

Gemeente Den Haag

1892 1893 1894 1895 1896 1897 1898 1899 1900 1901 1902 1903 1904 1905 1906 1907 1908 1909 1910 1911 1912 1913 1914 1915 1916 1917 1918 1919 1920 1921 1922 1923 1924 1925 1926 1927 1928 1929 1930 1931 1932 1933 1934 1935 1936 1937 1938 1939 1940 1941 1942 1943 1944 1945 1946 1947 1948 1949 1950 1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025 2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034 2035 2036 2037 2038 2039 2040 2041 2042 2043 2044 2045 2046 2047 2048 2049 2050 2051 2052 2053 2054 2055 2056 2057 2058 2059 2060 2061 2062 2063 2064 2065 2066 2067 2068 2069 2070 2071 2072 2073 2074 2075 2076 2077 2078 2079 2080 2081 2082 2083 2084 2085 2086 2087 2088 2089 2090 2091 2092 2093 2094 2095 2096 2097 2098 2099 2100 2101 2102 2103 2104 2105 2106 2107 2108 2109 2110 2111 2112 2113 2114 2115 2116 2117 2118 2119 2120 2121 2122 2123 2124 2125 2126 2127 2128 2129 2130 2131 2132 2133 2134 2135 2136 2137 2138 2139 2140 2141 2142 2143 2144 2145 2146 2147 2148 2149 2150 2151 2152 2153 2154 2155 2156 2157 2158 2159 2160 2161 2162 2163 2164 2165 2166 2167 2168 2169 2170 2171 2172 2173 2174 2175 2176 2177 2178 2179 2180 2181 2182 2183 2184 2185 2186 2187 2188 2189 2190 2191 2192 2193 2194 2195 2196 2197 2198 2199 2200 2201 2202 2203 2204 2205 2206 2207 2208 2209 2210 2211 2212 2213 2214 2215 2216 2217 2218 2219 2220 2221 2222 2223 2224 2225 2226 2227 2228 2229 2230 2231 2232 2233 2234 2235 2236 2237 2238 2239 2240 2241 2242 2243 2244 2245 2246 2247 2248 2249 2250 2251 2252 2253 2254 2255 2256 2257 2258 2259 2260 2261 2262 2263 2264 2265 2266 2267 2268 2269 2270 2271 2272 2273 2274 2275 2276 2277 2278 2279 2280 2281 2282 2283 2284 2285 2286 2287 2288 2289 2290 2291 2292 2293 2294 2295 2296 2297 2298 2299 2300 2301 2302 2303 2304 2305 2306 2307 2308 2309 2310 2311 2312 2313 2314 2315 2316 2317 2318 2319 2320 2321 2322 2323 2324 2325 2326 2327 2328 2329 2330 2331 2332 2333 2334 2335 2336 2337 2338 2339 2340 2341 2342 2343 2344 2345 2346 2347 2348 2349 2350 2351 2352 2353 2354 2355 2356 2357 2358 2359 2360 2361 2362 2363 2364 2365 2366 2367 2368 2369 2370 2371 2372 2373 2374 2375 2376 2377 2378 2379 2380 2381 2382 2383 2384 2385 2386 2387 2388 2389 2390 2391 2392 2393 2394 2395 2396 2397 2398 2399 2400 2401 2402 2403 2404 2405 2406 2407 2408 2409 2410 2411 2412 2413 2414 2415 2416 2417 2418 2419 2420 2421 2422 2423 2424 2425 2426 2427 2428 2429 2430 2431 2432 2433 2434 2435 2436 2437 2438 2439 2440 2441 2442 2443 2444 2445 2446 2447 2448 2449 2450 2451 2452 2453 2454 2455 2456 2457 2458 2459 2460 2461 2462 2463 2464 2465 2466 2467 2468 2469 2470 2471 2472 2473 2474 2475 2476 2477 2478 2479 2480 2481 2482 2483 2484 2485 2486 2487 2488 2489 2490 2491 2492 2493 2494 2495 2496 2497 2498 2499 2500 2501 2502 2503 2504 2505 2506 2507 2508 2509 2510 2511 2512 2513 2514 2515 2516 2517 2518 2519 2520 2521 2522 2523 2524 2525 2526 2527 2528 2529 2530 2531 2532 2533 2534 2535 2536 2537 2538 2539 2540 2541 2542 2543 2544 2545 2546 2547 2548 2549 2550 2551 2552 2553 2554 2555 2556 2557 2558 2559 2560 2561 2562 2563 2564 2565 2566 2567 2568 2569 2570 2571 2572 2573 2574 2575 2576 2577 2578 2579 2580 2581 2582 2583 2584 2585 2586 2587 2588 2589 2590 2591 2592 2593 2594 2595 2596 2597 2598 2599 2600 2601 2602 2603 2604 2605 2606 2607 2608 2609 2610 2611 2612 2613 2614 2615 2616 2617 2618 2619 2620 2621 2622 2623 2624 2625 2626 2627 2628 2629 2630 2631 2632 2633 2634 2635 2636 2637 2638 2639 2640 2641 2642 2643 2644 2645 2646 2647 2648 2649 2650 2651 2652 2653 2654 2655 2656 2657 2658 2659 2660 2661 2662 2663 2664 2665 2666 2667 2668 2669 2670 2671 2672 2673 2674 2675 2676 2677 2678 2679 2680 2681 2682 2683 2684 2685 2686 2687 2688 2689 2690 2691 2692 2693 2694 2695 2696 2697 2698 2699 2700 2701 2702 2703 2704 2705 2706 2707 2708 2709 2710



Sturing van decentrale welzijnsorganisaties

Vervolgonderzoek

Rapport

Rapport

1609-36/16-36-12465/19/333
4092152609-12465/19/333
7692152609-12465/19/333
7383/4042356209/333

Sturing van decentrale welzijnsorganisaties

Vervolgonderzoek

Colofon

Uitgave

Rekenkamercommissie Gemeente Den Haag

Oplage

150 exemplaren

Ontwerp en productie

Facilitaire Dienst, Multimedia-den Haag

Omslagfoto:

Stadhuis van Den Haag, gespiegeld in een glazen wand

Datum

juni 2007

Inhoud

Beoordelingsrapport

0.	Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	7
1.	Onderwerp en methode van onderzoek	9
2.	Conclusies	10
3.	Aanbevelingen	14
4.	Reactie college b&w	18
5.	Nawoord	20

Feitenrapport

1.	Inleiding	25
2.	Achtergronden en onderzoeksopzet	25
3.	Bevindingen implementatie toegezegde verbeteringen	28
4.	Opvattingen en meningen over het implementatietraject	50
5.	Samenvattende bevindingen	51

Bijlagen bij het feitenrapport

Bijlage 1	Toezeggingen opvolging onderzoek sturing dwo's	57
Bijlage 2	Tabel subsidieverlening Stichting Welzijnsorganisatie Centrum	58
Bijlage 3	Tabel subsidieverlening Stichting MOOI Escamp	61
Bijlage 4	Tabel subsidieverlening Stichting Welzijn Scheveningen	64
Bijlage 5	Overzicht geraadpleegde documenten	67
Bijlage 6	Overzicht van geïnterviewde personen en besprekingsverslagen	68

Beoordelingsrapport

0. Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft in 2004 op verzoek van de gemeenteraad een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de gemeente de decentrale welzijnsorganisaties (dwo's) aanstuurde. Doel van het onderhavige onderzoek was vast te stellen of het college van b&w de uit het rekenkameronderzoek van 2004 voortvloeiende toezeggingen aan de raad en de rekenkamercommissie is nagekomen. Het doel verder was om na te gaan of de wijze waarop dat is gedaan de gemeente voldoende sturingsmogelijkheden geeft.

De kernvraag van het onderzoek was:

Heeft het college van b&w de toezeggingen aan raad en rekenkamercommissie doorgevoerd en daarmee de voornaamste gebreken in de sturing door de gemeente van de dwo's verbeterd, die bleken uit het rekenkameronderzoek van 2004?

De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in de hoofdstukken 2 en 3. Wij noemen hieronder de belangrijkste conclusies van het onderzoek:

De mogelijkheden van de gemeente tot financiële (bij)sturing van de dwo's is onvoldoende verbeterd als gevolg van onvoldoende informatie.

De gemeente kan naar de mening van de commissie nog steeds de vinger onvoldoende aan de pols houden. De collegemaatregelen zijn vereenvoudigd uitgevoerd waardoor de gemeente in de loop van het jaar geen deugdelijk financieel inzicht heeft in de dwo's. Het college heeft weliswaar de toegezegde financiële kwartaalrapportages ingevoerd, maar het ingevoerde "stoplicht format" is onvoldoende. Het biedt namelijk geen financiële informatie maar bevat slechts een oordeel van de dwo's zelf over liquiditeit, exploitatieresultaat en solvabiliteit. De dwo's verstrekken geen achterliggende cijfers; de gemeente heeft daardoor onvoldoende informatie om tot een zelfstandig oordeel over de financiële positie van de dwo's te komen.

De vereenvoudiging van het format paste in het streven om de administratieve lastendruk van de dwo's te verkleinen. De rekenkamercommissie vindt dat geen sterk argument omdat bij een goede administratie het verstrekken van de nodige financiële informatie (nagenoeg) geen extra werkdruk voor de dwo's met zich brengt. Als het 'stoplichtformat' dan aanleiding is voor de gemeente voor aanvullende informatie, blijkt dat de dwo's meer lastendruk op te leveren dan wanneer zij de bedoelde gegevens standaard zouden moeten leveren en hun administratieve organisatie daarop is ingericht.

De kostprijzen per product zijn naar de mening van de rekenkamercommissie niet een goede maatstaf voor de beoordeling van de doelmatigheid van de dwo's.

Het college heeft volgens zijn toezegging aan de raad aandacht besteed aan het verschil in kostprijzen; een extern bureau heeft daar onderzoek naar gedaan. Uit het rapport blijkt dat het vergelijkbaar maken van de kostprijzen heel gecompliceerd was en veel administratieve werkdruk met zich brengt. Vanaf 2007 moeten de kostprijzen weliswaar via een uniforme methodiek worden berekend, maar daarmee wordt slechts een deel van de onvergelijkbaarheid opgelost. De waarde van de kostprijzen is bovendien beperkt omdat ze niet wordt gebruikt om marktwerking tussen de diverse dwo's te bewerkstelligen.

De dwo's maken pas per eind september een overzicht van de productie, waardoor in principe geen mogelijkheden tot bijsturing bestaan.

Oorspronkelijk zouden de dwo's een productieoverzicht per kwartaal opmaken. Dat is logisch omdat ook de inkomsten van de dwo voor het grootste deel van de gerealiseerde productie afhangen. Geen inzicht in inkomsten maakt een goed beeld op het exploitatieresultaat niet goed mogelijk. Daarnaast is het tijdstip van indiening te laat om wijzigingen in de productie aan te brengen en te sanctioneren door de gemeente. In de praktijk zullen echter wel in de loop van het jaar wijzigingen worden aangebracht in overleg tussen dwo en stadsdeelcoördinator, maar de bevoegdheden van laatstgenoemde zijn niet duidelijk vastgelegd.

Bij de beperking van de administratieve werkdruk zijn niet altijd de juiste maatregelen genomen dan wel zijn maatregelen nagelaten.

Zoals hierboven is aangegeven leidt de vereenvoudiging van de kwartaaloverzichten (nagenoeg) niet tot een verlichting van de administratieve werkdruk. Het vele werk dat nodig is voor het vergelijkbaar maken van de kostprijzen draagt naar de mening van de rekenkamercommissie niet echt bij aan de bevordering van de doelmatigheid van de dwo's. De werkdruk voor de dwo's zou wel kunnen afnemen door een beter gebruik te maken van de werkzaamheden van de accountants van de dwo's.

Aanbevelingen

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn als volgt samen te vatten:

- **Beheersbaarheid.** Breid de kwartaaloverzichten van de dwo's uit met de relevante cijfers, zodat de gemeente zich een zelfstandig oordeel kan vormen. Concretiseer de verantwoordelijk-/bevoegdheden van de stadsdeelcoördinatoren voor wat betreft de tussentijdse wijzigingen in de te leveren productie. Ga over tot het op een andere wijze beoordelen van de kosten van de individuele dwo's waardoor een beter zicht op de doelmatigheid mogelijk is.
- **Vermindering administratieve lastendruk.** Een verdere stroomlijning van de systematiek van de richtlijnbriefven, de andere wijze van beoordeling van de kosten en een beter gebruik van de werkzaamheden van de accountants van de dwo's kunnen de administratieve lastendruk voor de dwo's en de gemeente verminderen.

Tot slot vragen we nog aandacht voor het gevoel dat bij velen leeft, dat de relatie tussen de gemeente en de dwo's sterk gericht is op de financiële beheersing. Dit zou ten koste kunnen gaan van de inhoudelijke aansturing van het welzijnswerk, dat in deze tijd gekenmerkt wordt door een toenemende dynamiek en complexiteit. Het accent in het overleg tussen gemeente en dwo's zou zich dan meer kunnen richten op de kwaliteit, doelgerichtheid en de te bereiken effecten van het welzijnswerk, een beweging die overigens al voorzichtig is ingezet.

1. Onderwerp en methode van onderzoek

Eind 2004 publiceerde de rekenkamercommissie het rapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.¹ De rekenkamercommissie verrichtte het onderzoek op verzoek van de (bijna) voltallige gemeenteraad. Dit rapport betreft de uitkomsten van het vervolgonderzoek dat wij in 2006 uitvoerden. Daarbij hebben we nagegaan hoe het met de huidige sturingverhouding gemeente - dwo's is gesteld. Het onderzoek heeft als vertrekpunt de conclusies over de belangrijkste systeemgebreken en de toezeggingen van het college aan de raad en de rekenkamercommissie na behandeling van het rapport.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van dossieronderzoek van drie dwo's. Tevens hebben gesprekken plaats gevonden met een aantal ambtenaren. Om een indruk te krijgen van de gevoelens en ideeën van de dwo's zijn ook gesprekken gevoerd met directeurs van 2 van de 3 onderzochte dwo's.

De onderzoekers hebben goede medewerking gekregen om tijdens het onderzoek de benodigde gegevens en informatie te leveren.

