

In de visienota Integraal jeugdbeleid formuleert de gemeente richtinggevende uitgangspunten, waaronder een regierol voor de gemeente en het werken met resultaatgerichte afspraken. Vervolgens wordt een drietal domeinen onderscheiden (thuis, school & werk en straat & vrije tijd) waaronder kerndoelen zijn geformuleerd. De kerndoelen worden geoperationaliseerd in acties en/of maatregelen en er wordt aangegeven wat de relatie is met de programma's uit de programmabegroting of dat sprake is van nieuw beleid. De omschrijvingen van de acties dan wel maatregelen variëren in de mate waarin zij concreet en richtinggevend zijn, maar geven met elkaar inzicht in de beïnvloedingsmogelijkheden waarover de gemeente met partners beschikt. Tenslotte wordt een effectindicator omschreven. De informatie daaromtrent is afkomstig uit de Omnibusenquête en er wordt verwezen naar een nog te ontwikkelen JongerenOmnibusenquête. De betreffende indicatoren, zo wordt aangegeven, zullen vaak ook deel uitmaken van de resultaatafspraken met partnerorganisaties.

In de notitie 'Jongerenwerk Nieuwe Stijl: stimuleren, steunen en grenzen stellen' worden de twee doelstellingen voor het jongerenwerk in Zoetermeer als volgt omschreven: jongeren ondersteunen bij het opgroeien tot volwaardige volwassenen die zich nuttig voelen en nuttig maken in de maatschappij en het stimuleren van de rust en veiligheid in de wijk en het vergroten van een binding van jongeren met de wijk. De verbinding tussen jongerenwerk nieuwe stijl en de visienota integraal jeugdbeleid is zichtbaar in kerndoel 5 'Jongeren doen actief mee en participeren in de stad' (Wijkaanpak jongeren met begeleiding in accommodaties en op straat en bijdragen aan de methodiek groepen pellen) en kerndoel 6. 'Jongeren hebben geleerd met plezier vrije tijd te besteden door sport, cultuur en/of uitgaan (uitnodigend en stimulerend jongerenwerk in de nieuwe stijl continueren). In de notitie profileert de gemeente Zoetermeer zich enerzijds als opdrachtgever en anderzijds als partner

³ De notitie 'Jongerenwerk Nieuwe Stijl: stimuleren, steunen en grenzen stellen' is ongedateerd.

van het jongerenwerk. In haar rol als opdrachtgever wil de gemeente met het jongerenwerk resultaatgerichte afspraken maken.

Met beide notities beschikt de gemeente Zoetermeer over een actueel en omvattend beleidskader voor jeugdbeleid, een precisering van de rol die het jongerenwerk daarbij dient te spelen en uitspraken over de rollen die de gemeente daarbij zelf wil vervullen. De acties dan wel maatregelen zijn niet altijd even concreet en richtinggevend geformuleerd (bijv kerndoel 4. 'Jongeren hebben een baan met behulp van een eigen leerweg' krijgt uitwerking in de actie 'HBO-opleidingen uitbreiden').

5. *Op welke wijze wordt de raad in kennis gesteld van de effecten die de stichtingen hebben bereikt?*

De raad wordt geïnformeerd over de mate waarin het college erin slaagt de doelen uit de programmabegroting op jaarbasis te realiseren (door middel van Tussenberichten en de Jaarrekening). Indien dat het geval is, is er voor de raad geen aanleiding separaat en aanvullend informatie in te winnen over de mate waarin afspraken in het kader van subsidieverlening aan onderscheiden maatschappelijke organisaties zijn gerealiseerd en hebben bijgedragen aan doelrealisatie. Er is geen sprake van systematische informatievoorziening over de effectiviteit van subsidiebeleid op organisatieniveau. Periodieke rapportage (vierjaarlijks) zoals de ASV voorschrijft vindt niet plaats. Individuele leden van de raad vormen zich een oordeel over het functioneren van maatschappelijke organisaties op basis van signalen uit de lokale samenleving, jaarverslagen, werkbezoeken en persoonlijke contacten met de organisaties.

6. *Over welke mogelijkheden beschikt de raad om bij te sturen en heeft de raad die benut?*

De raad beschikt in eerste instantie over de mogelijkheid het college ter verantwoording te roepen en om aanvullende schriftelijke vragen te stellen. Dit kan plaatsvinden naar aanleiding van cyclische rapportage over de doelen uit de programmabegroting, maar ook naar aanleiding van signalen uit de lokale samenleving. In de subsidiejaren 2010 en 2011 heeft zich dit ook voorgedaan. Mede naar aanleiding van schriftelijke vragen uit de raad is aan Stichting Piëzo voor 2011 in totaal € 89.000,- aan projectsubsidie toegekend ten behoeve van het werk van bezoekvrouwen en voor een aantal extra activiteiten van Piëzo in Castellum Palensteyn. In gevallen waarin sprake is van blijvende onvrede over afdoening door het college staat de raad uiteraard het democratisch gereedschap ter beschikking (agendering, indienen van moties en opzeggen van vertrouwen).

7. *In hoeverre wordt er (in zijn algemeenheid) een relatie gelegd tussen de middelen die door de gemeente beschikbaar worden gesteld en de output en de outcome van werkzaamheden van de welzijnsstichtingen?*

In het subsidiebeleid van de gemeente Zoetermeer is gedurende de periode van 2010 tot heden een ontwikkeling zichtbaar in de richting van meer beleidsmatige sturing. Een actuele standpuntbepaling van de gemeente inzake het gebruik van het subsidiebeleid als middel voor beleidsrealisatie en een keuze voor rolverdeling en te hanteren instrumentarium daarbij ontbreekt. Op het continuüm van enerzijds 'sturen op vertrouwen en een minimale administratieve belasting van ambtelijke en maatschappelijke organisaties' en anderzijds een 'zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemer met bijbehorend sturings- en

verantwoordingsinstrumentarium' maakt de gemeente geen eenduidige keuze. In recente beleidsnotities zoals de visienota integraal jeugdbeleid 'Oog voor de jeugd' en de notitie 'Jongerenwerk Nieuwe Stijl: stimuleren, steunen en grenzen stellen' profileert de gemeente zich nadrukkelijker als opdrachtgever die verantwoordelijk is voor de vraag 'wat' er op onderscheiden beleidsterreinen in Zoetermeer moet gebeuren. 'Hoe' dat vervolgens in praktijk moet worden gebracht wil de gemeente 'in vertrouwen' overlaten aan de expertise van onder andere maatschappelijke organisaties en de uitkomsten daarvan monitoren. Naast opdrachtgever is de gemeente ook maatschappelijk partner met wie analyses kunnen worden gedeeld en coproducties kunnen worden aangegaan.

Het past bij de keuze voor een opdrachtgeversrol die verantwoordelijkheid voor de 'wat-vraag' draagt om te beschikken over beleidskaders die in voldoende mate sturend zijn en worden geconcretiseerd in door maatschappelijke organisaties te bereiken resultaten. Aangezien die resultaten voortvloeien uit het beleid ligt het voor de hand dat indicatoren, met behulp waarvan resultaten worden gemeten, onderdeel vormen van de opdracht aan maatschappelijke organisaties. In de boven aangehaalde beleidsnotities geeft de gemeente dan ook aan te willen komen tot resultaatgerichte afspraken met de organisaties. Wellicht past het ook bij die opvatting van de opdrachtgeversrol om de volgtijdigheid in de cyclus van subsidiebeleid aan te passen in de zin dat de opdrachtgever eerst kenbaar maakt 'wat' er in dat betreffende jaar zou moeten gebeuren. De 'aanvraag' van organisaties is dan het antwoord op de opdracht van de gemeente en maakt zichtbaar wat de bijdrage van de organisatie in kwestie kan zijn aan de realisatie van het beleidskader en welke kosten daarmee gemoeid gaan.

Gelet op het bovenstaande is het opvallend dat in de systematiek die de gemeente Zoetermeer hanteert, bijvoorbeeld in de opstelling van de programmabegroting, het resultaatbegrip nauwelijks een rol speelt. In de context van subsidiebeleid vormt het resultaat de verbinding tussen effect en prestatie. De trits ziet er dan uit als: welke prestaties moeten worden geleverd om een gewenst resultaat te boeken (resultaat wordt dan gedefinieerd als de verandering die optreedt als gevolg van de interventie), die resultaten dragen bij het realiseren van beleidsdoelen en die beleidsdoelen worden geacht in samenhang toereikend te zijn om het gewenste maatschappelijk effect te laten optreden. Als het maatschappelijk effect wordt gedefinieerd als 'het versterken van de economische en maatschappelijke zelfstandigheid van mensen' (programmabegroting 2010-2013 bijgewerkt; programma 1.) is een relevant resultaat 'het aantal mensen dat met gebruik van schuldhulpverlening weer zelfstandig een financiële huishouding kan voeren' en kan de te leveren prestatie worden genormeerd als 'het aantal schuldhulpverleningstrajecten dat wordt ingezet of afgerond'.