Leeswijzer

Het voorgaande gedeelte van het rapport bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek die de rekenkamercommissie onder de aandacht van raad en college wil brengen².

In hoofdstuk 2 geven wij de conclusies uitgebreider weer. Hoofdstuk 3 bevat enkele overwegingen die gezamenlijk met de getrokken conclusies de basis vormen voor de aanbevelingen.

De volledige bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in het feitenrapport dat u achter in dit boekwerkje zult vinden.

¹ *Decentrale welzijnsorganisaties, bierna dwo's*

² *hoofdstuk 0 Samenvatting van conclusies en aanbevelingen*

2. Conclusies

Doel van het onderzoek was vast te stellen of door het College van b&w de uit het rekenkameronderzoek van 2004 voortvloeiende toezeggingen aan de Raad en de rekenkamercommissie zijn nagekomen. Het onderzoek kent zes onderzoeksvragen, de bevindingen zijn uitvoerig beschreven in de hoofdstukken 3 en 4 van het feitenrapport. De belangrijkste bevindingen vindt u per onderzoeksvraag samengevat in hoofdstuk 5 van het feitenrapport. Hieronder vindt u per element uit de kernvraag de conclusies uit dit onderzoek.

De kernvraag is:

Heeft het College van b&w de toezeggingen aan Raad en rekenkamercommissie doorgevoerd en daarmee de voornaamste gebreken in de sturing door de gemeente van de dwo's verbeterd, die bleken uit het rekenkameronderzoek van 2004?

Conclusie I. Het college van b&w heeft de toezeggingen aan de raad en rekenkamercommissie voor een deel doorgevoerd.

Het follow-up onderzoek heeft uitgewezen dat het college aan alle toezeggingen aandacht heeft besteed, maar ook dat het een deel van de toezeggingen niet of in een andere vorm heeft uitgevoerd. Over tijdstippen en termijnen in de subsidiecycle zijn strikte regels vastgelegd, omdat die uit oogpunt van besluitvorming en verantwoording strak georganiseerd dient te zijn. De gemeente en de dwo's leven de termijnen beter na sinds het vorige onderzoek van de rekenkamercommissie. Toch overschrijden dwo's en de gemeente termijnen, ondanks de uitspraak van het college (zie Rb 58/2005). Het college onderschrijft in dat voorstel het standpunt van de rekenkamercommissie en verleent geen uitstel meer voor de indiening van de stukken op straffe van het schorsen van de bevoorschotting. Zo bestaat er bij de gemeente achterstand in de vaststelling van de subsidies 2005, terwijl de jaarrekeningen 2005 door de dwo's wel op tijd zijn ingediend.

De gemeente heeft tot het onderzoek geen sancties opgelegd wanneer de dwo de termijnen en voorwaarden niet heeft nageleefd. De dienst OCW heeft het sanctiebeleid overigens niet uitgewerkt in beleidslijnen en procedurestappen om afwijking van de naleving van de regels tegen te gaan.

De rekenkamercommissie heeft in het vorige rapport "Sturing dwo's" de elementen van een toetsingskader genoemd. Het college heeft in het raadsvoorstel (rb 58-2005) gezegd dat het het toetsingskader gebruikt dat de rekenkamercommissie formuleert. Een van de elementen van dat kader is de beoordeling van de personeelsbezetting van de dwo's. Naar de mening van de commissie is die bezetting van essentieel belang om te kunnen beoordelen of de dwo de afgesproken dienstverlening op het juiste kwalitatieve niveau kan leveren. De gemeente vraagt echter thans geen gegevens omdat zij meent dat zij dan in de verantwoordelijkheden van de instellingen treedt.

De aspecten planning en control krijgen wel aandacht, maar uit de dossiers blijkt niet op welke wijze de toetsing daarvan plaatsvindt.

De gemeente heeft wel een onderzoek naar de kostprijzen gedaan en dat heeft geleid tot de verplichting om met ingang van 2007 een uniforme methode te hanteren om kostprijzen te berekenen. Uit het onderzoek bleek dat nog niet alle dwo's aan die verplichting hebben voldaan.

Conclusie II: De sturing door de gemeente van de dwo's is onvoldoende verbeterd. De gemeente kan naar de mening van de commissie nog steeds de vinger onvoldoende aan de pols houden. De college-maatregelen zijn vereenvoudigd uitgevoerd waardoor een deugdelijk financieel inzicht niet goed mogelijk is. De gemeente krijgt bovendien te laat inzicht in de realisatie van de afgesproken producten.

Het college heeft de gemeenteraad in 2005 toegezegd dat de dwo's een financiële kwartaalrapportage zouden moeten verstrekken met informatie over het verloop van de uitgaven en de inkomsten (op basis van gerealiseerde productie). Tevens zouden de dwo's inzicht in de liquiditeiten en de vermogenspositie moeten geven. De rekenkamercommissie had geadviseerd om die informatie gelijk te laten zijn aan die in de jaarrekening. De administraties van de dwo's zouden daarop ingericht moeten zijn, zodat zij daardoor niet veel extra werk zouden behoeven te verrichten. Het niet tijdig indienen van die informatie zou tevens een signaal kunnen zijn voor een niet goed functionerende administratie en planning en control. Op die manier kan op een eenvoudige weinig inspannende wijze de vinger aan de pols worden gehouden.

De wethouder stelde in 2005 dat zij een speciaal format voor de kwartaalinformatie wilde laten ontwikkelen en dat aan de accountantsdienst om advies zou voorleggen. Dat laatste is niet gebeurd. Het thans in gebruik zijnde "stoplicht format" voorziet slechts in een eigen oordeel van de dwo's over drie financiële aspecten t.w. liquiditeit, exploitatieresultaat en solvabiliteit. De dwo's verstrekken daarbij geen verklarend cijfermateriaal. Hierdoor heeft de gemeente geen zelfstandige beoordelingsmogelijkheid. Dit oordeel van de dwo's kan bovendien nooit voldoende onderbouwd zijn omdat de gemeente de eis heeft losgelaten dat de dwo's per kwartaal een overzicht van de gerealiseerde productie leveren. De geleverde productie is echter de basis voor de belangrijkste inkomstenbron voor de dwo. Die informatie is daarom ook een belangrijk sturingsinstrument voor het management en dient daarom ook aanwezig te zijn.

De vereenvoudiging van maatregelen zouden zijn aangebracht om de administratieve lastendruk voor de dwo's te verkleinen. De commissie is echter van mening dat bij een goede administratie en een goed werkend planning en control systeem van de dwo's de nu niet ingevoerde elementen nagenoeg geen extra administratieve lastendruk met zich brengen.

De gemeente gaat aan de dynamiek van het welzijnswerk voorbij door pas na het derde kwartaal een productie-overzicht te verlangen. In feite kunnen de dwo's dan al geen wijzigingen meer aanbrengen in de afgesproken aantallen producten. In de praktijk zal het er op neerkomen dat in het overleg tussen de stadsdeelcoördinator/dienst OCW tussentijds wel wijzigingen in de productie worden besproken. De wijze waarop de coördinator het veld bijstuurt, de overlegresultaten met de dwo's vastlegt en naar de dienst terugkoppelt zijn niet formeel vastgelegd. In feite zijn het productieoverzicht en de wijzigingsvoorstellen dan alleen gericht op het sanctioneren van al gerealiseerde veranderingen. Over de opzet van deze rapportage zijn bovendien twee tegenstrijdige richtlijnen afgegeven, volgens de ene richtlijn moeten de dwo's een productieoverzicht met wijzigingen geven, volgens de andere moeten ze rapporteren over de hoofddoelstellingen van het vigerende welzijnsplan.

De kernvraag is met de conclusies I en II voor het grootste deel beantwoord, onderstaand volgen nog een aantal andere punten die ook in ons eerste onderzoek zijn behandeld en ook nu zijn beoordeeld.

Conclusie III. *De vergelijkbaarheid van de kostprijzen van de diverse dwo's is nog steeds problematisch. De gemeente heeft wel stappen gezet, en steekt veel energie in dit onderwerp. De materie blijft taai en slechts met grote moeite is een globale vergelijking mogelijk.*

De rekenkamercommissie constateert dat de manier waarop thans met de kostprijzen wordt omgegaan niet echt bijdraagt aan de beoordeling van de doelmatigheid van werken van de dwo's. De commissie is van mening dat juist de manier waarop nu aandacht aan de kostprijzen wordt besteed leidt tot een grote administratieve lastendruk. Deze inspanning kan weer ten koste gaan van de inhoudelijke aansturing van het welzijnswerk. Ter toelichting het volgende:

Conform toezegging heeft een extern bureau een onderzoek verricht naar de verschillen in de kostprijzen per product. Het uitgevoerde onderzoek wijst uit dat zowel aan het werken met harde bekostigingsnormen als aan het vergelijken van instellingen de nodige haken en ogen zitten. Na een groot aantal correcties was uiteindelijk een globale vergelijking van de kostprijzen mogelijk. De verschillen waren onder andere terug te voeren op verschillen in accommodaties, verschillen in overhead, minder of meer inzet van ID-ers. Vervolgens heeft de gemeente voor de subsidieverlening 2007 (dus niet al in 2006, zoals het college had toegezegd) strikte eisen gesteld om een uniforme kostprijsystematiek te hanteren. Niet duidelijk is echter welke vervolgstappen de gemeente wenst te ondernemen en welk traject zij daarvoor uitzet. Wij plaatsen vraagtekens bij de methodiek van kostprijsuniformering om te komen tot een grotere doelmatigheid bij de dwo's. Mogelijk leidt het slechts alleen tot een grotere administratieve lastendruk, en dat is ondoelmatig.

Volgens raadsbesluit 58/2005 dient het college de raad te informeren over de grondslagen en variabelen die de productprijzen van de dwo's verklaren. Dit heeft het college bij het afsluiten van ons onderzoek nog niet gedaan.

Conclusie IV. *De dwo's mogen financiële overschotten storten in de reserve om weerstandsvermogen te vormen. Deze storting mag jaarlijks maximaal 10% van het subsidiebedrag groot zijn. De maximale omvang van de reserve is echter niet aangegeven.*

In het eerste onderzoek bleek dat er geen regels waren voor vorming van eigen vermogen binnen de dwo's. In een quick scan van 2004 heeft de accountantsdienst een maximum van 5% aangehouden. De Haagse Kaderverordening Subsidieverstreking bepaalt nu dat "overschotten" van maximaal 10% van de jaarsubsidie in een reserve mogen worden gestort. Er is geen maximale omvang van de reserves aangegeven. De rekenkamercommissie vindt dat zo'n maximum wel vastgesteld zou moeten worden.

Conclusie V. *Het subsidie traject is redelijk goed vastgelegd. De gemeente zet de efficiency van het traject en de administratieve lasten onder druk door aanvullende en wisselende informatie te vragen. Het proces zou doelmatiger kunnen door duidelijker eisen aan het accountantsverslag te stellen.*

De gemeente heeft een goed kader voor beoordeling van subsidies, het is duidelijk vastgelegd en het is helder wat en hoe de gemeente moet toetsen. Het college heeft uniforme en algemene richtlijnen voor de informatie vastgesteld. Daarnaast echter stelt de gemeente jaarlijks nog extra vragen die soms per dwo verschillend zijn. Die extra vragen vergroten de werklast van de dwo's.

Naar de mening van de commissie gebruikt de gemeente de werkzaamheden van de accountant van de instelling onvoldoende. De subsidievoorwaarden voorzien in het overleggen van een accountantsverklaring en een accountantsverslag. De gemeente heeft niet vastgelegd welke aspecten in het accountantsverslag zouden moeten worden behandeld. Indien dat wel zou gebeuren zou dat aanvullende vragen aan de dwo's kunnen voorkomen. Een specifiek aandachtspunt betreft nog de mate waarin de betrouwbaarheid van de productiecijfers van de dwo's door controle en onderzoek zijn afgedekt, gezien de geconstateerde tegenstrijdigheden in de oordelen van de instellingsaccountant enerzijds en de IPS inspecteur productsubsidieëring anderzijds bij een specifieke dwo.

Zowel de beoordeling door de gemeente vooraf (bij de subsidieverlening) als die achteraf (bij de subsidievaststelling) blijken niet systematisch vastgelegd te worden, financieel noch inhoudelijk. Hierdoor is het onvoldoende duidelijk hoe de beoordeling heeft plaatsgevonden en hoe dat heeft doorgewerkt in de daarop volgende besluitvorming. Wel gebruikt de gemeente bij de subsidievaststelling een beperkt format voor de financiële beoordeling van de ontvangen jaarrekening. Een dergelijke opzet, mits breder ingevuld en ook gehanteerd bij de subsidieverlening (beoordeling subsidieverzoek), zou hiertoe een nuttige functie kunnen vervullen.

Conclusie VI: *In het kader van de deconcentratie zijn coördinatoren op de stadsdeelkantoren geplaatst. De taken en bevoegdheden van de stadsdeelcoördinatoren zijn echter onvoldoende vastgelegd waardoor zowel bij hen als bij de dwo's daarover onduidelijkheid bestaat.*

In het deconcentratieproces zijn stadsdeelcoördinatoren geplaatst op de stadsdeelkantoren. Hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn echter niet duidelijk vastgelegd, waardoor ook hun positie ten opzichte van de dwo's onduidelijk is.

3. Aanbevelingen

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat de gemeentelijke sturing van de dwo's vooral wordt ervaren als een beheersingsinstrument en minder als een inhoudelijke sturing. Voor de commissie is dat aanleiding om op dat gevoel wat dieper in te gaan alvorens aanbevelingen te formuleren.

De gemeente verkeert in een ontwikkeling waarbij de wijze van sturing en de rol van de dwo's daarin aan het veranderen is. De huidige aanbodgerichte (producten) en doelgroepgerichte (leeftijdscategorieën) wijze van werken maakt steeds meer plaats voor een vraaggerichte en gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast krijgen de resultaten (effecten) van het beleid meer een centrale plaats en moet het welzijnswerk zich flexibeler opstellen (tijdig inspelen op acute problemen). De vraag is of de huidige subsidiemethodiek met jaarlijkse productieafspraken dit proces voldoende ondersteunt.

De gemeente past het sturingsconcept ('sturen op afstand') nog niet consequent en consistent toe, omdat zij nog steeds worstelt met de eigen rolopvatting. Zij heeft te maken met dilemma's in de sturingsverhouding met de dwo's. Dit bemoeilijkt een eenduidige invulling van het sturingsmodel. Bovendien bestaat het gevaar van een onevenwichtig stelsel van regels, omdat meerdere behoeftes moeten worden 'bediend'.

Bij de gemeente bestaat aan de ene kant de neiging om zich terughoudend op te stellen (bijvoorbeeld inzake de bedrijfsvoering), aan de andere kant wil de gemeente in beheersmatige zin de dwo in de greep houden (strakke productnormering, kostprijzen, voorkomen financiële calamiteiten). Dat is begrijpelijk gelet op in het verleden opgetreden calamiteiten. De gemeente wil zich op afstand gedragen als opdrachtgever maar confronteert de dwo's met toenemende informatievragen bij het uitzetten van de 'opdracht' en bij verantwoording daarover aan de raad. De keuze die gemaakt worden zijn volgens de rekenkamercommissie niet altijd de meest logische.

Illustratief vindt de commissie in dit verband de manier waarop de gemeente met de beperking van de administratieve lastendruk omgaat. Onder deze titel heeft de gemeente tussentijdse rapportages afgeschaft of gewijzigd, die juist bij het sturen op afstand belangrijk zijn. De rekenkamercommissie is bovendien van mening dat deze activiteiten geen extra lastendruk voor de dwo's met zich behoeven te brengen. Het gaat om informatie die rechtstreeks uit de administratie van de dwo's af te leiden zou moeten zijn, omdat ook het management van de instelling die nodig heeft om zijn verantwoordelijkheden te kunnen dragen. De administratieve lastendruk ligt volgens de commissie meer in de wisselende en toenemende informatievragen die de gemeente via de diverse richtlijnenbrieven (vooral op het gebied van de subsidieverzoeken en het inhoudelijke jaarverslag) bij de dwo's uitzet.

De huidige praktijk van productsubsidieering zet naar de mening van de commissie de dwo's ertoe aan de (boekhoudkundige) productie te halen. De omvang van de productie is bepalend voor de subsidiehoogte, de gemeente rekent af op de gerealiseerde productie. Dit wordt versterkt omdat het systeem nauwelijks enige flexibiliteit bezit en elke aanpassing de goedkeuring van de gemeente vereist. Daar komt nog bij dat het ontbreekt aan positieve prikkels, omdat onderproductie wordt gestraft (malus), doch overproductie (bonus) niet wordt beloond. Een dergelijke focus op de beheersing van de productie en het daarbij behorende afrekenmechanisme kan ten koste gaan van de inhoud en kwaliteit van het welzijnswerk. De vraag rijst tevens of dat aansluit op de maatschappelijke realiteit waarin voor bepaalde onderwerpen juist gekozen wordt voor een combinatie van diensten gericht op diverse doelgroepen.

Het belang van de kostprijs speelde een rol bij de invoering van de productsubsidieering. Op dat moment speelde ook een mogelijke marktwerking een rol: een bepaald product zou geleverd kunnen worden door de dwo die daarvoor de laagste prijs aanbood. Deze marktwerking is in de praktijk niet geëffectueerd, iedere dwo

heeft zijn eigen verzorgingsgebied, waar het in principe alle diensten levert. Het onderzoek naar de kostprijzen heeft ook duidelijk gemaakt dat een groot aantal factoren de verschillen in prijzen veroorzaakt. De zogenaamde offertefase (subsidieverzoek) is ook geen echte offertefase. In een normale offerteprocedure stelt de opdrachtgever vast welke diensten hij wil kopen en vervolgens wordt gevraagd tegen welke prijs de aannemer die diensten wil leveren. In de huidige werkwijze staat per stadsdeel (op basis van een aantal wegingsfactoren) al vast welk bedrag zij krijgen. Binnen dat totaalbedrag wordt vervolgens per dwo onderhandeld welke diensten zij daarvoor leveren. Daarbij kan rekening gehouden worden met de specifieke problemen in de wijk maar ook met het specifieke karakter van de betreffende dwo. In dat licht gezien lijkt de aandacht en energie die gestoken wordt in de vergelijkbaarheid van de kostprijzen niet efficiënt. In de aanbevelingen komt de commissie daarop terug.

Het voortgaan op de huidige weg leidt naar onze mening tot een gedetailleerde verantwoording en een betere beheersing van de afgesproken producten, maar ook tot een strakke inbedding van de te verrichten diensten in een strak (financieel) kader. De gemeente beheerst dan wel de financiën, de vraag is echter of de gemeente hierdoor niet te weinig stuurt op waar het uiteindelijk om gaat: de te bereiken maatschappelijke effecten. De commissie merkt over dat laatste aspect op dat aan de benoeming van de te bereiken maatschappelijke effecten en de meting van de bereikte effecten tot op heden weinig aandacht is besteed.

De commissie heeft bij de formuleringen van de aanbevelingen niet alleen de op grond van het uitgevoerde follow-up onderzoek getrokken conclusies betrokken, maar heeft tevens de hierboven geschetste omstandigheden mede in aanmerking genomen.

Aanbeveling 1. Werk planmatig en zorg voor een goede voortgangsbewaking

Voor de invoering van belangrijke toezeggingen (verbetertrajecten) en de follow-up van raadsbesluiten is een planmatige aanpak dringend gewenst. Door planmatig te werken kan het college de voortgang beter bewaken en bijsturen; zo ontstaat een basis om op een gestructureerde wijze informatie te verstrekken en verantwoording (aan de raad) af te leggen.

De gemeente dient te bewaken dat belangrijke afspraken met de raad over periodieke terugkoppeling en informatieverstrekking op dit dossier (vergelijk rb58/2005, rm2004/221, doch ook rb322/1999) daadwerkelijk worden nageleefd, zodat de raad op nakoming daarvan kan vertrouwen.

Aanbeveling 2. Maak intern heldere afspraken over de wijze van sturing

Een juiste en consistente toepassing van het sturingsconcept kan alleen worden bereikt als intern duidelijkheid bestaat over de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. De commissie denkt dan ook in het bijzonder aan de taken en bevoegdheden van de stadsdeelcoördinator. Hier ligt een duidelijke taak voor directie en management van de dienst OCW. Helder moet zijn vanuit welke verhouding men dient te handelen, met welke instrumenten en met welk doel.

Aanbeveling 3. Verbeteringen in de huidige systematiek

Een eventuele herziening van het subsidiestelsel zal gebaseerd moeten zijn op een grondige analyse van de behoeften in de markt (vraaggericht in plaats van aanbodgericht) en dat kost tijd. De commissie doet daarom een aantal aanbevelingen, die binnen de huidige systematiek tot een verlichting van de administratieve lastendruk kan leiden en de gemeente een beter zicht op de financiële positie van de dwo's kan geven.

- De systematiek van jaarlijkse richtlijnenbrieven kan aanzienlijk eenvoudiger en gestroomlijnder, waardoor een doorzichtiger geheel aan regels ontstaat. Dit kan door bundeling en sanering van diverse (soms dubbele) regels, voorschriften en formats tot een overzichtelijk geheel, die het college vaststelt en alleen wijzigt als daar echt aanleiding toe bestaat.
- De tussentijdse rapportages kennen weliswaar een eenvoudige opzet, doch bieden de gemeente geen mogelijkheid zich een zelfstandig oordeel over de financiële positie van de dwo's te vormen. Breid de kwartaalinformatie uit met een onderliggende balans, liquiditeits- en resultaatgegevens. Als de dwo's hun organisatie goed op orde hebben is dat (nagenoeg) geen extra werk en kunnen aanvullende vragen worden voorkomen.
- Definieer welke punten in ieder geval in het verslag van de accountant van de instelling moeten worden behandeld. Ook dat kan veel aanvullende vragen voorkomen.
- Maak duidelijke afspraken of en zo ja wanneer de GAD (gemeentelijke accountantsdienst) moet worden ingezet. Werk de regels en uitgangspunten voor de vierjaarlijkse evaluatieonderzoek zo snel mogelijk uit en stel een onderzoeksplanning op. Benut de eigen IPS-inspecteurs voor de meer beleidsinhoudelijke onderzoeken (kwaliteit, effectiviteit) die in andere onderzoeken minder aan de orde komen en concretiseer hun taak.
- Het productieoverzicht komt nu pas bij de gemeente na het derde kwartaal. Daardoor kan de gemeente daarop niet meer (bij)sturen. Maak duidelijk of, en zo ja onder welke condities in de loop van het jaar wijzigingen kunnen worden aangebracht in de afgesproken productie en door wie die moeten worden goedgekeurd.
- De beoordeling van de doelmatigheid door middel van de kostprijzen werkt niet goed. Het uitgevoerde externe onderzoek heeft uitgewezen dat het “vergelijkbaar” maken van kostprijzen erg arbeidsintensief is. Een uniforme kostprijsberekeningsmethodiek alleen is niet voldoende om volledig vergelijkbare kostprijzen te krijgen, er zou dan ook meer uniformiteit in de organisatiestructuur van de dwo's moeten komen. Bemoeienis van de gemeente daarmee lijkt niet gewenst. Het verzorgingsgebied, het takenpakket, de werkwijze en de omvang van de dwo's zijn verschillend. De commissie meent daarom dat een andere wijze van kostenbeoordeling kan leiden tot een beter oordeel over de doelmatigheid. Dat kan door diverse kostencomponenten per afzonderlijke dwo op hun eigen merites te beoordelen in plaats van het oordeel daarover te baseren op een vergelijking van de kostprijzen per product. De commissie denkt daarbij bijv. aan:
 - *Huisvestingskosten*: past de huisvesting bij de aanwezige formatie resp. de te leveren activiteiten; is het prijspeil in overeenstemming met de locatie,
 - *Overheadkosten*: is de verhouding overhead-uitvoerenden (waarbij meegewogen kan worden het aantal professionals, id-ers en aan te sturen vrijwilligers) aanvaardbaar. Een relatief grote overhead hoeft per saldo niet tot een duurdere uitvoering te leiden, indien die veroorzaakt wordt omdat veel vrijwilligers meewerken, wat weer tot lagere uitvoeringskosten leidt.

Een oordeel over de doelmatigheid en kwaliteit van de producten kan bijv. vrij direct gevormd worden door te kijken naar:

- *Inzet medewerkers*: beoordeling van de direct productieve uren per fte van uitvoerende medewerkers.

De hoeveelheid uren die aan een bepaald product zijn besteed geven een eerste indicatie over de doelmatigheid.

- *Kwaliteit*: de kwalificaties van de mensen die ingezet worden voor bepaalde taken geeft een indicatie of voldoende kwaliteit binnen de dwo aanwezig is om de afgesproken diensten op het vereiste niveau te leveren.
- *Reservevorming*: voorkom onnodige vorming van eigen vermogen door een maximum hiervoor vast te stellen. Hierdoor wordt voorkomen dat dwo's structureel een te groot eigen vermogen gaan vormen en daarmee gelden feitelijk aan het welzijnswerk onttrekken.

Aanbeveling 4. **Evalueer de huidige subsidieregeling**

Subsidiering van welzijnswerk vormt een lastige materie. De subsidierelatie is weliswaar eenzijdig, doch wordt gekenmerkt door grote wederzijdse afhankelijkheden. Dat betekent dat niet op voorhand principes van opdrachtgeverschap, marktgerichtheid en verzakelijking van verhoudingen hier een heldere plaats in kunnen krijgen. Ook het punt van de verantwoordelijkheidsvraag loopt hier als rode draad door heen.

Een complicerende factor is ook de dynamiek die in de huidige tijd van welzijnswerk wordt gevraagd en waarin vaak diverse doelgroepen in samenhang moeten worden benaderd om tot een oplossing te komen. De nadruk zal ook in toenemende mate komen te liggen op de te bereiken maatschappelijke effecten, de realisatie van afgesproken maatregelen zal meer als middel en minder als doel op zich beschouwd gaan worden.

Daarom beveelt de commissie aan het 'sturingsconcept' nog eens te spiegelen aan de huidige 'Haagse' praktijk en daarbij ook vergelijkbare ervaringen van andere organisaties (bijvoorbeeld de relatie tussen departement en zelfstandige bestuursorganen) als leerstof te benutten. Een sterkere focus op de te bereiken effecten en het bezien van producten in het licht van gewenste effecten lijkt de commissie noodzakelijk.

4. Reactie van het college van B&W

Het college van b&w reageerde op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie met zijn brief van 28 maart 2007. De tekst luidde als volgt.

De kernvraag van uw onderzoek was of het college van burgemeester en wethouders de toezeggingen aan de gemeenteraad en uw commissie naar aanleiding van een eerder onderzoek heeft uitgevoerd. Aldus wilde u vaststellen of de voornaamste gebreken uit uw eerdere onderzoek zijn verbeterd.

U concludeert dat:

1. de mogelijkheden van de gemeente tot financiële (bij)sturing van de dwo's onvoldoende is verbeterd;
2. de kostprijzen per product geen goede maatstaf zijn voor de beoordeling van de doelmatigheid van dwo's;
3. er geen mogelijkheden zijn tot bijsturing, omdat de dwo's pas eind september een overzicht van de productie maken;
4. niet altijd de juiste maatregelen zijn genomen ter beperking van de administratieve lastendruk.

Ter oplossing van een ander adviseert u ons de beheersbaarheid van de financiële sturing te vergroten en de administratieve lastendruk te verkleinen. Een en ander door:

1. planmatig te werken;
2. intern goede afspraken te maken over de wijze van sturing;
3. de huidige systematiek te verbeteren;
4. de huidige subsidieregeling te evalueren.