In het subsidiebeleid van de gemeente in de jaren 2010 en 2011 en het afsprakenkader dat is opgebouwd met de drie maatschappelijke organisaties is voornamelijk sprake van 'prestatiesturing'. Dat wil zeggen: de organisaties gaan een inspanningsverplichting aan die telbaar en registreerbaar is. Of en in hoeverre die inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van beleid blijft onderbelicht op een enkele uitzondering na. Een dergelijke uitzondering is bijvoorbeeld de afspraak met Stichting MOOI! inzake de activiteiten van het Vrijwilligers Informatie punt waar de prestatieafpraak het aantal geslaagde bemiddelingen tussen vraag en aanbod omvat (een betere indicator zou nog zijn: het aantal mensen dat na bemiddeling duurzaam - te normeren - vrijwilligerswerk verricht). Deze prestatie-afpraak betreft dus eigenlijk een resultaatafpraak.

Bij een keuze voor meer beleidsmatige sturing in subsidiebeleid is het van belang te zorgen voor consistentie in de beleidscontext. Idealiter wordt een samenhangende lijn zichtbaar tussen programmabegroting, beleidsnotities op deelterreinen en uiteindelijk verlenings- en vaststellingsbeschikkingen aan maatschappelijke organisaties. Op die manier wordt inzichtelijk gemaakt hoe de interventies van maatschappelijke organisaties en de resultaten waarop wordt ingezet aansluiten bij de beleidscontext van de gemeente. Of anders geformuleerd: wat de beleids- en maatschappelijke relevantie van de bijdragen van organisaties zijn.

8. *Op welke wijze wordt er gedifferentieerd in de inzet van middelen per buurt of per wijk? Op basis van welke grondslagen worden gelden toebedeeld voor activiteiten in de verschillende wijken.*

Met de inzet op meerjarige Wijk Ontwikkelings Plannen (WOP's) en de operationalisering daarvan in Wijk Actie Plannen op jaarbasis (WAP's) geeft de gemeente Zoetermeer aan in toenemende mate de directe leefomgeving van burgers in haar beleid centraal te stellen. Daarbij speelt het uitgangspunt dat van burgers verwacht wordt dat zij nadrukkelijk zelf verantwoordelijkheid accepteren voor de eigen woon- en leefomgeving een rol. De experimentele werkwijze die wordt ontwikkeld in de context van Welzijn Nieuwe Stijl is mede bedoeld om mogelijkheden tot wijksgewijze financiering van breed welzijn te verkennen. Ook in de bestaande financieringssystematiek spelen wijken en wijkprofielen een rol in de toedeling van middelen. Dat geldt niet voor de Perrons die maar in één wijk opereren. Bij Piëzo is de middelentoedeling per centrum verschillend, maar dat laat zich dat verklaren uit de ontstaansgeschiedenis van de centra en onderscheiden huisvestingslasten. Bij MOOI! worden de uren samenlevingsopbouw (opbouwwerk in het kader van wijkactivering) aanvankelijk wijksgewijs toebedeeld. Sinds september 2010 wordt geëxperimenteerd met flexibele inzet op projectbasis. De gemeentelijke afdeling Wijkmanagement heeft hierbij het voortouw. Op welke wijze gekomen wordt tot weging voor toedeling naar wijken is niet inzichtelijk. De toedeling van uren jongerenwerk naar onderscheiden wijken vindt plaats in overleg tussen de beleidsmedewerker jeugd- en jongerenwerk van de Afdeling Beleid, het hoofd van de Afdeling Wijkmanagement en de regiomanager van MOOI!. Welke parameters hierbij een rol spelen en welke weging wordt gehanteerd is niet inzichtelijk.

9. *Er wordt landelijk nagedacht over een nieuwe invulling van welzijn, ook als gevolg van de bezuinigingen: de 'kanteling'. Hoe vindt dit proces in Zoetermeer plaats? Voert de gemeente de regie op deze nieuwe invulling en wat is de rol van de instellingen bij deze nieuwe invulling?*

De gemeente Zoetermeer heeft zich begin 2011 aangemeld voor het Landelijk Stimuleringsprogramma Welzijn Nieuwe Stijl van het ministerie van VWS. In het kader van dat programma is het mogelijk om gemeenten in combinatie met lokale maatschappelijke organisaties externe ondersteuning te bieden bij het ontwikkelen van lokaal maatwerk bij de implementatie van WNS. In eerste instantie had de aanmelding betrekking op samenwerking tussen gemeente en MOOI! in tweede instantie zijn Piëzo en Palet Welzijn (organisatie voor ouderenwerk) aangehaakt. Voor uitvoering van een pilotproject is gekozen voor de wijk Buytenwegh met een accent op Hoven zonder grenzen en Dekwoningen. De inzet van het project heeft vorm gekregen in een opdracht van de gemeente aan de drie maatschappelijke organisaties om vanuit welzijn een gezamenlijke oplossing aan te reiken voor de

gesignaleerde maatschappelijke problemen in het kader van 'Samen leven in de wijk' van het uitvoeringsprogramma WOP Buytenwegh. De organisaties dienen daarbij aan te geven hoe de nieuwe oplossing zich vertaalt in het aanbod en moeten gebruik maken van de acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl.⁴ Deze bakens geven richting aan de ontwikkeling van wijkwelzijn nieuwe stijl. De gemeente Zoetermeer vervult in de pilot nadrukkelijk de rol van opdrachtgever en de maatschappelijke organisaties zijn samen opdrachtnemer. Voor de gemeente vormt het project een belangrijke leercasus om invulling te geven aan wijkgericht subsidiëren in de nabije toekomst. De inzet van de drie organisaties moet binnen de bestaande subsidieafspraken plaatsvinden. Om de resultaten uit de pilot een rol te kunnen laten spelen bij het welzijnssubsidieprogramma 2013 is de doorlooptijd vastgesteld op eind maart 2012. Het antwoord van de drie organisaties heeft inmiddels vorm gekregen in het samenwerkingsmodel 'Mee(r) doen Buytenwegh'. Als vervolgstap gaan de drie welzijnsorganisaties hun aanbod verbreden en verbinden door clustersgewijze in gesprek te gaan met wijkwerkers en aanvullende input te vragen voor hun plan. De clusters die daarbij worden onderscheiden zijn: gezondheid & zorg (ook OGGZ), onderwijs & jeugd, veiligheid, wonen, stadsbeheer & openbare ruimte en werk & ondernemen. De resultaten zullen bestuurlijk worden besproken en verankerd. Een gezamenlijke initiatiefgroep volgt de voortgang en de initiatiefgroep wordt periodiek uitgebreid met ambtelijke expertise op het terrein van het betreffende cluster. Als streefdatum voor afronding van het vervolgetraject wordt 31 december 2012 aangehouden. Uiteindelijk zal de nieuwe werkwijze ook een financiële vertaling krijgen in de vorm van wijkgerichte subsidiëring. De drie welzijnsorganisaties nemen in hun subsidieaanvraag voor 2013 al een paragraaf Buytenwegh op, waarin de bijdrage van elk van de organisaties afzonderlijk zichtbaar is, maar al wel in de context wordt geplaatst van de netwerksamenwerking 'Mee(r) doen Buytenwegh'.

⁴ De bakens van Welzijn Nieuwe Stijl zijn: zoeken naar de vraag achter de vraag, de eigen kracht van burgers centraal stellen, rechtstreekse en directe benadering ('er op af'), informele en formele ondersteuning van burgers aan elkaar verbinden, zoeken naar de balans tussen collectieve en individuele arrangementen in ondersteuning, integraal werken, resultaatgericht werken en ruimte bieden aan de sociale professional.

III. Scores normenkader⁵

Kaderstelling	• De cyclus van opdrachtverstrekking is bestuurlijk gelegitimeerd en verloopt conform de in de ASV bepaalde voorwaarden.	4.
	• Integrale visie van de opdrachtgever op de lokale samenleving is uitgewerkt in beleidsnotitie(s) en tot stand gekomen in dialoog met burgers, maatschappelijke organisaties en interne afdelingen (integraliteit opdrachtgeverschap).	3.
	• Het beleid is geordend in samenhangende maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen en resultaten.	2.
	• Er zijn duidelijke budgettaire kaders.	5.
	• De opdrachtgever heeft een goede informatiepositie: oriënteert zich op het lokale, regionale en landelijke aanbod, beschikt over toereikende branchekennis en heeft toegang tot relevant actueel wetenschappelijk onderzoek.	4.
	• De opdrachtgever maakt gebruik van resultaten uit vorige cycli.	4.