Reactie op de bevindingen

Met u zijn wij van mening dat de subsidiëring van welzijnswerk een ingewikkelde materie is. Aangezien de financiering van de gesubsidieerde instellingen geschiedt met gemeenschapsgelden is het logisch/-vanzelfsprekend dat de gesubsidiegever een vinger aan de pols houdt. De afgelopen jaren zijn veel inspanningen verricht om een goede balans te vinden tussen de behoefte aan beheersing van de financiële sturing en de hieraan verbonden vraag naar informatie. Als gevolg hiervan is besloten tot introductie van het stoplichtmodel voor het tussentijds bijhouden van de financiële positie van de welzijnsorganisaties. Dit model is hierbij behulpzaam, in die zin dat in de gaten wordt gehouden of de gesubsidieerde instellingen, conform het gestelde in de subsidiebepalingen, een financieel gezond beleid voeren. Deze informatie samen met de jaarrekeningen en de accountantsverklaringen geeft goede waarborgen voor de financiële staat van de welzijnsorganisaties. In essentie betekent productsubsidie, sturen op output/outcome. Op welke wijze de gesubsidieerde welzijnsorganisatie de afgesproken productie tot stand brengt is een verantwoordelijkheid van de organisatie. De gemeente staat hierbij op afstand en heeft geen bemoeienis met de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisatie. Wij zijn van mening, dat bij fuserende instellingen aangescherpt toezicht of sturing wel noodzakelijk is omdat de beheersorganisatie van deze instellingen op hol slaan.

U stelt dat de waarde van de productprijzen te beperkt is omdat deze niet worden gebruikt om de marktwerking tussen de diverse dwo's te bewerkstelligen. Wij onderschrijven deze conclusie, aangezien er geen sprake is van commerciële concurrerende organisaties, maar van instellingen die in 'hun' werkgebied maatschappelijk actief zijn. Aangezien er sprake is van subsidierelatie spreken wij in dit kader niet van kostprijzen, maar van productprijzen. De productprijzen fungeren in het systeem van productsubsiëring vooral als verdeelinstrument. In het Welzijnsverslag 2000-2005 informeerden wij de raad over de stand van zaken van het onderzoek naar de productprijzen en de te ondernemen stappen. Thans is er overeenstemming over het voor de berekening van de productprijzen door alle dwo's te hanteren systeem. Het eenduidige en door alle instellingen gehanteerde systeem om deze productprijzen te berekenen, heeft tot gevolg dat er thans duidelijkheid bestaat over de verschillende componenten van de productprijzen en de daarbij gehanteerde normeringen en tarieven.

In de praktijk wordt de productie van de welzijnsorganisaties in de loop van het jaar bijgestuurd. Dit gebeurt in het periodieke overleg dat plaatsvindt tussen de stadsdeelmanagers van de dienst OCW en de welzijnsorganisaties. In dit overleg doet de welzijnsorganisatie verslag over de uitvoering van het welzijnsaanbod en brengt de gemeente eventueel gewenste aanpassingen in. Het in oktober door de welzijnsorganisaties ingediende productieoverzicht is de neerslag van de gaande het jaar overeengekomen gewijzigde productie. De bevoegdheden van de stadsdeelmanager van de dienst OCW zijn in een mandaatregeling en functieomschrijvingen vastgelegd. De korte tijd dat deze functionarissen de desbetreffende functie vervullen is debat aan de gesignaleerde onduidelijkheid met betrekking tot bevoegdheden.

Met betrekking tot de vermindering van de administratieve lastendruk zijn nog verbeteringen mogelijk. Deze kunnen echter alleen worden bewerkstelligd, indien niet langer wordt verlangd dat alles in documenten wordt vastgelegd. Wij zullen de komende periode de verschillende richtlijnen dan ook tegen het licht houden om vast te stellen of deze nog noodzakelijk zijn. In principe is het gemeentelijke welzijnsbeleid bekend en kunnen de welzijnsorganisaties op basis van de vigerende beleidsnota's hun subsidieverzoeken indienen. De feitelijke sturing van de uitvoering geschiedt voorts, zoals wij eerder aangeven, in de het periodieke overleg met de instellingen.

Reactie op de aanbevelingen

Uw aanbeveling voor beheersbaarheid botst met de systematiek voor productsubsidie waarbij de gemeente geacht wordt op afstand te sturen en zich zo min mogelijk te bemoeien met de bedrijfsvoering van de gesubsidieerde instellingen. De gemeente komt met uw advies erg dicht op de stoel te zitten van de positie van de raden van toezicht van de welzijnsorganisaties.

Met u zijn wij van mening dat het van belang is daadwerkelijk te sturen op maatschappelijke resultaten en dat onze inspanningen zich daarop moeten richten. Wij stellen echter vast dat deze sturing niet direct afhankelijk is van de subsidievorm die wordt gebruikt om de welzijnsorganisaties te financieren. Het systeem van productsubsidies is een bekostigingssystematiek op vooraf overeengekomen producten, of te wel output. Wij subsidiëren geen outcome of te wel effecten. Voor zover ons bekend is er geen (subsidie)techniek beschikbaar die de sturingsidealen op outcomewijze kan bewerkstelligen. Ook is er geen sprake van een één op één relatie tussen het verlenen van subsidie en maatschappelijke effecten.

Het realiseren van onze welzijnsdoelstelling door middel van de subsidiëring van welzijnsorganisaties met een beheerste administratieve lastendruk is de opgave waar wij ook in de toekomst voor staan. Hierbij past het regelmatig tegen het licht houden van de beschikbare instrumenten en het periodiek (her)ijken van de verschillende verantwoordelijkheden. Wij vinden dat onze gemeente momenteel een goede balans heeft gevonden tussen de mate waarin wij sturen op afstand en wij ruimte geven aan de eigen verantwoordelijkheid van de private instellingen.

Slot

Ter voorkoming van verwarring attenderen wij u nog tot slot op de onjuiste benaming die u in uw concept conclusies en aanbevelingen hanteert voor de op stadsdeelniveau werkzame medewerkers van de dienst OCW. Het betreft hier geen stadsdeelcoördinatoren, maar OCW stadsdeelmanagers. De stadsdeelcoördinatoren verrichten hun werkzaamheden over verantwoordelijkheid van de BSD. Omdat de Gemeentelijke Accountantsdienst niet eerder in de gelegenheid is gesteld het feitenrapport op feitelijke onjuistheden te screenen doen wij u hierbij als bijlage een reactie van de Gemeentelijke Accountantsdienst toekomen.

Het college van burgemeester en wethouders.

Nawoord

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college. Het college en de commissie hebben op een groot aantal punten dezelfde mening over de problematiek, maar we constateren ook dat er verschillen van mening bestaan over de wijze waarop met de problematiek kan worden omgegaan. In ons nawoord zullen we niet de door ons gegeven onderbouwing van conclusies en aanbevelingen herhalen, wij menen dat ons rapport daarin voldoende duidelijk is. We gaan wel in op de naar onze mening meest relevante verschillen van inzicht.

Het is goed om eerst even stil te staan bij de aanleiding voor ons eerste onderzoek "Sturing van DWO's". De aanleiding tot het onderzoek waren continuïteitsproblemen bij de Stichting Ondernemend Welzijn. De gemeenteraad wilde geen herhaling van dergelijke problemen en vroeg de rekenkamercommissie om "te onderzoeken of de middelen die het college ten dienste staan om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen toereikend zijn". Bij haar onderzoek heeft de commissie in eerste instantie aandacht besteed aan de mogelijkheden die het college heeft om herhalingen van calamiteiten te voorkomen en daarmee de continuïteit van de dienstverlening aan de Haagse burgers te waarborgen. Aan het doelmatigheidsaspect kon slechts beperkt aandacht gegeven worden.

In zijn reactie wekt het college de indruk dat het opvolgen van onze aanbevelingen zou leiden tot een verzwaring van de administratieve lastendruk, en die indruk is niet juist. Wij hebben zowel in ons eerste rapport als in het onderhavige rapport de aanbeveling gedaan om zoveel mogelijk informatie te vragen, wel meer gecompriëerd, waarover raad van toezicht en directie moeten kunnen beschikken om hun verantwoordelijkheden te kunnen dragen. We lichten dat nog nader toe op het punt van continuïteit en doelmatigheid.

Greep op continuïteit.

In ons eerste rapport hebben we een aantal aanbevelingen gedaan die door het college zijn overgenomen. In ons tweede onderzoek bleek dat een aantal aanbevolen maatregelen in een afgezwakte vorm was uitgevoerd. Het college voert aan dat die aanpassingen passen in de door de raad gewenste verlaging van de administratieve lastendruk. De "kwartaalrapportage" is ingedikt tot een stoplichtmodel waarin voor de aspecten ontwikkeling resultaat, solvabiliteit en liquiditeiten door de betrokken instelling een groen, oranje en rood signaal wordt gegeven. Hiervoor zijn wel criteria aangegeven, maar zolang drie groene of twee groene en een oranje kwalificatie worden aangegeven hoeft verder geen toelichting te worden gegeven. Daar komt nog bij dat de voorgenomen kwartaaloverzichten van de gerealiseerde productie voor het eerste en tweede kwartaal niet zijn ingevoerd. Omdat de gerealiseerde productie bepalend is voor de grootste inkomensstroom van de dwo's is die productie van belang voor de ontwikkeling van de drie genoemde aspecten. In financieel opzicht zijn er dus onzekerheden en ook het zicht op de realisatie van de productie ontbreekt.

Wij blijven van mening dat de gemeente zelfstandig moet kunnen beoordelen of de kwalificaties terecht zijn toegekend, en dat betekent dat bij alle kwartaaloverzichten gecompriëerde cijfers moeten worden overlegd. Bij een goede administratieve organisatie en een daarbij behorende planning en controlsysteem moeten deze gegevens zonder moeite te verstrekken zijn, het argument van verlichting administratieve lastendruk snijdt naar de mening van de commissie dan ook geen hout. Het niet of niet tijdig kunnen verstrekken van deze cijfers kan tevens een indicatie zijn dat ook het management/ raad van toezicht over onvoldoende gegevens beschikt om de organisatie te besturen.

Greep op doelmatigheid

De commissie is het met het college eens dat de gemeente niet op de stoel van de directies/raden van toezicht moet gaan zitten. Dat neemt niet weg dat het college verantwoordelijk blijft voor een doelmatige besteding van de publieke gelden door de welzijnsorganisaties. Omdat binnen deze sector geen marktwerking aanwezig is

moet dus naar andere middelen worden gezocht om de doelmatigheid te bevorderen. Het na ons eerste rapport uitgevoerde externe onderzoek naar de kostprijzen maakte duidelijk dat deze prijzen geen goede maatstaf zijn voor het beoordelen van de doelmatigheid van de dwo's. Het college erkent dat ook door niet meer te spreken over kostprijzen, maar over productprijzen. Deze prijzen worden niet gebruikt voor beoordeling van de doelmatigheid, maar alleen benut om het aan de dwo's toegekende budget rekenkundig in te vullen. Het invoeren van een uniforme productprijsberekeningsmethodiek draagt dan ook naar de mening van de commissie slechts heel beperkt bij aan de bevordering van de doelmatigheid. De in deze systematiek opgenomen normering van het aantal productieve uren per medewerker biedt dat wel. Wij geven in onze aanbeveling een andere manier aan om naar de kosten te kijken. Benchmarking en de beoordeling van de kosten in relatie tot de activiteiten waarvoor die worden gemaakt bieden een veel betere mogelijkheid om met de instellingen over hun kostenniveau te praten. We vinden het jammer dat het college in zijn reactie daar niet op in is gegaan.

Evaluatie van de subsidieregeling.

Het college constateert dat er op dit moment nog geen technieken beschikbaar zijn die subsidiëring op basis van effecten (outcome) mogelijk maakt. Wij kunnen daarin heel ver meegaan met het college. De essentie van onze opmerking om de huidige subsidieregeling te evalueren was dan ook niet om op stel en sprong van output- naar outcomesubsidiëring over te gaan. De essentie van onze aanbeveling was (en is) om in eerste instantie andere accenten te leggen in het subsidieverstrekkingsproces. Naar onze mening zou in nauw overleg met de DWO's een analyse van de problemen in hun verzorgingsgebied gemaakt moeten worden. Vervolgens zou aangegeven moeten worden welke verbeteringen nagestreefd worden, dat zijn de te bereiken effecten. Op dat moment kan ook aandacht besteed worden aan de (on)mogelijkheden die effecten te meten. In de laatste fase van het subsidieverstrekkingsproces worden dan de diensten/producten ingevuld die bij moeten dragen aan het bereiken van de effecten. Dat de subsidietoekenning nog plaats vindt op basis van de te leveren producten/diensten lijkt ons op het moment het meest voor de hand liggend. Wij denken wel dat door het werken op de hierboven geschetste wijze geleidelijk toegroeid kan worden naar een subsidieregeling die (gedeeltelijk) uitgaat van de te bereiken effecten.

Tot slot nog de volgende opmerkingen:

Wij constateerden een onduidelijkheid in de bevoegdheid van de stadsdeelmanagers in hun positie tegenover de dwo's. Het college geeft met de verwijzing naar een overgangsfase daarvoor een verklaring. Wij weten dat de OCW stadsdeelmanagers tijdens het onderzoek in de eerste helft 2006 nog niet zo lang in functie waren. Dat is ongetwijfeld van invloed op de wijze waarop zij functioneerden.

Bij de bestuurlijke reactie was een brief van de accountantsdienst (gad) gevoegd. Wij gaan niet uitgebreid op deze brief in en wel om de volgende redenen. Ons concept feitenrapport is ter toetsing op juistheid aan de directeur Welzijn voorgelegd en die heeft daarop een reactie gegeven. Op grond daarvan zijn een aantal wijzigingen aangebracht. De commissie was dan ook verrast door een aantal in de brief van de gad gemaakte feitelijke opmerkingen, omdat deze ook door de dienst OCW gemaakt hadden kunnen worden. Wel hebben we ons feitenrapport op een paar puntjes bijgesteld rekening houdende met de opmerkingen. We gaan niet in op oordelen die door de gad zijn uitgesproken over conclusies en aanbevelingen. Wij nemen aan dat bij het bepalen van de reactie van het college de opmerkingen van de gad in de overwegingen zijn betrokken. Om herhaling van deze situatie te voorkomen zullen wij in het vervolg bij het voorleggen van het concept-feitenrapport er nadrukkelijk op wijzen dat de reacties van alle betrokkenen in de ambtelijke reactie moeten worden meegenomen.

Tot slot

Aan de raad adviseren we concrete afspraken met het college te maken over de wijze waarop de aanbevelingen concreet moeten worden ingevuld inclusief een daarbij behorend tijdspad. Het lijkt ons goed om deze afspraken in een raadsbesluit vast te leggen waardoor de afspraken tussen college en raad een formeel kader krijgen.

Feitenrapport

Afkortingen

ASV	Algemene Subsidieverordening
B&O	Afdeling Beheer en Ondersteuning van OCW
dwo	Decentrale welzijnsorganisatie
GAD	Gemeentelijke Accountantsdienst
HKS	Haagde Kaderverordening Subsidies
IPS	Inspecteur productsubsiëring
OCW	Dienst Onderwijs Cultuur en Welzijn
SWS	Stichting Welzijn Scheveningen
UVS	Uitvoeringsvoorschriften
VPS	Verordening productsubsiëring
WOC	Stichting Welzijnsorganisatie Centrum
WOE	Stichting MOOI Escamp

1. Inleiding

Eind 2004 publiceerde de rekenkamercommissie het rapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.³ De rekenkamercommissie verrichtte het onderzoek op verzoek van de (bijna) voltallige gemeenteraad. Dit rapport betreft de uitkomsten van het in 2006 uitgevoerde vervolgonderzoek. Daarbij is nagegaan hoe het met de huidige sturingverhouding gemeente - dwo's is gesteld. Het onderzoek heeft de toezeggingen van het college aan de raad en de rekenkamercommissie na behandeling van het rapport als vertrekpunt gekozen.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergrond van het onderzoek en bevat de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 3 doen we verslag van de implementatie van de toezeggingen. We beginnen met een korte beschouwing van aangebrachte wijzigingen in het sturingskader, we geven inzicht in de wijze waarop de subsidieverlening 2004-2006 bij de drie dwo's is verlopen; we rangschikken de bevindingen naar 6 clusters van te implementeren toezeggingen. In hoofdstuk 4 presenteren we een aantal opvattingen en meningen die we hebben opgetekend tijdens de interviews.

2. Achtergronden en onderzoeksopzet

2.1 Achtergronden

Aan de rekenkamercommissie en aan de raad heeft het college diverse verbeteringen in het sturingssysteem toegezegd.⁴ Hierna komen samengevat de punten aan de orde waarover het college toezeggingen heeft gedaan en waarover het vervolgonderzoek meer inzicht zou moeten verschaffen:

³ *Decentrale welzijnsorganisaties, hierna dwo's*

⁴ *Zie brief College van 26 november 2004 (rm221/2004) en het raadsvoorstel van 20 april 2005 (rbd58/2005)*

1. Informatievoorziening

- kwartaalrapportages en eindrapportage per subsidiejaar met financiële overzichten die inzicht moeten bieden in de liquiditeit (intern aanwezige middelen) en solvabiliteit (het saldo aan activa en passiva);
- kwartaalrapportages met overzichten van de productiestand van dat moment en een eindrapportage per subsidiejaar;
- rapportages over het personeelsbestand per dwo dat inzicht moet bieden in de toereikendheid om de afgesproken dienstverlening te verzekeren;
- rapportages over de kwaliteit van het interne planning- en controlsysteem per dwo;
- vermelding van de bestuursleden en hun kwalificaties;
- tijdige aanlevering door de dwo's en tijdige verwerking van de informatie door de toezichthoudende ambtenaren in het systeem van subsidiëring (toekenning op basis van de aanvraag, tussentijdse informatie, eindinformatie en definitieve toekenning).

2. Accountantsonderzoek en -verklaring

- tijdig afgegeven verklaringen en gevoegd bij de eindrapportage van de dwo's;
- verwerking van de conclusies en aanbevelingen van het accountantsonderzoek door de toezichthoudende ambtenaren in de eindafrekening van de subsidies.

3. Doelmatigheid en kostprijsystematiek

De rekenkamercommissie constateerde grote verschillen in de kostprijzen van de producten tussen de onderzochte dwo's. Het college erkende dat deze meer aandacht vergen in het kader van de doelmatigheid. Door het college is aan de dienst OCW opgedragen een onderzoek uit te voeren naar de grondslagen die dwo's hanteren bij het berekenen van de productprijzen en te rapporteren over de variabelen die een verklaring vormen voor de verschillen.

4. Zakelijke verhoudingen en dossiervorming

De rekenkamercommissie signaleerde het bestaan van veel informele contacten tussen ambtenaren en dwo's; zij zag door de veelheid van contacten het risico van een gebrek aan overzicht bij de dienst en de wethouder. De commissie adviseerde een verzakelijking van verhoudingen. Het college erkende het punt maar zag ook de noodzaak van snelle interventies buiten de reguliere contacten. Het college was van mening, "dat de contacten verzameld en van een antwoord voorzien dienen te worden vanuit een helder aanspreekpunt op stadsdeelniveau. De verzakelijking dient verder te worden gerealiseerd door gestructureerde omgangsvormen met instellingen. Het gaat hier onder andere om goede dossiervorming en het consequent schriftelijk vastleggen van afspraken over en weer."

2.2 Doelstelling

Het doel van dit vervolgonderzoek is te beoordelen of het college de aangekondigde toezeggingen in de sturing van de dwo's door de gemeente heeft aangebracht. De rekenkamercommissie kan zo haar eigen effectiviteit bewaken, de raad van informatie over langere termijn voorzien en op deze manier bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het gemeentelijke welzijnsbeleid.

Deze raad is na de behandeling van het rekenkamerrapport en het welzijnsverslag 2000-2005 nieuw aangetreden. Dit geldt ook voor de wethouder. Het vervolgonderzoek voorziet de nieuwe raad van gegevens over een dossier dat al vele jaren speelt. De rekenkamercommissie draagt zo bij aan verbetering van het institutioneel geheugen van de raad.

2.3 Vraagstelling

Dit vervolgonderzoek heeft de belangrijkste toezeggingen van het college aan de rekenkamercommissie en de raad als vertrekpunt. Om die ‘af te dekken’ geldt de volgende probleemstelling:

‘Heeft het college van b&w de toezeggingen aan de raad en de rekenkamercommissie doorgevoerd en zijn daardoor de voornaamste tekortkomingen in de sturing door de gemeente van de dwo’s verbeterd die bleken uit het rekenkameronderzoek van 2004?’

Uit deze probleemstelling volgt de volgende vraagstelling:

1. Is het beoordelingskader rond de subsidieverlening overeenkomstig de toezeggingen versterkt?
 - gegevens omtrent bestuur, financiële positie, P&C en personeel van dwo’s;
 - toets op norm eigen vermogen.
2. Is de informatievoorziening ten behoeve van de tussentijdse bewaking (monitoring) conform de toezeggingen verbeterd?
 - invoering kwartaalrapportages over productie, exploitatie en financiële positie;
 - te ondernemen acties bij geconstateerde onvolkomenheden.
3. Worden de termijnen inzake de gegevensverstrekking (tijdigheid) in acht genomen en zo niet worden dan passende acties ondernomen (sanctiebeleid, inschakeling GAD e.d.)?
4. Worden de uitkomsten van het accountantsonderzoek (accountantsverklaring bij jaarstukken dwo) door de toezichthoudende ambtenaren benut bij en verwerkt in de uiteindelijke afrekening van de subsidie (subsidievaststelling)?
5. Heeft de gemeente maatregelen getroffen om de kostprijsberekening van de dwo’s zoveel mogelijk te uniformeren en om zo de doelmatigheid van dienstverlening van de dwo’s beter te kunnen beoordelen?
6. Zijn de contactmomenten met de dwo’s voldoende gestructureerd en geformaliseerd, alsmede worden afspraken en besluiten in de subsidieverhouding tussen de gemeente en de dwo’s adequaat vastgelegd en toegankelijk gedocumenteerd?

2.4 Aanpak van het feitenonderzoek

Het onderzoek volgt de bovengenoemde zes vragen. Strekte de beoordeling van het vorige onderzoek zich uit over de jaren 2001 - 2003, dit onderzoek sluit daarbij aan door zich te richten op de jaren 2004, 2005 en de eerste helft 2006. Het oorspronkelijk onderzoek omvatte zes dwo’s. Besloten is om in het kader van dit onderzoek drie instellingen te selecteren, omdat dit voldoende representatief wordt geacht om een oordeel te kunnen uitspreken over de implementatie van de aanbevelingen.

Geselecteerd zijn de volgende instellingen:

- stichting Welzijnsorganisatie Centrum (WOC)
- stichting MOOI Escamp (WOE)
- stichting Welzijn Scheveningen (SWS)

De rekenkamercommissie heeft de volgende gefaseerde aanpak gevolgd:

Inventarisatiefase

In deze fase heeft een inventarisatie en eerste verkenning van de onderzoeksgegevens plaatsgevonden. Daarvoor werden diverse documenten en overzichten opgevraagd, bestudeerd en beoordeeld. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is als bijlage 5 bij dit rapport gevoegd.

Uitvoeringsfase

De uitvoeringsfase startte met een analyse van diverse ontvangen (aanvullende) documenten. Daarnaast zijn de subsidiedossiers 2003-2006 van de drie geselecteerde dwo's doorgenomen en zijn voorzover vast te stellen ontbrekende gegevens bij de dienst OCW opgevraagd. Vervolgens hebben, ter verdieping en toetsing van de documentenanalyse een achttal interviews plaatsgevonden.

De verslagen van de interviews zijn ter verificatie aan de geïnterviewden voorgelegd.

Een overzicht van de geïnterviewden is onder bijvoeging van de interviewverslagen als bijlage 6 bij dit rapport gevoegd.

Toetsingsfase

In de toetsingsfase heeft een afsluitende analyse plaatsgevonden van het verzamelde feitenmateriaal, hetgeen leidde tot het ordenen en verifiëren van de feitelijke bevindingen.

Aanvullend hebben een tweetal oriënterende gesprekken plaatsgevonden met de directeurs van twee onderzochte dwo's (WOC en SWS).

Resultaat van deze fase is het feitenrapport dat in concept ter verificatie aan de Dienst OCW is voorgelegd.

Voor wat betreft de aanlevering van stukken en het maken van afspraken is de rekenkamercommissie bijgestaan door een ambtelijk contactpersoon van de Dienst OCW. Hierdoor kon het onderzoek relatief snel en doelmatig worden uitgevoerd en zonder te veel beslag te leggen op de ambtelijke capaciteit van de dienst OCW.

3 Bevindingen implementatie toegezegde verbeteringen

3.1 Overzicht te implementeren verbeteringen

Teneinde op een gestructureerde wijze inzicht te kunnen bieden in de mate waarin de toegezegde verbeteringen zijn geïmplementeerd heeft de rekenkamercommissie deze in aansluiting op de vraagstelling (zie paragraaf 2.3) geclusterd en genummerd.

Aan de hand hiervan zal vervolgens in de volgende paragrafen inzicht worden geboden in de opvolging en implementatie van de toegezegde verbeteringen.

NR	CLUSTER	Raad
01	Informatievoorziening (beoordelingskader subsidieverlening), gegevens over: • vermelden bestuur+ kwalificaties • vermogens/liquiditeitspositie • planning- en controlsysteem • bemensing/personeelsbestand	RB58 3.a
	Tevens normering omvang eigen vermogen dwo's	RB58 3.a
02	Informatievoorziening (monitoring), invoering kwartaalrapportages over: • productie • exploitatie • balans/liquiditeitsprognose	RB58 3.2
	Tevens intern melden onvolkomenheden	RB58 3.2
03	Informatievoorziening, tijdigheid inzake: • tijdige aanlevering stukken door dwo's • tijdige verwerking door OCW	RB58 2.1, 3.3 en 4
	• toepassen sanctiebeleid (evt. korting) • eventueel inschakelen GAD	RB58 2.1
04	Accountantsonderzoek en -verklaring • naleving controlebepalingen (o.a. model accountantsverklaring) • verwerking accountantsonderzoek in de eindafrekening subsidies • gebruiken accountantsverslag • eventueel review door GAD	RB58 3.5
	Doelmatigheid, kostprijsystematiek producten • uniforme kostprijsberekening • gerichte beoordeling/vergelijking door OCW	RB58 2.2, dictum a en b
05	Doelmatigheid, bedrijfsvoering • aandacht via onderzoek, tijdsvergelijking en benchmark	RB58 5
	Subsidierelatie en dossiervorming • aanstellen relatiebeheerder • structurering omgangsvormen • vastleggen afspraken • betere dossiervorming	RB58 3.6, dictum c en e
06		

Toezeggingen gemeentebestuur inzake opvolging toezeggingensturing dwo's

De door het gemeentebestuur gedane en in bovenstaande tabel opgenomen toezeggingen zijn gebaseerd op het raadsvoorstel van 20 april 2005 (rb58/2005) en de brief van het college van 26 november 2004 (rm221/2004).

Degenen die graag willen zien hoe deze toezeggingen corresponderen met rapport van de rekenkamer-commissie, de bestuurlijke reactie en de toezeggingen van het gemeentebestuur, kan terecht in de bijlage 1.

3.2 Sturingskader productsubsidies

Als algemeen sturingskader geldt de van toepassing zijnde subsidieverordening en de jaarlijks aan de dwo's verzonden richtlijnenbrieven. Daarnaast zijn in dit verband de jaarlijks in de beschikking tot subsidieverlening vastgelegde subsidieverplichtingen als specifiek sturingsinstrument van belang.

Aan de hand van in de periode 2004-2006 aangebrachte wijzigingen in het sturingskader moet kunnen worden vastgesteld of de gemeente de toezeggingen heeft opgevolgd.

Verordening

Tot en met 2005 was voor de dwo's voor wat betreft de productsubsidies de specifieke Verordening Product subsidiëring (VPS) van toepassing en voor overige subsidies de Algemene subsidieverordening (ASV). Hiervoor is met ingang van 2006 voor in de plaats gekomen de algemene Haagse Kaderverordening subsidieverstreking (HKS) en het daarop betrekking hebbende uitvoeringsvoorschrift (UVS) van de dienst OCW.

Voor de achtergrond van de totstandkoming van de HKS verwijst de rekenkamercommissie naar de desbetreffende besluitvorming.⁵

Voor wat betreft de productsubsiëring aan de dwo's zijn geen wezenlijke wijzigingen opgetreden in de subsidiemethodiek, met dien verstande dat wel aanvullende voorzieningen en regels zijn getroffen ten aanzien van:

- het uitvoeren van periodieke (vierjaarlijkse) evaluaties inzake rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van verstrekte subsidies;
- het aanhouden van egalisatiereserves door de subsidieontvanger;
- het verstrekken van een accountantsrapport waarop de bij de jaarrekening afgegeven accountantsverklaring is gebaseerd;
- het door diverse organen uitvoeren van onderzoek ter plaatse.