Toelichting:

De cyclus aan de hand waarvan het proces van subsidieverlening verloopt is bestuurlijk vastgesteld en vastgelegd in de ASV en verloopt in de onderzoeksjaren conform. De facto is geen sprake van opdrachtverstrekking maar van subsidieverlening in reactie op de aanvraag van de maatschappelijke organisaties. De integraliteit van het opdrachtgeverschap tussen interne afdelingen, met name de Afdelingen Beleid en Wijkmanagement, kan worden verbeterd. De ordening van beleid en met name de consistente toepassing daarvan in programmabegroting, beleidsnotities en doorvertaling in verlenings- en vaststellingsbeschikkingen voor maatschappelijke organisaties behoeft verbetering. Met name het expliciteren van door de organisaties te behalen resultaten schiet tekort. Budgettaire kaders worden jaarlijks via de programmabegroting vastgesteld. Hieraan wordt bovendien bekendheid gegeven via publicatie op de website van de gemeente. Uit documentatie en interviews komt naar voren dat beleidsmedewerkers die zijn betrokken bij het proces van subsidieverlening aan de drie maatschappelijke organisaties gemiddeld goed geïnformeerd zijn over relevante trends en ontwikkelingen. Met de organisaties wordt periodiek besproken hoe de interventies uit de lopende cyclus worden gewaardeerd en welke verbeteringen daarin voor de volgende cyclus zouden kunnen worden gerealiseerd.

⁵ Betekenis scores: 1 Praktijk is in het geheel niet in overeenstemming met het normenkader.
 2. Praktijk is in geringe mate in overeenstemming met het normenkader.
 3. Praktijk is gemiddeld in overeenstemming met het normenkader.
 4. Praktijk is in hoge mate in overeenstemming met het normenkader.
 5. Praktijk is geheel in overeenstemming met het normenkader.

Opdrachtverstrekking	• De opdracht komt tot stand in dialoog met de aanbieder(s).	3.
	• De beleidscontext van de opdracht is inzichtelijk (maatschappelijk effecten, beleidsdoelstellingen en resultaten).	2.
	• De opdrachtgever biedt op voorhand duidelijkheid inzake procesgang en procedures (wijze van communiceren, verantwoording, kwaliteitseisen en afrekening).	4.
	• De opdrachtgever formaliseert de opdracht in de vorm van een verleningsbeschikking met uitvoeringsovereenkomst passend binnen de Algemene Subsidieverordening (ASV)	3.

Toelichting:

De relatie tussen de gemeente Zoetermeer en de drie maatschappelijke organisaties wordt door betrokkenen als constructief ervaren. Er is zeker sprake van een voortdurende inhoudelijke dialoog gevoed door lokale ontwikkelingen, gericht op het delen van analysekaders en het benoemen van wenselijke veranderingen cq. tegengaan van ongewenste ontwikkelingen. De facto is geen sprake van opdrachtverstrekking, maar van subsidieverlening in reactie op de aanvraag van maatschappelijke organisaties. De wijze waarop de van de organisaties gewenste interventies passen in en deel uitmaken van het beleidskader van de gemeente Zoetermeer kan aan duidelijkheid winnen door beschikkingen navenant in te richten. Eenduidige formats kunnen daaraan bijdragen. Procesgang en procedures zijn duidelijk met die kanttekening dat afrekening plaats vindt op basis van output (prestaties) waar de gemeente op meerdere plaatsen in relevante documenten aangeeft meer te willen sturen op resultaten. Het toepassen van beschikkingen verloopt conform ASV. Er wordt geen gebruik gemaakt van uitvoeringsovereenkomsten. Het introduceren van uitvoeringsovereenkomsten waarin prestatie- en resultaatindicatoren zijn opgenomen kan behulpzaam zijn bij een ontwikkeling in de richting van een productieve opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie tussen gemeente en maatschappelijke organisaties.

Antwoord en beoordeling	• De offerte of aanvraag bevat concrete producten die zijn gekoppeld aan de resultaten uit de opdrachtformulering.	2.
	• De producten zijn voorzien van prestatie-indicatoren om afrekening mogelijk te maken.	3.
	• De offerte bevat integrale kostprijzen per eenheid product. De kostprijsystematiek is inzichtelijk voor en overeengekomen met de opdrachtgever.	1.
	• Het is inzichtelijk of en in welke mate het antwoord van opdrachtnemer bijdraagt aan de realisatie van beleid door het boeken van resultaten.	2.

Toelichting:

Bij de waardering van de wijze waarop de maatschappelijke organisaties in hun aanvraag inzichtelijk aansluiten bij het gemeentelijk beleidskader moet onderscheid worden gemaakt tussen de in de onderzoeksjaren geldende begrippen waarderingssubsidie en productsubsidie. Bij waarderingssubsidie, zoals geldt voor Perron 28 en 61, is sprake van een lichter regime waarbij het volstaat om aan te geven dat activiteiten passen binnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. In het geval van de aanvragen van Perron 28 en 61 voor 2010 en 2011 is dit overigens maar mondjesmaat het geval. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van het gegeven dat de gemeente Zoetermeer hier niet op stuurt en geen voorwaarden stelt aan opbouw en inrichting van de aanvraag. In de aanvragen van Piëzo gelden de vier centra voor uitvoering in feite integraal als product. Het is denkbaar dat het voor de gemeente Zoetermeer relevant is om op een wat meer gedetailleerd niveau te kijken naar clusters van activiteiten die vanuit de centra worden ontplooid en de beleidsrelevantie daarvan te kunnen beoordelen. In het geval van MOOI! Zoetermeer is onduidelijk wat de organisatie nu feitelijk onder haar kernproducten verstaat. Soms lijken werksoorten te worden aangeduid als producten, soms ook onderdelen van werksoorten. De aanvragen van MOOI! Zoetermeer voor 2010 en 2011 zijn ronduit slordig van opbouw en bieden weinig inzicht in de bijdragen die de organisatie met het aanbieden van haar activiteiten aan de realisatie van het gemeentelijk beleidskader denkt te kunnen bijdragen. Van een organisatie die op jaarbasis een zeer aanzienlijk bedrag aan subsidie aanvraagt en verkrijgt (€ 1.770.500,- in de aanvraag voor 2011) mag in dit opzicht een hogere mate van professionaliteit worden verwacht.

De aanvragen van de professionele organisaties Piëzo en MOOI! Zoetermeer bevatten vormen van prestatie-indicatoren in de sfeer van uren openstelling, aantallen activiteiten en aantallen in te zetten beroepskrachten, die in principe afrekenbaar zijn. Deze wijze van afrekening is hanteerbaar maar biedt weinig inzicht in de mate waarin achterliggende gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden bediend. In het licht van gemeentelijke uitspraken met betrekking tot meer sturing op resultaten is eenzijdige outputsturing ontoereikend. De aanvragen van de organisaties bevatten geen integrale kostprijzen per eenheid product. De gemeente Zoetermeer vraagt hier ook niet om. Inzicht in de relatie tussen in te zetten producten en financiële middelen, anders dan werksoorten of Piëzo-centra ontbreekt. Het verdient aanbeveling de subsidiesystematiek meer te richten op het boeken van resultaten die bijdragen aan realisatie van gemeentelijk beleid.

Rapportage en beoordeling	• De opdrachtnemer verzorgt tussentijdse schriftelijke voortgangsrapportage in de opdracht vastgelegde momenten.	4.
	• De opdrachtnemer maakt schriftelijk melding van afwijkingen in het productieverloop van meer dan 10 %.	4.
	• De opdrachtnemer verzorgt tijdig rapportage van resultaat- en prestatie-indicatoren uit registratie en toelichting op afwijkingen.	3.
	• De opdrachtnemer levert trendrapportage cq. signalering relevante ontwikkelingen aan opdrachtgever.	2.
	• De opdrachtgever komt tot een formele beoordeling in de vorm van een vaststellingsbeschikking.	4.

Toelichting:

De afspraken over tussentijdse en eindrapportage liggen vast in ASV en verleningsbeschikkingen. In de onderzoeksjaren is met enige regelmaat sprake van rappèl van de kant van de gemeente voordat tussenrapportages beschikbaar komen. Ook is vastgelegd dat bij afwijkingen in de productie van

meer dan 10% terugvordering van subsidie kan plaatsvinden. In de onderzoeksperiode heeft zich dit eenmaal voorgedaan, waarbij de organisatie (MOOI! Zoetermeer) een voorziening heeft getroffen om het betreffende deelbudget te retourneren. In de ASV 2011 is opgenomen dat organisaties een meldingsplicht hebben in het geval activiteiten niet kunnen worden uitgevoerd dan wel dat verplichtingen niet kunnen worden nagekomen. De maatschappelijke organisaties verzorgen, op vraag van de gemeente Zoetermeer, kwartaalrapportages. Met name de kwartaalrapportages inzake jongerenwerk van MOOI! leveren een veelheid aan kwantitatieve gegevens waarvan de gebruikswaarde betwijfeld kan worden. In de subsidiepraktijk van de gemeente Zoetermeer wordt niet (meer) gewerkt met schriftelijke trendrapportages. Lokale ontwikkelingen en de relevantie daarvan voor beleid en uitvoering vormen wel onderwerp van bespreking in de periodieke bestuurlijke overleggen die tussen gemeente en maatschappelijke organisaties plaatsvinden. Ook in de jaarrapportages van de organisaties wordt hieraan aandacht besteed.