Programmering

Door de gemeente worden de beleidsprioriteiten op het gebied van welzijn vastgelegd in het (meerjaren) welzijnsplan. Op basis van consultatie, monitoring en analyse wordt jaarlijks een stadsdeelwerkplan opgesteld, waarin de beleidsprioriteiten uit het welzijnsplan worden geoperationaliseerd. Dit stadsdeelwerkplan vormt het uitgangspunt voor de in gang te zetten subsidieprocedure met de dwo's. Elke dwo wordt via de 'richtlijnenbrief subsidieverzoek' uitgenodigd een productenaanbod te formuleren op het voor hen van toepassing zijnde stadsdeelwerkplan.

Een en ander vindt plaats binnen het door de raad bij de begroting vastgelegde financieel kader en mondt uit in een jaarlijks welzijnsprogramma, dat na inspraak als richtinggevend sturingsdocument voor het komend jaar door het college van b&w wordt vastgesteld.

Richtlijnen

Jaarlijks worden door de gemeente aan de dwo's diverse richtlijnenbrieven uitgebracht inzake door de dwo's in te dienen gegevens rond:

- het subsidieverzoek;
- de tussentijdse rapportages;
- de jaarrekening met bijbehorende accountantsverklaring;
- het inhoudelijk jaarverslag.

De brieven bevatten standaardvoorschriften met betrekking tot de opzet, specificatie, inhoud en planning van de in te dienen stukken. De richtlijnenbrief voor het subsidieverzoek bevat daarnaast maatwerk gericht op de specifieke dwo c.q. het betreffende stadsdeel waar het om gaat. De overige richtlijnenbrieven zijn voor alle dwo's uniform.

⁵ betere aansluiting op Awb, oppakken aanbevelingen werkgroep Subsidiebeheer en verwerken gevolgen dualisering

Gekozen is voor een systematiek waarbij de instellingen jaarlijks bij afzonderlijke brief en per informatievraag worden gewezen op de in dit kader voor het betreffende jaar na te leven richtlijnen. Veelal betreft het echter uniforme voorschriften en formats die voor alle dwo's van toepassing zijn. Bundeling van de vele richtlijnen in een soort 'richtlijnenboekje', dat periodiek een update krijgt vindt niet plaats.

Soms (bij het subsidieverzoek) gaat dit samen met specifieke informatievragen, waardoor het onderscheid tussen algemeen geldende richtlijnen en specifieke voorschriften niet altijd transparant is. Zo werd aan de dwo Escamp bij het subsidieverzoek 2006 verzocht het verzoek naast de bekende doelgroepen ook per wijk in te richten. Bij de dwo's Centrum en Scheveningen werd dit echter niet vereist, waardoor dus geen sprake is van een uniforme gedragslijn.

Daarnaast worden de instellingen ook geconfronteerd met diverse verantwoordingsregels inzake specifieke (project) subsidies die jaarlijks worden ontvangen en soms een substantieel onderdeel uitmaken van de totale exploitatie. Waar mogelijk kan afstemming van deze regels en voorschriften (inclusief rijksregels inzake Grote Steden Beleid (GSB) e.d.) op de richtlijnen productsubsidieëring de doelmatigheid van het verantwoordings-systeem bevorderen en bijdragen aan de principes van 'single information' en 'single audit'.

Richtlijn subsidieverzoek

Ingevolge de subsidieverordening kan de gemeente richtlijnen vaststellen waaraan de subsidieaanvraag dient te voldoen.

Richtlijn subsidieverzoek	Wijzigingen en bijzonderheden
2003/04: brief van 28 maart 2002	• is richtlijn voor twee jaar (2003 en 2004)
2004: brief van 12 juni 2003	• verzoek om geactualiseerd productenaanbod volgens bestaande formats
2005: brief van 7 april 2004	• cf 2003/04 • met bijlage 'rapport pilot stadsdeelanalyse' en door gemeente opgesteld 'stadsdeelwerkplan'
2006: brief van 31 maart 2005	• cf. 2005 • ook opgevraagd informatie over bestuur/raad van toezicht
2007: brief van 31 maart 2006	• cf. 2006

Over het jaar 2003/04 was door de instellingen indertijd een tweejaarlijks subsidieverzoek ingediend, hetgeen ook past in het raadsbesluit 'Flexibilisering en tweejaarlijkse afspraken' (rb322/1999), waarin werd ingestemd met een geleidelijke overgang naar tweejaarlijkse productafspraken in de welzijns- en zorgsector. Blijkbaar zijn hierdoor misverstanden ontstaan, omdat de instellingen in de veronderstelling verkeerden dat ze geen subsidieverzoek over 2004 behoeften in te dienen, terwijl dit wel door de gemeente in de wat late brief van 12 juni 2003 werd verlangd. Hierdoor is over de hele linie een aanzienlijke vertraging in de besluitvorming rond de subsidieverlening 2004 opgetreden.

De procedure rond de tweejaarlijkse indiening van subsidieverzoeken heeft de gemeente daarna (2005, 2006 en 2007) niet meer gevolgd, naar eigen zeggen omdat de herverdeling van welzijnsgelden over de stadsdelen dit onmogelijk maakte. De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente daardoor niet toewerkt naar het doel van het betreffende raadsbesluit, dat voorzover wij konden nagaan niet is ingetrokken. Ook wordt hiermee afgeweken van artikel 11 lid 1 van de VPS (van toepassing t/m 2005), waarin als uitgangspunt een 'subsidietoekenning' van twee jaar is vastgelegd.

Met ingang van de richtlijnenbrief subsidieverzoek 2006 is verzocht een overzicht mee te sturen van de achtergrond en samenstelling van het bestuur en de raad van toezicht en een specificatie van de deskundigheid van de leden op verschillende voor de instellingen belangrijke terreinen.

Mogelijk in het kader van het subsidieverzoek relevante gegevens omtrent de planning en control, de personeelssamenstelling en de financiële positie van de dwo zijn tot op heden niet via de richtlijnenbrieven opgevraagd.

Richtlijn tussentijdse rapportages

Ingevolge de subsidieverordening kan de gemeente tussentijdse rapportages verlangen omtrent de voortgang van de activiteiten.

Richtlijn tussentijdse rapportages	Wijzigingen en bijzonderheden
2003	twee tussentijdse rapportages over de eerste 4 en 8 maanden
2004: individuele beschikking en brief van 1 juli 2004	- cf. 2003 - nu ook financieel overzicht meesturen (beperkt format is bijgevoegd)
2005: brief van 31 maart 2005	- cf 2004 - format inzake financieel overzicht is bij deze brief wat toegelicht
2006: brief van 6 maart 2006	- afschaffing vier- en achtmaandelijke tussenrapportage - invoering 3 financiële kwartaalrapportages (per 15/4, 15/07 en 01/11) - rapportage 3e kwartaal dient ook productiecijfers te bevatten

Met ingang van 2004 is bepaald dat de instellingen bij de tussentijdse rapportages ook een financieel overzicht dienen te overleggen, waarin melding wordt gemaakt van financiële knelpunten, risico's, mogelijke voordelen en voorts inzicht wordt gegeven in de liquiditeitspositie. Hiertoe zou door de gemeente een standaard rapportageformulier worden ontwikkeld (is toegevoegd aan het bestaande format).

In 2006 heeft de gemeente na het uitgevoerde onderzoek naar de administratieve lastendruk besloten deze rapportages af te schaffen en te vervangen door kwartaalbeoordelingen van liquiditeit, exploitatieresultaat en financiële risico's. Daarnaast heeft de gemeente bepaald dat de dwo's bij de derde kwartaalrapportage een productieoverzicht moeten meesturen in verband met de voor het einde van het jaar af te geven gewijzigde beschikking.

Richtlijnen verzoek subsidievaststelling

Ingevolge de subsidieverordening kan de gemeente richtlijnen vaststellen waaraan de informatie ten behoeve van de subsidievaststelling dient te voldoen

Richtlijnen verzoek subsidievaststelling	Wijzigingen en bijzonderheden
<i>jaarrekening met acc. verklaring</i>	
2004: brief van 1 juli 2004	• richtlijn bevat alleen controleprotocol • nadien zijn aanvullende richtlijnen verstrekt inzake opzet jaarrekening
2005: brief van 20 april 2005	• integrale richtlijn met uitgebreide toelichting en aanwijzingen inzake algemene jaarrekening, gekantelde jaarrekening en controleprotocol • incl. concrete regels inzake kostenberekening producten
2006: brief van 30 juni 2006	• grotendeels conform 2005
<i>Inhoudelijk jaarverslag</i>	
2004: brief van 1 juli 2004	• in 2003 was er geen richtlijn
2005: brief van 31 maart 2005	• aanvullende informatie wordt per doelgroep gevraagd inzake realisatie doelstellingen en speerpunten volgens het Welzijnsplan 2005-2006 • bij de tweede tussenrapportage worden de eerste gegevens al verlangd i.v.m. het door de gemeente uit te brengen Welzijnsverslag 2005
2006: brief van 6 april 2006	• cf. 2005 (wel iets andere opzet) • aanvullende info gevraagd inzake kwaliteitstraject (certificering)
<i>Noot:</i> <i>Het betreft hier richtlijnen inzake productsubsidies (indienen jaarrekening, accountantsverklaring en inhoudelijk jaarverslag voor 1 april)</i> <i>Daarnaast zijn er verantwoordingseisen inzake projectsubsidies e.d. die op grond van de ASV (t/m 2005) en HKS (vanaf 2006) worden verstrekt en waarbij bij beschikking terzake bepalingen zijn opgenomen (veelal apart inhoudelijk verslag en financiële verantwoording via de jaarrekening van de dwo)</i>	

De jaarrekening van de dwo bestaat sinds 2001 uit een algemene jaarrekening en een zgn. gekantelde jaarrekening waarin een integrale toerekening van de lasten en baten naar de producten is opgenomen. Bij de richtlijn 2005 is voor het eerst (op verzoek van de dwo's) een integrale versie van regels en voorschriften voor de jaarrekening uitgebracht en waarin gedetailleerde toelichtingen en aanwijzingen zijn opgenomen. Het is lastig te beoordelen of er in de richtlijnen wijzigingen zijn opgenomen ten opzichte van voorgaande jaren, omdat ze jaarlijks in briefvorm (per instelling) worden uitgebracht en er bijvoorbeeld geen aparte paragraaf aan eventuele aanpassingen (ten opzichte van de vorige richtlijn) gewijd wordt.

Door te werken met een gebundelde richtlijnsenset (apart boekwerkje met versie/identificatienummer) zou dit kunnen worden opgevangen.

Ten aanzien van het inhoudelijk jaarverslag is in 2004 voor het eerst een aparte richtlijn uitgebracht (inrichting naar doelgroepen, nadere informatie-elementen per doelgroep en aanvullend te verstrekken gegevens inzake bezettingsgraad, openingstijden, klachtenregeling etc.). In 2005 is veel aanvullende informatie gevraagd in relatie met de doelstellingen en speerpunten volgens het welzijnsplan, hetgeen in 2006 in een iets andere opzet - vereenvoudigd op advies van de Inspecteur Productsubsidieëring (IPS), doch met ook weer andere vragen - is doorgezet.

De informatie-eisen wisselen van jaar tot jaar en zijn sterk ingegeven vanuit binnen de gemeente plaatsvindende bestuurlijke en beleidsmatige afwegingen (bijvoorbeeld het uitbrengen van een welzijnsverslag). Naast verantwoording over de producten dienen de instellingen steeds meer te rapporteren over de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen, prioriteiten en speerpunten in termen als activiteiten, resultaten, bereik, tevredenheid e.d. zonder dat dit overigens geconcretiseerd is. Niet duidelijk blijkt of invulling van de bestaande formats volgens de aanvraag en beschikking nog volledig dient plaats te vinden of dat dit hiermee kan vervallen. De richtlijn spreekt daarnaast over minimale inrichtingsvereisten, terwijl de opzet en inrichting van het jaarverslag echter nauwelijks aan de orde komt.

Een ander punt dat nog kan worden opgemerkt is dat in een andere richtlijn (richtlijn subsidieverzoek 2006) ook bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van de wijze van rapportage in het jaarverslag 2006, waardoor een en ander ondoorzichtig wordt.

In de richtlijn 2006 is overigens aangekondigd dat medio 2007 een evaluatie over de totstandkoming van het inhoudelijk jaarverslag zal plaatsvinden.

Subsidieverplichtingen

In de beschikking tot subsidieverlening wordt per instelling jaarlijks vastgelegd welke specifieke subsidieverplichtingen van toepassing zijn. Over het algemeen betreft het standaardvoorwaarden, doch de gemeente heeft de mogelijkheid om van geval tot geval andere of aanvullende verplichtingen aan de instelling op te leggen.

Subsidieverplichtingen (bij beschikking opgelegd)	Wijzigingen en bijzonderheden
2003	• standaardverplichtingen
2004	• cf. 2003 • bij aanvraag tot subsidievaststelling wordt overzicht verlangd inzake samenstelling en kwalificaties bestuur/raad van toezicht • tussentijdse productierapporten moeten worden uitgebreid met financieel overzicht inzake financiële knelpunten, risico's e.d. conform nog te ontwikkelen format gemeente <i>NB:</i> <i>gemeld wordt dat inzake het inhoudelijk verslag een afzonderlijke richtlijn wordt gegeven</i>
2005	• cf. 2004
2006:	• cf. 2004 (voorwaarden zijn nu HKS/UVS) • nieuw: eis van 3 financiële kwartaalrapportages • nieuw: rapportage voor 01-11 over hoofddoelstellingen van het vigerende welzijnsplan • bepaling inzake rapportageverplichting 'inhoudelijk jaarverslag' is niet meer opgenomen <i>NB 1:</i> <i>verwijzing naar werkgroep prijzen (met ingang van 2007 accepteert gemeente prijzen niet meer die niet cf. eenduidige systematiek zijn berekend)</i> <i>NB 2:</i> <i>gemeente geeft aan dat op productaantallen per doelgroep zal worden afgerekend</i>

Met ingang van 2004 is in de algemene subsidieverplichtingen opgenomen dat bij het verzoek tot subsidievaststelling ook een overzicht dient te worden verstrekt inzake de samenstelling en kwalificaties van het bestuur/raad van toezicht. Deze bepaling is enigszins overbodig, omdat dit in de richtlijnen voor het subsidieverzoek al een plaats heeft gekregen in het kader van de beoordeling voorafgaand aan de jaarlijkse subsidieverlening, waar deze bepaling ook voor is bedoeld.

In aanvulling op de twee tussentijdse productierapportages zijn in 2004 hierbij ook financiële overzichten verlangd. De systematiek van tussentijdse rapportages is overigens met ingang van 2006 aangepast in een systeem van kwartaalrapportages.

In de algemene subsidieverplichtingen is bepaald dat de producten worden afgerekend conform de VPS/HKS, een en ander conform de richtlijnen voor de jaarrekening en de zgn. gekantelde jaarrekening. Tot en met 2005 gebeurde dit op basis van jaartotalen per te onderkennen producteenheid. In de verleningsbeschikkingen 2006 is voor het eerst opgenomen dat de subsidies 2006 worden afgerekend conform de specificatie van prijzen en aantallen producteenheden per doelgroep.

Dit klinkt wellicht logisch, doch is wel een substantiële wijziging ten opzichte van voorgaande jaren. Bij de uitnodiging tot het indienen van de subsidieverzoeken 2006 (richtlijn subsidieverzoek) is dit ook niet

aangekondigd. Daarnaast is het de vraag of deze verplichting niet op gespannen staat met de subsidieverordening. In de HKS/UVS is onder artikel 34 lid 3 immers bepaald dat indien de producten zoals vastgelegd in de subsidieverlening niet of in mindere mate naar aard, kwaliteit en omvang tot stand zijn gebracht de subsidie evenredig lager wordt vastgesteld. Over de verdeling van producten naar doelgroepen wordt niet gesproken.

Bevindingen

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- het college in de periode 2004-2006 diverse toezeggingen in het sturingskader (subsidieverordening, richtlijnenbrieven en subsidieverplichtingen) heeft opgenomen;
- de systematiek en veelheid van de jaarlijkse richtlijnenbrieven (per onderwerp en per dwo) een goed inzicht bemoeilijkt in de precieze richtlijnen die in het betreffende jaar van toepassing zijn, wat eventuele wijzigingen zijn en hoe dit zich verhoudt met eventuele andere verantwoordingsregels en voorschriften;
- de systematiek van jaarlijkse subsidieverzoeken en subsidieverleningen niet afgestemd is op het raadsbesluit 'Flexibilisering en tweejaarlijkse afspraken' (rb322/1999) en artikel 11 lid 1 van de VPS (van toepassing t/m 2005), waarin als uitgangspunt een tweejaarlijkse subsidieverlening is vastgelegd;
- de gemeentelijke informatie-eisen ten aanzien van de door de dwo's in te dienen inhoudelijke jaarverslagen over de afgelopen drie jaar 2004-2006) geen consistent beeld vertonen;

3.3 Subsidieverlening 2004-2006

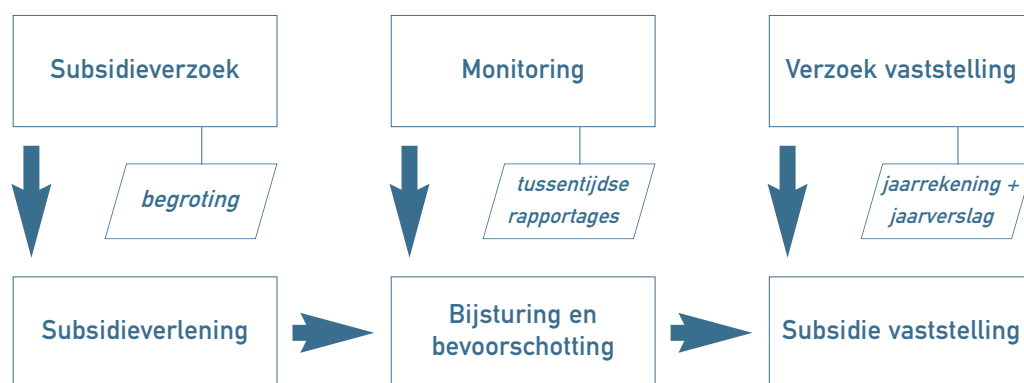
Met behulp van de subsidiedossiers van een drietal dwo's is de subsidieverlening (productsubsidies) over de periode vanaf 2004 tot heden in beeld gebracht. Hierbij is aansluiting gezocht bij dat punt in het subsidieproces waar het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie is gestopt (medio 2004)

Aan de hand van de subsidieverlening over de periode 2004-2006 moet immers kunnen worden vastgesteld of de gemeente de toezeggingen ook daadwerkelijk heeft geïmplementeerd en de uitvoering hiervan bewaakt.

Voor een gedetailleerd inzicht in het verloop van het subsidieproces bij deze drie instellingen kan worden verwezen naar de terzake in het rapport opgenomen bijlagen 2, 3 en 4.

In deze bijlagen is in tabelvorm de subsidieverlening aan de dwo Centrum, de dwo Escamp en de dwo Scheveningen in beeld gebracht volgens een vast stramien:

- aanvraag (subsidieverzoek);
- subsidieverlening (beschikking);
- monitoring (tussentijdse rapportages);
- verzoek vaststelling (indiening jaarrekening en jaarverslag);
- subsidievaststelling (beschikking).

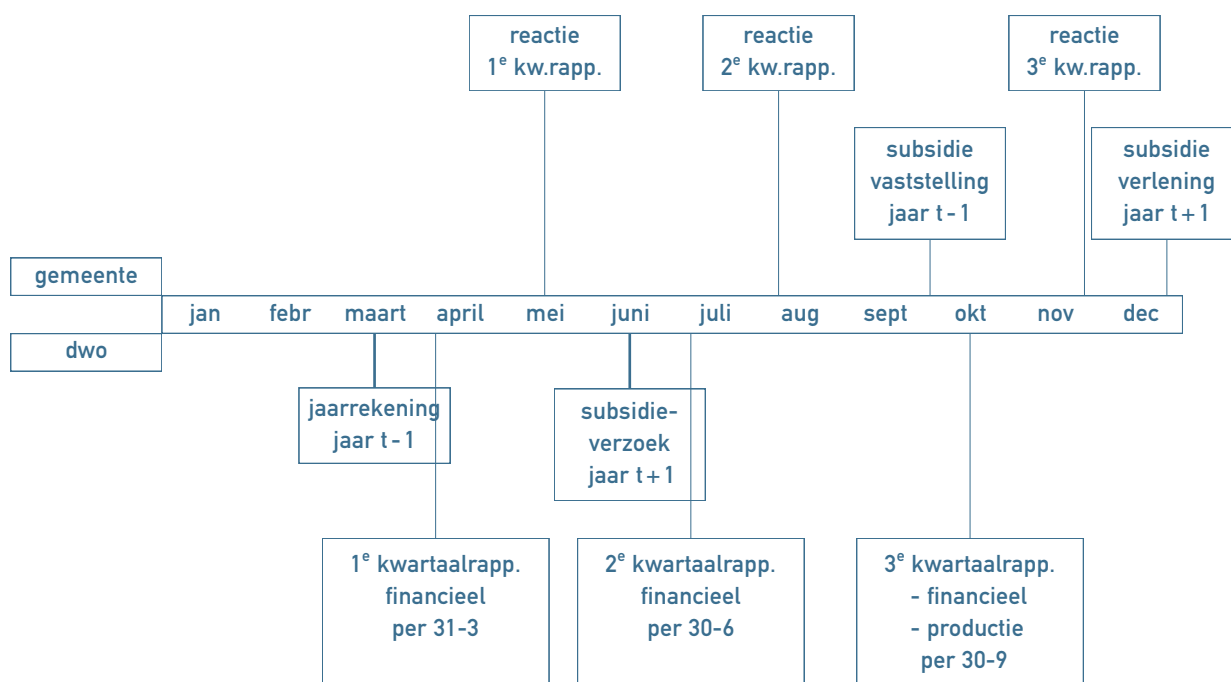


Principeschema subsidieprocessen

Hierbij zijn tevens de verschillende data vastgelegd waarop door de gemeente bepaalde stukken zijn ontvangen, alsmede de data waarop door de gemeente brieven en beschikkingen zijn uitgegaan.

De belangrijkste data en termijnen (subsidiecyclus 2006) zijn:

- indiening subsidieverzoek (uiterlijk 30 juni);
- beschikking subsidieverlening (uiterlijk 31 december);
- indiening drie kwartaalrapportages (uiterlijk 15 april, 15 juli en 1 november);
- reactie kwartaalrapportages (binnen drie weken na ontvangst);
- indiening jaarrekening en jaarverslag (uiterlijk 30 juni);
- beschikking subsidievaststelling (binnen 6 maanden na ontvangst).



Principeschema subsidiecyclus

3.4 Beoordelingskader (cluster 01)

Ten aanzien van de beoordeling van de jaarlijkse ingediende subsidieverzoeken geldt een beoordelingskader, waarbij de gemeente de door de instelling verstrekte gegevens toetst en beoordeelt alvorens tot subsidieverlening kan worden overgegaan.

Wat getoetst wordt (subsidieverzoek) en waaraan (regelgeving) is redelijk helder. Ook de gevolgde procedure inclusief juiste hantering van mandateringsregels en het besluit tot subsidieverlening is goed na te lopen. Hoe getoetst wordt is echter moeilijker vast te stellen. Intern wordt geen beoordelingsformulier gehanteerd aan de hand waarvan kan worden vastgesteld op welke wijze de beoordeling heeft plaatsgevonden en wat met eventuele onvolkomenheden wordt gedaan.

Vermelding bestuur en kwalificatie

Hierbij gaat het om meer dan vermelding van de bestuursamenstelling in het jaarverslag. Waar het om gaat is dat de gemeente voorafgaand aan de subsidieverlening vaststelt dat het bestuur resp. de raad van toezicht voldoende gekwalificeerd is om de dwo te besturen en de gemeente zo een waarborg heeft voor een adequate dienstverlening.

Bij de eind 2003 verstuurde beschikkingen tot subsidieverlening wordt voor het eerst gevraagd om deze gegevens bij de aanvraag tot subsidievaststelling in te dienen. Voorts is als verplichting opgelegd dat mutaties terstond dienen te worden gemeld. Aan de hand van de dossiers over 2004 kon niet worden vastgesteld dat hieraan gevolg is gegeven. Bij navraag is gebleken dat deze gegevens wel eenmalig zijn ingediend en door de gemeente in een apart bestand worden bijgehouden. Dit bestand wordt door de dienst OCW bijgewerkt op basis van meldingen vanuit de dwo en de gegevens worden vervolgens jaarlijks getoetst als het jaarverslag ontvangen is. Blijkens de subsidiedossiers kon voor wat betreft de dwo Centrum worden vastgesteld dat bestuurswijzigingen schriftelijk door de instelling ter kennis van de gemeente worden gebracht.

Door de gemeente is bij de richtlijnen subsidieverzoek 2006 en 2007 ook gevraagd om de gegevens omtrent de kwalificaties van het bestuur/raad van toezicht als bijlage mee te sturen. Door de instellingen is hieraan gevolg gegeven (standaardbijlage inzake bestuursamenstelling en aandachtsgebieden). Hierdoor bestaat een sluitend systeem op grond waarvan de gemeente desgewenst actief navraag kan doen bij de instelling.

Vermogens en liquiditeitspositie

De gemeente heeft inzicht nodig in de ontwikkeling van de vermogens- en liquiditeitspositie van de dwo's en verkrijgt dit door afspraken te maken over de aan te leveren rapportages en desnoods hier nader onderzoek naar te laten doen.

In het kader van jaarlijkse subsidieverzoeken (dus voorafgaand aan de subsidieverlening) zal de gemeente behoren te toetsen of sprake is van een toereikende financiële positie van de instelling om eventuele tegenvallers in de exploitatie op te kunnen vangen. In dit verband zou een norm kunnen worden ontwikkeld omtrent de omvang en wijze van vorming van eigen vermogen door de instelling.

Teneinde bij de beoordeling van de subsidieverzoeken inzicht te hebben in de meest actuele stand van de financiële positie, zal de gemeente gebruik moeten maken van gegevens die op andere rapportagemomenten zijn ontvangen en hierop mogelijk een eigen bewerking (berekening) uitvoeren.

De meest recente gegevens die de gemeente ter beschikking staan betreffen de jaarrekeningcijfers van het voorgaande jaar, omdat in de tussentijdse rapportages hierover geen informatie (meer) wordt opgevraagd. Dat betekent dat de toets gebaseerd is op cijfers die meer dan een halfjaar oud zijn.

Onduidelijk is of deze toets bij de beoordeling van de subsidieverzoeken heeft plaatsgevonden. De uitgevoerde beoordelingen worden niet systematisch vastgelegd. Aan de hand van de subsidiedossiers is hierover in ieder geval niets gebleken.

Derhalve kon ook niet worden vastgesteld of voor de beoordeling van de vraag of sprake is van voldoende weerstandsvermogen een norm van 5% van het subsidievolumen wordt gehanteerd, zoals volgens het college indertijd bij de quick scans (april 2004) is aangehouden. Uit de quick scans van de GAD uitgevoerd in 2005 kan niet worden opgemaakt dat de GAD deze norm ook daadwerkelijk hanteert.

Voor de goede orde zij vermeld dat ingevolge de HKS/UVS geen regels zijn vastgelegd inzake de maximale omvang van het eigen vermogen van dwo's. Wel is in de HKS bepaald dat als de dwo geld overhoudt jaarlijkse maximaal 10% van het subsidiebedrag aan de 'egaliseringsreserve' mag worden toegevoegd. Bij de jaarrekeningen 2006 zal voor het eerst op deze regel moeten worden getoetst.

Planning en controlsysteem

Een belangrijk aspect dat als onderdeel van het beoordelingskader aan de orde dient te komen is aandacht voor de goede opzet en werking van het planning- en controlinstrumentarium (P&C) bij de desbetreffende instelling.

Teneinde bij de beoordeling van de subsidieverzoeken inzicht te hebben in de kwaliteit van het P&C-systeem, zal de gemeente gebruik moeten maken van gegevens die op diverse rapportagemomenten zijn ontvangen en hierop mogelijk een eigen bewerking (rangschikken, analyseren) moeten uitvoeren.