IV. Doelmatigheid en doeltreffendheid subsidiebeleid: algemeen beeld en aanbevelingen

Doelmatigheid:

Het algeheel toezicht op de doelmatige besteding van subsidiemiddelen door maatschappelijke organisaties vanuit de gemeente Zoetermeer (financiële checks en balances) lijkt op orde. Voor subsidiebedragen van meer dan € 100.000,- geldt een controleprotocol (met ingang van 2012). De verhouding overhead-uitvoering bij de maatschappelijke organisaties is punt van bespreking. Tussen gemeente en organisaties bestaan overigens geen afspraken over toegestane vermogensvorming. In de beleidsregels is wel opgenomen dat bij verlening van subsidie rekening wordt gehouden met het eigen vermogen van de aanvrager. Benchmarkgegevens ontbreken, maar niets wijst op riant financiële posities bij maatschappelijke organisaties die subsidie van de gemeente ontvangen. Ook formatieomvang en huisvestingssituatie van de maatschappelijke organisaties zijn bescheiden te noemen.

Door betrokkenen zijn gedurende de uitvoering van het onderzoek enkele suggesties geformuleerd om tot aanscherping van de doelmatigheid van de besteding van subsidiemiddelen te komen. Een belangrijke daaronder is dat de gemeente meer sturing zou kunnen geven op efficiënte samenwerking van maatschappelijke organisaties op gebiedsniveau. De pilot Welzijn Nieuwe Stijl die in 2011 en het eerste kwartaal van 2012 is uitgevoerd biedt hiervoor een eerste aanzet die in 2012 voortzetting krijgt en op termijn moet leiden tot een vorm van wijkgerichte subsidiëring. Met name vanuit leden van de gemeenteraad is de optie aangereikt om uit oogpunt van doelmatigheid de voorkeur te geven aan partnerschap met meerdere kleine organisaties op wijkniveau boven samenwerking met stedelijk opererende organisaties. Tenslotte is van verschillende kanten gewezen op de mogelijkheden tot doelmatiger gebruik van accommodaties die met subsidiemiddelen worden geëxploiteerd.

Doeltreffendheid:

De gemeente Zoetermeer beschikt over een redelijk omvattend en actueel beleidskader als vertrekpunt voor subsidieverlening aan de drie maatschappelijke organisaties waarop dit onderzoek zich deels heeft gericht. De gemeente Zoetermeer spreekt zich niet eenduidig uit over de wijze waarop zij subsidiebeleid wenst te hanteren bij de realisatie van haar beleid. Evenmin wordt er een duidelijke keuze gemaakt in het type relatie dat zij met haar subsidieaccounts wil ontwikkelen. In meer recente beleidsdocumenten wordt zichtbaar dat de gemeente zich lijkt te willen profileren in een rol als opdrachtgever. Dit veronderstelt een consistente doorvertaling van beleidsuitgangspunten in (deel-) opdrachten aan maatschappelijke organisaties en een afsprakenkader waarbij te boeken resultaten en bijbehorende indicatoren meer centraal staan dan in de huidige praktijk het geval is. Bij een dergelijk herijking van het subsidiebeleid past ook het hanteren van eenduidige formats voor aanvraag, verantwoording en beschikkingen. Punt van aandacht: de gemeente Zoetermeer dient te volden aan de in de ASV 2011 opgenomen bepaling inzake vierjaarlijkse publieke verantwoording over de doeltreffendheid en effecten van de subsidie (artikel 21.)

Bijlage A. Geraadpleegde documenten

Algemeen:

- Algemene Subsidieverordening Zoetermeer 1999
- Algemene Subsidieverordening Zoetermeer 2011

- Programmabegroting 2010-2013 (januari 2010)
- Programmabegroting 2011-2014 (december 2010)
- Programmabegroting 2010
- Programmabegroting 2011

- Beleidsregels jaarlijkse en eenmalige subsidies 2012 (Besluit B&W dd. 13-12-2011)

- Nieuwsbrief Subsidies Nr.16
- Subsidiewijzer 2010-2011

- Bestedingsprogramma Welzijnssubsidies 2010
- Bestedingsprogramma Welzijnssubsidies 2011

- Meerjarenbeleidsplan Meedoen in Zoetermeer Wmo 2008-2011
- Wijkontwikkelingsplannen en Uitvoeringsprogramma's Buytenwegh, Meerzicht en Seghwaert
- Jongerenwerk Nieuwe Stijl; stimuleren, steunen en grenzen stellen (2011)
- Kadernota Jeugd en Onderwijsbeleid 2005-2010
- Visienota Integraal Jeugdbeleid 'Oog voor de jeugd' (augustus 2011)

Welzijn Nieuwe Stijl:

- Opdrachtbevestiging en -formulering project Welzijn Nieuwe Stijl Buytenwegh
- Aanvraag Stimuleringsprogramma WNS
- Presentatie project Welzijn Nieuwe Stijl

Stichting MOOI! Zoetermeer (productsubsidie)

2010

- | | |
|---|------------------|
| • Subsidieaanvraag 2010 | 14 mei 2009 |
| • Bezuinigingstaak | 29 juli 2009 |
| • Beschikking productsubsidie 2010 | 22 december 2009 |
| • Aangepaste subsidiebeschikking 2010 | 10 maart 2010 |
| • Kwartaalrapportage 1 ^e kwartaal 2010 | 3 mei 2010 |
| • Kwartaalrapportage 2 ^e kwartaal 2010 | 30 augustus 2010 |
| • Kwartaalrapportage 3 ^e kwartaal 2010 | |
| • Kwartaalrapportage 4 ^e kwartaal 2010 | 27 januari 2011 |
| • Subsidieverantwoording 2010 | 31 maart 2011 |
| • Jaarverslag MOOI | 11 juli 2011 |

- Vaststellingsbeschikking 2010 15 december 2011

2011

- Brief bezuinigingsproblematiek 26 maart 2010
- Subsidieaanvraag 2011 31 mei 2010
- Uurprijs 2011 7 december 2010
- Wijziging bankrekeningnummer 13 december 2010
- Subsidiebeschikking productsubsidie 2011 16 december 2010
- Gecorrigeerde subsidiebeschikking 2011 3 januari 2011
- Kwartaalrapportage 1^e kwartaal 2011 3 mei 2011
- Kwartaalrapportage 2^e kwartaal 2011 2 september 2011
- Kwartaalrapportage 3^e kwartaal 2011 14 november 2011
- Kwartaalrapportage 4^e kwartaal 2011 9 februari 2012
- Subsidiebeschikking jaarlijkse subsidie 2012 22 december 2011

Verslagen bestuurlijk overleg

- 1 maart 2010
- 5 juli 2010
- 6 oktober 2010
- 16 december 2010
- 7 april 2011
- 26 augustus 2011
- 20 januari 2012

Verslagen subsidiegesprek:

- 8 juli 2009
- 16 juni 2010
- 12 juli 2011 (inhoudelijk)
- 18 juli 2011 (financieel)

Diverse documenten:

- Agenda regulier overleg op 25 augustus 2010
- Diverse brieven (reorganisatie en fusie)
- Governancecode MOOI!

Stichting Piëzo (Participatie, Integratie en Emancipatie Zoetermeer) (productsubsidie)

2010

- Subsidieaanvraag 2010 15 mei 2009
- Beschikking productsubsidie 2010 17 december 2009
- Rappel beknopt verslag 2010 8 februari 2011
- Beknopt verslag 2010 3 februari 2011
- Verantwoording productsubsidie 2010 30 maart 2011
- Vaststellingsbeschikking productsubsidie 2010 15 december 2011

2011

- Brief bezuinigingsproblematiek 26 maart 2010
- Subsidieaanvraag 2011 31 mei 2010
- Aanvullende gegevens productsubsidie 2011 17 juni 2010
- Extra informatie 15 juli 2010
- Concept beschikking 2011

- Tweekolommenstuk bestedingsprogramma welzijnssubsidies 2011 9 december 2010
- Beschikking productsubsidie 2011 16 december 2010
- Tussentijdse evaluatie 2011 15 augustus 2011
- Rappel beknopt verslag 2011 7 februari 2012
- Beknopt verslag 2011 29 februari 2012
- Subsidiebeschikking jaarlijkse subsidie 2012 21 december 2011

Verslagen bestuurlijk overleg:

- 8 maart 2010
- 20 september 2010
- 14 oktober 2010
- 29 november 2010
- 31 oktober 2011

Verslagen subsidiegesprek:

- 22 juli 2009
- 6 juli 2010
- 7 juli 2011

Diverse documenten:

- Beantwoording technische vragen CU-SGP
- Schriftelijke vragen Leefbaar Zoetermeer over subsidie stichting Piëzo
- Memo stand van zaken gemeentelijke subsidie stichting Piëzo 2011
- Memo voor wethoudersoverleg: 6 december 2010
- Tweekolommenstuk bestedingsprogramma welzijnssubsidies 2011
- Opzet subsidieaanvraag 2011 Piëzo, financieel
- Diverse brieven

Stichting Perron 61 en 28 (waarderingssubsidie)

2010

- Subsidieaanvraag 2010 12 mei en 15 mei 2009
- Aanvullende gegevens op subsidieaanvraag 2010 15 juni 2009
- Beschikking waarderingssubsidie 2009 17 december 2009
- Rappel verantwoording 2010 19 april 2011
- Financiële verantwoording waarderingssubsidie 2010 29 april 2011
- Jaarverslag 2010 6 juni 2011
- Vaststellingsbeschikking waarderingssubsidie 2010 15 december 2011

2011

- Subsidieaanvraag 2011 26 mei 2010
- Beschikking waarderingssubsidie 2011 17 december 2010
- Beschikking jaarlijkse subsidie 2012 21 december 2011

Bijlage B. Respondenten

Gemeente Zoetermeer:

- Dhr. W. Crebolder (clustermanager Cultuur, Welzijn en Zorg)
- Mw. J. van Reeuwijk (senior beleidsadviseur Welzijn)
- Dhr. R. Haspers (beleidsadviseur Jeugd)
- Mw. T. Konings (beleidsadviseur Jeugd)
- Mw. J. Slotman (beleidsadviseur Wijk- en buurtwerk)
- Dhr. G. de Kruif (consulent planning & control)
- Dhr. R. Moree (raadslid)
- Dhr. J.R. Harwig (raadslid)
- Mw. C.A.M. Huijbens (raadslid)
- Dhr. N. Sulaiman (raadslid)
- Mw. M.C. van der Meer (raadslid)
- Mw. J.W. Groeneveld (raadslid)
- Mw. J.M.G. Wortel (raadslid)
- Mw. bij de Vaate-Sterk (commissielid)
- Mw. F. Brouwer-Weemhoff (commissielid)
- Mw. S. Buijtendijk (commissielid)

Stichting MOOI! Zoetermeer:

- Mw. J. Letterie (regiomanager Zoetermeer)

Stichting Piëzo:

- Mw. M. van Bijnen (directeur)

Stichting Perron 28 en 61:

- Dhr. A. van Trigt (voorzitter Perron 28 / secretaris Perron 61)
- Dhr. Vermeulen (penningmeester Perron 28 / voorzitter Perron 61)



Bestuurlijke nota

Onderzoek welzijnssubsidies

Juni 2012

Inleiding

De huidige tijd staat in het teken van bezuinigingen. Hierbij is het zaak niet alleen te kijken naar 'wat kan er afgeschaft worden' of 'wat kan er minder', maar vooral ook naar de vraag 'wat kan er efficiënter'.

Dit geldt uiteraard ook voor het welzijnswerk, waaraan de gemeente bijdraagt door middel van subsidies.

In Zoetermeer bestaan subsidierelaties met verschillende welzijnsinstanties. De rekenkamercommissie wil weten of en hoe de subsidies doelmatig en doeltreffend worden besteed. Daarvoor is het nodig om te doorgronden hoe het proces van subsidieverlening in elkaar steekt en welke rol de gemeenteraad daarin thans speelt en welke rol daarbij eventueel zou kunnen spelen.

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek de volgende vragen geformuleerd:

- 1. Voor welke bedragen subsidieert de gemeente Zoetermeer de welzijnsstichting(en) MOOI!, Piëzo en Perron 28 en 61 per jaar?**
- 2. Op welke wijze is de subsidierelatie en het subsidieproces tussen de gemeente Zoetermeer en deze welzijnsinstellingen vormgegeven?**
- 3. In hoeverre is sprake van overlap tussen de werkzaamheden van deze stichtingen? Indien er sprake is van overlap, was men zich hiervan bewust bij het nemen van de beslissing om subsidie te verstrekken?**
- 4. Op welke wijze geeft de raad aan welke effecten ze wil bereiken met de inzet van subsidies?**
 - Welke visie (maatschappelijke effecten) is er vanuit de raad geformuleerd op het terrein van welzijn in het kader van jongeren?
 - Naar welke doelstellingen is deze visie vertaald?
- 5. Op welke wijze wordt de raad in kennis gesteld van de effecten die de stichtingen hebben bereikt?**
- 6. Welke mogelijkheden heeft de raad om bij te sturen? En heeft de raad die benut?**
- 7. In hoeverre wordt er (in zijn algemeenheid) een relatie gelegd tussen de middelen die door de gemeente ter beschikking worden gesteld en de output en de outcome van werkzaamheden van welzijnsinstellingen?**
- 8. Op welke wijze wordt er gedifferentieerd in de inzet van middelen per buurt of wijk?**
 - Op basis van welke grondslagen worden gelden toebedeeld voor activiteiten in de verschillende wijken?
- 9. Er wordt landelijk nagedacht over een nieuwe invulling van welzijn, ook als gevolg van bezuinigingen: de 'kanteling'. Hoe vindt dit proces plaats in Zoetermeer?**
 - Voert de gemeente de regie op deze nieuwe invulling?
 - Wat is de rol van de instellingen bij deze nieuwe invulling?

Aanpak van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek offertes gevraagd aan 2 adviesbureaus en heeft de opdracht gegund aan Stade Advies.

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van maart tot half mei 2012. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskresearch en interviews met betrokkenen. Na afronding van het onderzoek is de conceptnota van bevindingen besproken met de rekenkamercommissie en voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan betrokken ambtenaren. Naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor hebben er een paar kleine aanvullingen en correcties plaatsgevonden.

Conclusies en aanbevelingen

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat het toezicht op de doelmatige besteding van subsidies door maatschappelijke organisaties grotendeels op orde is. Op het gebied van doeltreffendheid is het onderliggende beleidskader actueel en redelijk omvattend, op het gebied van de doorvertaling is nog winst te behalen.

Conclusies

Conclusie 1 Doelmatigheid:

Zoetermeer heeft het toezicht op de doelmatige besteding op orde.

Het algeheel toezicht op de doelmatige besteding van subsidiemiddelen door maatschappelijke organisaties vanuit de gemeente Zoetermeer (financiële checks en balances) lijkt op orde. Voor subsidiebedragen boven de € 100.000,- geldt, vanaf de verleende subsidie voor 2012, een controleprotocol. De verhouding overhead-uitvoering bij de maatschappelijke organisaties is punt van bespreking. Tussen de gemeente en de onderzochte organisaties bestaan afspraken over vermogensvorming die hun basis vinden in de ASV.

Benchmarkgegevens ontbreken, maar niets wijst op riante financiële posities bij maatschappelijke organisaties die subsidie van de gemeente ontvangen. De formatieomvang en huisvestingssituatie van deze organisaties zijn bescheiden te noemen.

Door betrokkenen zijn gedurende de uitvoering van het onderzoek enkele suggesties geformuleerd om tot aanscherping van de doelmatigheid van de besteding van subsidiemiddelen te komen. Een belangrijke suggestie is dat de gemeente meer sturing zou kunnen geven op efficiënte samenwerking van maatschappelijke organisaties op wijkniveau. De pilot Welzijn Nieuwe Stijl die in 2011 en het eerste kwartaal van 2012 is uitgevoerd biedt hiervoor een eerste aanzet die in 2012 voortzetting krijgt en op termijn moet leiden tot een vorm van wijkgerichte subsidiëring. Met name vanuit leden van de gemeenteraad is de optie aangereikt om uit oogpunt van doelmatigheid de voorkeur te geven aan partnerschap met meerdere kleine organisaties op wijkniveau boven samenwerking met stedelijk opererende organisaties. Overigens nemen de maatschappelijke organisaties wel deel aan alle wijkteamoverleggen. Tenslotte is van verschillende kanten gewezen op de mogelijkheden tot doelmatiger gebruik van accommodaties die met subsidiemiddelen worden geëxploiteerd.

Conclusie 2 Doeltreffendheid:

Zoetermeer heeft een redelijk omvattend en actueel beleidskader met betrekking tot subsidieverlening

De gemeente Zoetermeer beschikt over een redelijk omvattend en actueel beleidskader als vertrekpunt voor subsidieverlening aan de drie maatschappelijke organisaties waarop dit onderzoek zich heeft gericht. De gemeente Zoetermeer spreekt zich echter niet eenduidig uit over de wijze waarop zij subsidiebeleid wenst te hanteren bij de realisatie van haar beleid. Evenmin wordt er een duidelijke keuze gemaakt in het type relatie dat zij met haar subsidieaccounts wil ontwikkelen. In meer recente beleidsdocumenten wordt zichtbaar dat de gemeente zich lijkt te willen profileren in een rol als opdrachtgever. Dit veronderstelt een consistente doorvertaling van beleidsuitgangspunten in (deel-)opdrachten aan maatschappelijke organisaties en een afsprakenkader waarbij te boeken resultaten en bijbehorende indicatoren meer centraal staan dan in de huidige praktijk het geval is. Bij een dergelijke herijking van het subsidiebeleid past ook het

hanteren van eenduidige formats voor aanvraag, verantwoording en beschikkingen. Punt van aandacht: de gemeente Zoetermeer dient te voldoen aan de in de ASV 2011 (en ook in de voorloper, de ASV 1999) opgenomen bepaling inzake vierjaarlijkse publieke verantwoording over de doeltreffendheid en effecten van de subsidie (artikel 21), vooralsnog vindt deze verantwoording/evaluatie niet plaats. Wel wordt jaarlijks ter vaststelling van product- en waarderingssubsidies een B&W-advies opgesteld.

Naar aanleiding van de conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen

Aanbeveling 1:

Scherp het subsidiebeleid aan in de productieve relatie opdrachtgever-opdrachtnemer en ontwikkel bijbehorend instrumentarium.

In het subsidiebeleid van de gemeente Zoetermeer is gedurende de periode van 2010 tot heden een ontwikkeling zichtbaar in de richting van meer beleidsmatige sturing. Een actuele standpuntbepaling van de gemeente inzake het gebruik van het subsidiebeleid als middel voor beleidsrealisatie en een keuze voor rolverdeling en te hanteren instrumentarium daarbij ontbreekt. Gelet op de toonzetting van recente beleidsnotities ligt een keuze voor een productgerichte relatie opdrachtgever-opdrachtnemer met maatschappelijke organisaties voor de hand.

Dit impliceert dat de gemeente jaarlijks aangeeft wat ze wil bereiken en de maatschappelijke organisaties vervolgens in hun subsidieaanvraag aangeven hoe zij denken bij te kunnen dragen aan de doelen van de gemeente.

Aanbeveling 2:

Maak inzichtelijk hoe opdrachten aan maatschappelijke organisaties voortvloeien uit beleid en kunnen bijdragen aan het realiseren van de daarin geformuleerde doelstellingen .

Idealiter wordt een samenhangende lijn zichtbaar tussen programmabegroting, beleidsnotities op deelterreinen en uiteindelijk verlenings- en vaststellingsbeschikkingen (lees: opdrachten) aan maatschappelijke organisaties. Op die manier wordt inzichtelijk gemaakt hoe de interventies van maatschappelijke organisaties en de resultaten waarop wordt ingezet aansluiten bij de beleidscontext van de gemeente. Of anders geformuleerd: wat de beleids- en maatschappelijke relevantie van de bijdragen van organisaties zijn.

Aanbeveling 3:

Onderzoek de mogelijkheid om de bijdrage van maatschappelijke organisaties aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen te toetsen.

In hoeverre maatschappelijke organisaties bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen zou onder andere getoetst kunnen worden door het opnemen van enkele vragen in de jaarlijkse omnibusenquête.

Aanbeveling 4:

Introduceer naast sturen en afrekenen op prestaties het resultaatbegrip in het sturings- en verantwoordingskader voor maatschappelijke organisaties.

De gemeente Zoetermeer beschikt over beleidsinhoudelijke en procedurele kaders voor de vormgeving van haar subsidiebeleid. Dat kan aan kracht winnen als sturing meer wordt gericht op

resultaten (outcome) en minder op prestaties (output) en het beleidskader nadrukkelijker vertaling krijgt in 'opdrachten' aan maatschappelijke organisaties. In de context van subsidiebeleid vormt het resultaat de verbinding tussen effect en prestatie. De trits ziet er dan uit als: welke prestatie moet worden geleverd om een gewenst resultaat te boeken (resultaat wordt dan gedefinieerd als de verandering die optreedt als gevolg van de interventie), die resultaten dragen bij aan het realiseren van beleidsdoelen en die beleidsdoelen worden geacht in samenhang toereikend te zijn om het gewenste maatschappelijk effect te laten optreden. Het is niet noodzakelijk om prestatiebesturing te vervangen door resultaatsturing. Maatschappelijke organisaties zijn lang niet altijd te binden aan, lees: individueel aanspreekbaar op, gewenste resultaten. Wel kan overwogen worden om naast prestatie-indicatoren ook resultaatindicatoren met maatschappelijke organisaties overeen te komen (zonder dat die resultaatindicatoren de subsidiegrondslag ofwel afrekeningsbasis vormen).

Aanbeveling 5:

Zorg dat de gemeente Zoetermeer in haar subsidiebeleid verschillende rolopvattingen kan hanteren. Naast de rol van opdrachtgever is ook de rol van maatschappelijke partner in de context van complexe meervoudige vraagstukken op het sociale domein aan de orde.

Daar waar eenduidigheid bestaat over de bijdragen die maatschappelijke organisaties aan de realisatie van beleid kunnen leveren en welke interventies en/of producten daarbij gewenst zijn heeft de gemeente de rol van richtinggevend opdrachtgever of 'inkoper' van producten en diensten. Als complexe maatschappelijke veranderingsprocessen aan de orde zijn is een heldere rolverdeling tussen opdrachtgever en maatschappelijk partner gewenst. De gemeente stimuleert, reikt kaders en randvoorwaarden aan, faciliteert en is waar relevant co-producent. Experimenten rondom Welzijn Nieuwe Stijl en een integrale werkwijze bij de implementatie van de drie grote decentralisaties in het sociale domein lenen zich voor deze rolopvatting.

Aanbeveling 6:

Investeer in accounthouderschap in de ambtelijke organisatie.

Voor de functie van accounthouder bestaat in de gemeentelijke organisatie geen functieprofiel. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet omschreven. Evenmin is sprake van een regulier accounthoudersoverleg. In de praktijk geven medewerkers van de gemeente naar eigen inzicht invulling aan het accounthouderschap. Accounthouders vormen de verbindende schakel tussen gemeentelijk beleid en de bijdragen die maatschappelijke organisaties daaraan kunnen leveren. Zij moeten individueel en collectief (op basis van een gezamenlijke taakopvatting) worden toegerust om het ambitieniveau dat de gemeente in haar subsidiebeleid wenst te hanteren in praktijk te brengen. Ook het standaard laten gebruiken van het aanvraagformat voor subsidies draagt hieraan bij.



gemeente

Zoetermeer

B&W

Burgemeester

Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

31 AUG. 2012

Rekenkamercommissie Zoetermeer
t.a.v. mr. W.R.J. van den Hende, voorzitter
Postbus 15
2700 AA ZOETERMEER

Uw kenmerk	Datum
Ons kenmerk U/IW/BLD/2012.14154	Doorkiesnummer 079 346 9276
Uw brief van 26 juni 2012	Bijlage 2
Onderwerp Bestuurlijke reactie onderzoek welzijnssubsidies	

Geachte heer van den Hende,

Wij hebben uw rapport met de nota van bevindingen en bestuurlijke nota in goede orde ontvangen. In uw brief van 26 juni 2012 vraagt u om een bestuurlijke reactie op de bevindingen uit het onderzoek 'Doelmatigheid en doeltreffendheid welzijnssubsidies Zoetermeer'.

Uw commissie concludeert dat het toezicht op de doelmatige besteding van subsidies door maatschappelijke organisaties grotendeels op orde is. Ook wordt ingeschat dat de vermeende overlap in welzijnsactiviteiten voor kinderen in omvang beperkt is. Op het gebied van doeltreffendheid is het onderliggende beleidskader actueel en redelijk omvattend, op het gebied van de doorvertaling is nog winst te behalen.

Het college heeft geconstateerd, dat de door uw commissie geformuleerde aanbevelingen aansluiten op de ontwikkelingen die reeds zijn ingezet. Het college kan zich zodoende vinden in de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Zo is het versterken van resultaatsturing en het bevorderen van doelmatigheid bij de inzet van subsidies in gang gezet. Daarnaast zullen de aanbevelingen specifiek worden doorvertaald in de volgende maatregelen:

- een doorlichting van de subsidies voor welzijn en zorg (programma 2) na vaststelling van het Wmo-beleidsplan 2012-2015. De resultaten hiervan worden voor het einde van 2012 verwacht;
- het doorvoeren van aanpassingen in de Algemene subsidieverordening (ASV-2011) en de beleidsregels;
- het herinrichten van het subsidieproces als onderdeel van de organisatieverandering. Het accounthouderschap maakt hiervan deel uit.

Het college zal de gemeenteraad na de zomer 2013 rapporteren over de voortgang van deze herinrichting.

Als bijlage bij deze brief is de bestuurlijke reactie per conclusie en aanbeveling opgenomen. Tevens is in een aparte bijlage nog een aantal correcties op de tekst van de nota van bevindingen en bestuurlijke nota opgenomen.

Bezoekadres: stadhuis ingang Markt 10 Stadhuis per OV bereikbaar met bus 2, 3 en 4 (Aidaschouw of Stadhuis/Ambachtsherenlaan), RandstadRail (Stadhuis) en per bus (Oostwaarts en Bordeauxstraat).
Telefoonnr : 14 079

Telefaxnr : (079) 346 8498

Zoetermeer steeds ondernemend



gemeente

Zoetermeer

Mocht u naar aanleiding van deze brief aanvullende vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met mevrouw J. van Reeuwijk, beleidsadviseur directie Inwoners, te bereiken via bovenstaand doorkiesnummer of per e-mail j.van.reeuwijk@zoetermeer.nl

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer
de secretaris,

(drs. H.M.M. Koek)

de burgemeester,

(drs. J.B. Waaijer)



Bijlage

Conclusies doelmatigheid:

1. Het algehele toezicht op de doelmatige besteding van subsidiemiddelen door maatschappelijke organisaties vanuit de gemeente Zoetermeer (financiële checks en balances) lijkt op orde. Voor subsidies boven de € 100.000 geldt een controleprotocol.

Reactie college: het college is blij met deze constatering.

2. De verhouding overhead-uitvoering bij de maatschappelijke organisaties is punt van bespreking. Er bestaan tussen gemeente en organisaties geen afspraken over toegestane vermogensvorming. In de beleidsregels is opgenomen dat bij verlening van subsidie rekening wordt gehouden met het eigen vermogen van de aanvrager.

Reactie college: in 2012-2013 zal de Asv-2011 op onderdelen worden aangepast. De belangrijkste wijziging betreft een toevoeging aan de weigeringsgronden ex art.8 Asv dat de aanvraag voor subsidie kan worden geweigerd, indien de aanvrager zonder subsidieverstrekking over voldoende gelden, hetzij uit eigen middelen, hetzij uit middelen van derden, kan beschikken om de kosten van activiteiten te dekken. In de jaarlijkse beoordeling van de subsidieaanvraag wordt het eigen vermogen van een organisatie meegewogen.

3. Benchmarkgegevens ontbreken, maar niets wijst op riante financiële posities bij maatschappelijke organisaties die subsidie van de gemeente ontvangen. Ook formatieomvang en huisvestingssituatie van de maatschappelijke organisaties zijn bescheiden te noemen.

Reactie college: bij de beoordeling van de jaarlijkse subsidieaanvraag worden deze aspecten meegewogen.

Suggesties van betrokkenen voor aanscherping doelmatigheid:

1. De gemeente zou meer sturing kunnen geven op efficiënte samenwerking van maatschappelijke organisaties op gebiedsniveau. De pilot welzijn nieuwe stijl biedt hiervoor een eerste aanzet en moet op termijn leiden tot een vorm van wijkgerichte subsidiëring.

Reactie college: de ontwikkeling naar een efficiënte samenwerking op gebiedsniveau biedt ook voor de komende jaren een belangrijke ontwikkeling, die vanuit het college krachtig zal worden ondersteund. Het kader voor deze ontwikkeling wordt gevormd door het nieuwe Wmo beleidsplan 2012-2015. Leerpunten uit de pilot welzijn nieuwe stijl worden gebruikt om wijkgerichte subsidiëring uit te werken.

2. Leden van de gemeenteraad reikten als optie aan om de voorkeur te geven aan partnerschap met meerdere kleine organisaties op wijkniveau boven samenwerking met stedelijk opererende organisaties.

Reactie college: het college wil hierbij opmerken dat ook stedelijk opererende organisaties, afhankelijk van hun soort dienstverlening, meer wijkgericht gaan werken. Ook de samenwerking tussen alle partijen in de wijk, klein of groot, wordt gestimuleerd. De wijkontwikkelingsplannen vormen daarbij een belangrijk richtinggevend kader. Daarnaast besloot het college in april 2012 om meer flexibiliteit tot stand te brengen bij de inzet van subsidies. Met ingang van 2014 zal binnen de grotere jaarlijkse subsidies een vast en flexibel deel worden vastgesteld. Het vast deel is bestemd voor de basisdienstverlening van de organisatie. Over het flexibele deel worden specifieke afspraken gemaakt die jaarlijks kunnen wisselen. Een ander kenmerk van het flexibele deel is, dat deze, na een aanloopperiode, kan fluctueren per instelling.



3. Kijk naar mogelijkheden voor een doelmatiger gebruik van accommodaties die met subsidiemiddelen worden geëxploiteerd.

Reactie college: het college onderschrijft de noodzaak tot een optimaler gebruik van met name gemeentelijke accommodaties. De nota uitvoeringsbeleid welzijnsaccommodaties, die per 1 juli 2011 van kracht is, vormt hiervoor het kader. Met ingang van de jaarlijkse subsidieronde 2012 zijn eerste stappen gezet in de afstemming van het proces van subsidieaanvraag en het proces om gemeentelijke accommodaties te huren. Dit blijft ook voor de komende periode een punt van aandacht.

Conclusies doeltreffendheid:

1. De gemeente beschikt over een redelijk omvattend en actueel beleidskader als vertrekpunt voor subsidieverlening aan de drie maatschappelijke organisaties.

Reactie college: het college onderschrijft deze constatering.

2. De gemeente spreekt zich niet eenduidig uit over de wijze waarop zij subsidiebeleid wenst te hanteren bij de realisatie van haar beleid.

Reactie college: de rekenkamercommissie concludeert dat de afspraken met de drie onderzochte maatschappelijke organisaties vooral bestaat uit prestatiesturing. Gewenst is om toe te werken naar resultaatafspraken, waarbij het resultaat de verbinding vormt tussen de prestatie en het effect. Zij adviseert een samenhangende lijn zichtbaar te maken tussen de programmabegroting, beleidsnota's op deelreinen en de verlenings- en vaststellingsbeschikkingen. Het college is van mening dat dit ook al gebeurt, maar dat dit proces beter kan. Zij onderschrijft dat hierin een doorgaande ontwikkeling nodig is, zowel van binnenuit de ambtelijke organisatie (integrale afstemming tussen afdelingen) als naar buiten toe met de samenwerkingspartners. Het type relatie dat de gemeente met haar - vooral grotere - subsidieaccounts wil ontwikkelen zal in veel gevallen die van opdrachtgever-opdrachtnemer zijn, waarbij resultaatgerichte afspraken met organisaties worden gemaakt over wat er in een betreffend jaar moet gebeuren. De uitgangspunten voor Welzijn Nieuwe Stijl zijn hiervoor leidend. Terecht merkt de rekenkamercommissie op dat de gemeente met name bij complexe meervoudige vraagstukken naast opdrachtgever ook de rol van maatschappelijke partner aanneemt. Voor beide typen relaties ligt hieraan een basis van wederzijds vertrouwen ten grondslag. Dit vertrouwen spreekt zich ook uit via het verstrekken van eenmalige kleine subsidies (< € 5.000), die inzake de Asv-2011 na verstrekking ook meteen worden vastgesteld.

3. Er wordt geen duidelijke keuze gemaakt in het type relatie dat zij met haar subsidieaccounts wil ontwikkelen. In meer recente beleidsdocumenten wordt zichtbaar dat de gemeente zich lijkt te willen profileren in een rol als opdrachtgever. Dit veronderstelt een consistente doorvertaling van beleidsuitgangspunten in (deel-)opdrachten aan maatschappelijke organisaties en een afsprakenkader waarbij te boeken resultaten en bijbehorende indicatoren meer centraal staan dan in de huidige praktijk het geval is. Bij een dergelijke herijking van het subsidiebeleid past ook het hanteren van eenduidige formats voor aanvraag, verantwoording en beschikkingen.

Reactie college: de gemeente streeft ernaar, onder meer vanuit het Wmo kader, waarin de onderzochte subsidies vallen, om in samenspraak met maatschappelijke instellingen en inwoners, aan te koersen op een wijk- en gebiedsgericht welzijnsaanbod. De maatschappelijke vraag en sociale opgaven in de wijk zijn daarbij leidend. Dit zal voor de subsidieverlening betekenen dat deze zich doorontwikkelt naar een wijkgericht sturingsinstrument.



Nieuwe beleidsontwikkelingen, zoals de transitie van AWBZ begeleiding naar de gemeente, vormen hiervoor een extra stimulans om deze ontwikkeling vorm te geven. Er is een format voorhanden om subsidie aan te vragen, maar deze wordt niet dwingend opgelegd. Het format is bedoel als leidraad om organisaties te helpen bij hun aanvraag. Het college onderschrijft het nut om formats te ontwikkelen die aansluiten bij de kanteling naar een wijk- en gebiedsgericht aanbod, maar merkt hierbij op dat er een goede balans gevonden moet worden tussen het hanteren van formats versus de flexibiliteit van met name kleinere organisaties die bij de uitvoering van beleid zijn betrokken.

4. Punt van aandacht is: de gemeente Zoetermeer dient te voldoen aan de in de ASV 2011 (en de voorloper ASV 1999) opgenomen bepaling inzake vierjaarlijkse publieke verantwoording over de doeltreffendheid en effecten van subsidie (artikel 21), vooralsnog vindt deze verantwoording niet plaats. Wel wordt jaarlijks ter vaststelling van productsubsidies een B&W-advies opgesteld.

Reactie college: de subsidies worden verstrekt om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken. Deze beleidsdoelen zijn opgenomen in verschillende beleidsnota's, zoals het Wmo Meerjarenbeleidsplan en de Jeugdnota. Deze beleidsdoelstellingen zijn vertaald in de programmabegroting, waar (bij)sturing plaats kan vinden. De indicatoren die zijn opgenomen in de Programmabegroting en worden gemeten via diverse monitors, zoals de Jeugdmonitor en de Omnibusenquête. Daarnaast vindt ook een evaluatie van de beleidsnota's zelf plaats, waarvan de bereikte resultaten via subsidies deel uitmaken.

Naar aanleiding van de conclusies doelt de rekenkamercommissie zes aanbevelingen.

1. Scherp het subsidiebeleid aan in de productieve relatie opdrachtgever-opdrachtnemer en ontwikkel bijbehorend instrumentarium.

Reactie college: terecht merkt de rekenkamercommissie op dat het subsidiebeleid van de gemeente vanaf 2010 een ontwikkeling zichtbaar maakt in de richting naar meer beleidsmatige sturing. De rekenkamercommissie adviseert de gemeente om een actueel standpunt in te nemen over hoe zij het subsidiebeleid wil inzetten voor de beleidsrealisatie, welke rolverdeling hierbij passend is en welk instrumentarium hiervoor nodig is. Het college staat een goede opdrachtgever-opdrachtnemer relatie voor, waarbij ruimte is voor verschillende rollen vanuit de gemeente.

2. Maak inzichtelijk hoe opdrachten aan maatschappelijke organisaties voortvloeien uit beleid en kunnen bijdragen aan het realiseren van de daarin geformuleerde doelstellingen.

Reactie college: het college is van mening dat dit proces reeds gaande is, maar dat sprake is van een doorgaande ontwikkeling, waarin zaken altijd beter kunnen. Het college neemt ook deze aanbeveling over.

3. Onderzoek de mogelijkheid om de bijdrage van maatschappelijke organisaties aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen te toetsen.

Reactie college: de rekenkamercommissie doet voor toetsing de aanbeveling hiervoor een aantal vragen in de jaarlijkse Omnibusenquête op te nemen. Het college vraagt in de Omnibusenquête al naar de bekendheid met en beoordeling van activiteiten van een aantal gesubsidieerde organisaties. De aanbeveling om de bijdrage van maatschappelijke organisaties aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen te toetsen, zal hierbij, maar ook bij andere (type) meetinstrumenten, betrokken worden. Te denken valt aan de jeugdmonitor, veiligheidsmonitor, of het digitale wijkforum.



4. Introduceer naast sturen en afrekenen op prestaties het resultaatbegrip in het sturings- en verantwoordingskader voor maatschappelijke organisaties.

Reactie college: de rekenkamercommissie constateert dat de gemeente over voldoende kaders beschikt om haar subsidiebeleid vorm te geven. Deze kaders kunnen aan kracht winnen als deze nadrukkelijker vertaald worden in opdrachten aan maatschappelijke organisaties. Sturing zou meer plaats moeten vinden op resultaat, maar het is niet noodzakelijk om prestatiesturing geheel te vervangen door resultaatsturing. Het college onderschrijft dit en neemt deze aanbeveling over.

5. Zorg dat de gemeente Zoetermeer in haar subsidiebeleid verschillende rolopvattingen kan hanteren. Naast de rol van opdrachtgever is ook de rol van maatschappelijke partner in de context van complexe meervoudige vraagstukken op het sociale domein aan de orde.

Reactie college: het college erkent dat de gemeente verschillende rollen kan aannemen om verschillende typen vraagstukken in het sociale domein op te kunnen pakken. De aanbeveling van de rekenkamercommissie om binnen het subsidiebeleid verschillende rolopvattingen te kunnen hanteren, neemt het college dan ook over.

6. Investeer in accounthouderschap in de ambtelijke organisatie.

Reactie college: de rekenkamercommissie geeft een aantal aanbevelingen om het accounthouderschap nader vorm te geven. De gemeente werkt met accounthouders per subsidieontvangende organisatie. Met name bij de grote accounts (subsidie > € 100.000) blijkt dat er meerdere contacten met beleidsadviseurs binnen de gemeentelijke organisatie bestaan. Om dit te stroomlijnen wordt gewerkt met centrale accounthouders. Voorafgaand aan de jaarlijkse subsidiegesprekken met organisaties worden richtinggevende kaders meegegeven. Het klopt dat iedere accounthouder zijn of haar eigen invulling aan het accounthouderschap als zodanig geeft. In de praktijk werkt dit naar tevredenheid, maar meer eenduidigheid zou bij kunnen dragen aan een optimaler subsidieproces en uitvoering van het beleid. Daarom neemt het college deze aanbeveling van de rekenkamer over.



Bijlage bij bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van welzijnssubsidies in Zoetermeer

Correcties op de tekst van de nota van bevindingen en de bestuurlijke nota:

De nota van bevindingen:

- Pagina 5 ASV-2011 is voor het subsidiejaar niet van toepassing, is ASV-1999.
- Pagina 5, 2^e zin onder de tabel: buurtbeheer moet zijn buurtbemiddeling.
- Pagina 7, 4^e alinea: naast productsubsidie wordt in het zelfde advies als vaststelling van de productsubsidie de waarderingssubsidie vastgesteld.
- Pagina 8, punt 4: hier staat dat de wijkontwikkelingsplannen voor een viertal wijken operationeel zijn, maar dit betreft drie wijken, namelijk Buytenwegh, Meerzicht en Seghwaert. Een vierde en vijfde wijkontwikkelingsplan voor Dorp en Driemanspolder zijn in ontwikkeling.
- Pagina 9, punt 6: hier staat dat € 89.000 aan projectsubsidie is toegekend ten behoeve van het werk van bezoekvrouwen in Palenstein. De subsidie is verstrekt voor de inzet van bezoekvrouwen in heel Zoetermeer en voor een aantal extra activiteiten van Piëzo in Castellum Palensteyn.
- Pagina 15, laatste alinea: het klopt dat de meldingsplicht in de ASV-2011 is opgenomen, maar dit was voor de subsidies 2011 nog niet van toepassing. Hiervoor was de ASV-1999 van toepassing.

De bestuurlijke nota:

- Pagina 4, 2^e alinea: voor subsidiebedragen boven de € 100.000 geldt vanaf de verleende subsidie voor 2012 een controleprotocol (ASV-2011).
- Pagina 5, 1^e alinea: wel wordt jaarlijks ter vaststelling van product- en waarderingssubsidies een B&W advies opgesteld.

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie acht het van belang dat de discussie in de raad zich met name concentreert op de inhoud van de bestuurlijke nota bij de nota van bevindingen en op de reactie van het college. Bij de reactie van het college zijn in een bijlage nog enkele correcties geopperd. Zij zijn niet van invloed op de strekking van de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen, noch op de conclusies en aanbevelingen. Voor de volledigheid is hieronder aangegeven op welke wijze de correcties zijn verwerkt. De correctievoorstellen van het college zijn hieronder cursief weergegeven.

- Pagina 5 ASV-2011 is voor het subsidiejaar niet van toepassing, is ASV-1999

In de voetnoot wordt melding gemaakt dat in het subsidiejaar 2011 de ASV-1999 nog van toepassing was. Hier wordt uitsluitend aangegeven dat het begrip 'projectsubsidie' in de ASV-2011 is vervangen door het begrip 'jaarlijkse subsidie'. Door een kleine toevoeging is dit verduidelijkt.

- Pagina 5, 2^e zin onder de tabel: buurtbeheer moet zijn buurtbemiddeling.*
- Pagina 7, 4^e alinea: naast productsubsidie wordt in hetzelfde advies als vaststelling van de productsubsidie de waarderingssubsidie vastgesteld.*
- Pagina 8, punt 4: hier staat dat de wijkontwikkelingsplannen voor een viertal wijken operationeel zijn, maar dit betreft drie wijken, namelijk Buytenwegh, Meerzicht en Seghwaert. Een vierde en vijfde wijkontwikkelingsplan voor Dorp en Driemanspolder zijn in ontwikkeling*
- Pagina 9, punt 6: hier staat dat € 89.000 aan projectsubsidie is toegekend ten behoeve van het werk van bezoekvrouwen in Palenstein. De subsidie is verstrekt ten behoeve van bezoekvrouwen in heel Zoetermeer en voor een aantal extra activiteiten van Piëzo in Castellum Palensteyn.*

Deze wijzigingen integraal verwerkt in de definitieve nota.

- Pagina 15, laatste alinea: het klopt dat de meldingsplicht in de ASV-2011 is opgenomen, maar dit was voor subsidies 2011 nog niet van toepassing. Hiervoor was de ASV-1999 van toepassing.*

De rekenkamercommissie weet dit, maar heeft de betreffende passage opgenomen, om aan te geven, dat dit met de ASV-2011 beter en vooral eerder in beeld komt. Door twee zinnen te verwisselen, wordt dit in de definitieve nota van bevindingen wellicht duidelijker weergegeven.