Hiertoe zou bijvoorbeeld het accountantsrapport bij de laatst ontvangen jaarrekening van de dwo kunnen worden benut of op andere wijze verkregen informatie. Omdat gebleken is dat accountantsrapporten niet worden opgevraagd is niet helder over welke recente informatie de gemeente precies beschikt om de toets te kunnen uitvoeren.

Onduidelijk is of deze toets bij de beoordeling van de subsidieverzoeken heeft plaatsgevonden. De uitgevoerde beoordelingen worden immers niet systematisch vastgelegd, zodat dit punt niet afdoende getoetst kan worden.

Wel blijkt aan de hand van de dossiers (o.a. bij dwo Centrum 2004 en dwo Scheveningen 2003-2005) dat OCW duidelijk aandacht heeft voor het P&C-systeem (opvragen managementletters, plan van aanpak en inzet van de GAD), zij het dat deze niet structureel onderdeel uitmaakt van de interne beoordeling van het subsidieverzoek. De beoordeling is dus veelal achteraf en niet voorafgaand aan de subsidieverlening.

Bemensing, personeelsbestand

Een ander aspect dat als onderdeel van het beoordelingskader een belangrijk toetsingspunt vormt is de beoordeling of de bemensing van de dwo toereikend is om de af te spreken dienstverlening te kunnen leveren.

In de jaarlijkse richtlijnenbrief voor de subsidieverzoeken en ook op andere wijze wordt door de gemeente geen specifieke informatie gevraagd omtrent de bemensing van de dwo. De reden hiervan is dat het college van b&w dit geen zaak van de gemeente vindt, omdat hier in de verantwoordelijkheid van de instelling wordt getreden. De enige informatie die voorhanden is heeft betrekking op algemene gegevens over personeelssamenstelling e.d., zoals deze in het jaarverslag van de dwo is opgenomen.

Hieruit kan worden opgemaakt dat deze toets tot op heden bij de beoordeling van de subsidieverzoeken zo goed als zeker niet heeft plaatsgevonden. De uitgevoerde beoordelingen worden niet systematisch vastgelegd, zodat dit punt niet exact getoetst kan worden.

6 De instelling dient ingevolge de HKS een egaliseringsreserve (onderdeel van het eigen vermogen) te vormen waaraan de jaarlijkse overschotten worden toegevoegd dan wel tekorten worden onttrokken.

Bevindingen

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- van de vier aanvullende beoordelingsaspecten er één is overgenomen (samenstelling en kwalificatie van het bestuur/raad van toezicht);
- één aspect niet is overgenomen (bemensing, personeelsbestand), omdat hier volgens het college van b&w wordt getreden in de verantwoordelijkheid van de instelling;
- de twee resterende aspecten (P&C en vermogenspositie) intern wel als toetsingspunt bij de beoordeling van de subsidieverzoeken worden beschouwd, doch dat niet helder is welke (recente) informatie de gemeente hiervoor dan hanteert;
- ondanks de aangetroffen documenten en vastleggingen het moeilijk toetsbaar is op welke wijze de beoordeling van de subsidieverzoeken heeft plaatsgevonden en de mate waarin een en ander heeft doorgewerkt in de daarop volgende besluitvorming en verleningsbeschikking;
- de uitspraak van het college van b&w (zie rb58/2005) dat het door de rekenkamercommissie gehanteerde beoordelingskader reeds wordt gebruikt in dit verband moeilijk te plaatsen valt.

3.5 Monitoring (cluster 02)

Teneinde de voortgang van de uitvoering te kunnen bewaken en tijdig te kunnen bijsturen hanteert de gemeente instrumenten voor monitoring.

Ingevolge de regelgeving werden tot en met 2005 twee tussentijdse productierapportages gevraagd (t/m april resp. t/m augustus), waarin de dwo over de voortgang van de productie en eventuele wijzigingsvoorstellen verslag diende te doen. De gebruikelijk procedure was dat OCW op grond van de tweede tussentijdse rapportage voor het einde van het jaar een gewijzigde beschikking afgaf en de ‘inwisselvoorstellen’⁷ al dan niet werden gehonoreerd.

Met ingang van 2004 is de verplichting opgelegd dat deze rapporten ook worden voorzien van een financieel overzicht, waarin melding wordt gemaakt van financiële knelpunten, risico’s, mogelijke voordelen en ook inzicht wordt gegeven in de liquiditeitspositie.

Door de dwo’s zijn alle tussentijdse rapportages over 2004 en 2005 ingediend en door de gemeente afgedaan. Al hoewel er sprake is van een gemeentelijk format wordt deze niet altijd consequent door de instellingen gevolgd (dwo Scheveningen 2005), dan wel ontbreekt het aan goede onderbouwing van de wijzigingsvoorstellen (dwo Escamp 2004) of is onvoldoende financiële informatie opgenomen (dwo’s Escamp 2004 en Centrum 2005). De gemeente heeft hier wel vrij strak op gezeten en in de schriftelijke reactie hier aandacht voor gevraagd. Desalniettemin vertoont het verstrekken van een financieel overzicht bij de tussenrapportages (nieuw t.o.v. 2003) een wat wisselend beeld. Bij de instellingen was niet altijd duidelijk wat de gemeente precies bedoelde en daarnaast was de gemeente soms streng en andere keren weer soepel in de naleving van deze bepaling. Met ingang van 2006 zijn de twee tussentijdse rapportages over de productie komen te vervallen. Dit besluit is mede ingegeven door een op 28 oktober 2004 aangenomen motie van de raad om de administratieve lastendruk te kunnen beperken. Omtrent de uitkomsten van het terzake door de Inspecteur Productsubsidieëring (IPS) uitgevoerde onderzoek is de raad op 13 september 2005 (rm218/2005) geïnformeerd.

Hiervoor in de plaats zijn nu gekomen:

- drie kwartaalrapportages (actueel en prognose);
- een tussentijds productierapport (stand per 1 oktober).

De kwartaalrapportages hebben een vaste vorm en bevatten eigenlijk maar drie kengetallen (liquiditeit, exploitatiesaldo en omvang vermogen) waaraan de dwo's de kleur rood, oranje of groen moeten geven.

De eerste twee kwartaalrapportages kunnen per mail aan de gemeente worden aangeboden.

Bij de derde kwartaalrapportage dienen de dwo's een uitgebreid productierapport in te dienen met wijzigingsvoorstellen van het productenaanbod per doelgroep. Deze laatste rapportage moet voor 1 november bij de gemeente schriftelijk worden ingediend. Hiervoor is geen vorm vastgesteld. Volgens de subsidievoorwaarden bij de beschikking 2006 moeten de dwo's verslag doen over 'de hoofddoelstellingen van het vigerende welzijnsplan'. Volgens de richtlijn kwartaalrapportages betreft het een 'uitgebreid productierapport met eventuele wijzigingsvoorstellen'. De regels zijn op dit punt niet helder.

Door de dwo's zijn de eerste twee kwartaalrapportages over 2006 ingediend en door de gemeente schriftelijk afgedaan. Het betreft hier slechts indicatoren, waarvan het de vraag is of gegeven de gehanteerde kleur-coderingen (slechts drie mogelijkheden) en de veelal beperkte toelichting die hierbij wordt gegeven de gemeente hiermee voldoende inzicht wordt verstrekt in de financiële bedrijfsvoering van de dwo's om al dan niet gepaste actie te ondernemen. Aan de andere kant is het een eenvoudig en praktisch systeem dat snel inzicht kan bieden in de vraag hoe 'de vlag ervoor staat', mits goed toegepast.

Ten tijde van het rekenkameronderzoek was de indieningstermijn van de derde kwartaalrapportages (inclusief het productierapport) nog niet verlopen, zodat hier geen oordeel over kan worden gegeven. Gegeven de late rapportagedatum (ontvangst 1 november) heeft het productierapport uiteraard geen functie als bijsturing-instrument. Het dient vooral als basis voor de voor het eind van het jaar af te geven wijzigingsbeschikking (inwisselvoorstellen e.d.). Dat betekent dat tussentijds dus op enigerlei wijze tussen de gemeente en de dwo overeenstemming moet zijn over de gedurende het jaar aan te brengen wijzigingen in de productieaantallen (per doelgroep). De bandbreedte (totalen per product per doelgroep) is immers nihil. En dit vergt een vorm van informatie-uitwisseling en formalisering (goedkeuring) via de stadsdeelmanager, die op dit moment nog niet echt geregeld is.

Bevindingen

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- de oorspronkelijke toezeggingen van het college van b&w (kwartaalrapportage over productie én exploitatie én balans/financiële positie) als gevolg van de 'motie inzake beperking van de administratieve lastendruk' niet volledig zijn uitgevoerd;
- er een nieuw systeem van tussentijdse (financiële) kwartaalrapportages is ingevoerd, dat de gemeente geen zelfstandig beoordelingsmogelijkheid geeft omdat het niet is voorzien van een adequate onderbouwing en niet is gebaseerd op uniforme rapportagegrondslagen;
- er een nieuw systeem van tussentijdse productierapportages (per 1 oktober) is ingevoerd, dat niet voldoet, omdat heldere en toetsbare afspraken tussen gemeente en dwo ontbreken over tussentijdse bijstellingen in de productievolume's;
- de gemeente twee afwijkende richtlijnen heeft afgegeven over de opzet en vorm van de voor 1 november in te dienen tussentijdse productierapportage.

3.6 Tijdigheid (cluster 03)

Een tijdige indiening van stukken door de instellingen en tevens tijdige afhandeling en besluitvorming door de gemeente is van groot belang om een efficiënte uitvoering en adequate verantwoording van het subsidiebeleid te kunnen waarborgen. Vandaar dat ook strikte regels zijn vastgelegd inzake de in acht te nemen termijnen.

Tijdige aanlevering van stukken door dwo's

Hierbij is gekeken naar aanvragen (2004-2007), tussentijdse rapportages (2004-2006) en afrekeningen (2003-2005). In de meeste gevallen worden de termijnen niet overschreden dan wel wordt bij de gemeente uitstel aangevraagd. Er zijn echter nog steeds gevallen waarbij de termijnen dus wel worden overschreden.

De grootste knelpunten doen zich in dit verband voor bij het indienen van de subsidieverzoeken, waarvoor strakke deadlines gelden in verband met het 'onderhandelingstraject'

Beduidende overschrijdingen van de termijnen hebben plaatsgevonden bij dwo Centrum inzake het subsidieverzoek 2004 (21-11-03) en dwo Escamp inzake het subsidieverzoek 2006 (04-08-05). Daarnaast diende de dwo Scheveningen de jaarrekeningen 2003 en 2004 een maand te laat in, doch is de meest recente jaarrekening 2005 wel voor de uiterste datum (01-04-06) ingediend. Deze overschrijdingen van de termijnen hebben overigens niet tot sancties geleid vanuit de gemeente.

Hierbij kan nog worden aangetekend dat voor 2004 de indieningstermijn is verlengd naar 15 september 2003, mede omdat er misverstanden bestonden over de vraag in hoeverre een volledig subsidieverzoek moest worden ingediend. Immers in 2002 was door de instellingen een tweejarig subsidieverzoek voor 2003/04 ingediend overeenkomstig de afspraken met de gemeente. Dit systeem is echter voor de jaren 2005 en volgende niet gecontinueerd.

Volgens het college van b&w zou er geen uitstel meer worden verleend (tenzij sprake is van overmacht) en zouden alle jaarrekeningen 2003 op tijd zijn ingediend (zie rb 58/2005). Gebleken is dat:

- de gemeente in sommige gevallen wel uitstel heeft verleend (zonder dat er indicaties van een overmachtsituatie zijn aangetroffen);
- de gemeente in andere gevallen (ontbreken van uitstelverzoek) de te late indiening - zonder nadere actie - heeft geaccepteerd;
- de jaarrekening 2003 van dwo Scheveningen wel te laat is ingediend.

Tijdige verwerking door OCW

Voor wat betreft de tijdige besluitvorming van de zijde van de gemeente gelden over het algemeen termijnen die ingaan vanaf het moment van indiening van de stukken door de dwo.

Voor wat betreft de subsidieverlening houdt de gemeente zich vrij goed aan de planning (afgeven beschikking in december). Alleen inzake de dwo Centrum is de beschikking 2004 pas op 14 april 2004 afgegeven, zij het dat de late indiening door de dwo (indiening geactualiseerde aanvraag op 30-01-04) hier mede debet aan was.

Ten aanzien van de reacties op de tussentijdse rapportages wordt gemiddeld tussen 4 tot 8 weken gereageerd. In de richtlijnenbrieven is vastgelegd dat de dienst OCW in principe binnen 3 weken zal reageren. De reactie van de gemeente is in dit geval dus veelal te laat.

Voor wat betreft de subsidievestigingen 2003 en 2004 wordt meestal net wel of net niet binnen de termijnen beschikt, terwijl deze vrij ruim zijn (VPS en HKS/UVS: 6 maanden). Voor wat betreft de door de drie dwo's voor 1 april 2006 ingediende jaarrekeningen 2005 was overigens eind oktober 2006 nog geen vaststellingsbeschikking afgegeven, zodat in dit geval de termijnen al ruimschoots overschreden zijn.

Toepassing sanctiebeleid

Ingevolge de subsidieverordening kan de gemeente sancties aan de dwo opleggen (opschorting bevoorschotting, ambtshalve vaststelling subsidie e.d.) als de termijnen niet worden nageleefd of door de dwo niet wordt voldaan aan de subsidievoorwaarden.

Er is binnen de dienst geen nader uitgewerkt sanctiebeleid vastgesteld op grond waarvan tevens helder wordt welke procedure in een specifiek geval dient te worden gevolgd en tot welke concrete acties en maatregelen dit moet leiden.

Voor wat betreft de drie onderzochte dwo's is gebleken dat de gemeente in de periode 2004 tot oktober 2006 geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om sancties op te leggen.

Inschakelen GAD

Als daar in de ogen van de dienst OCW aanleiding toe is kan zij de GAD inschakelen voor het uitvoeren van een gericht onderzoek. Dit kan zowel gebeuren op grond van de ingediende tussenrapportages, de ingediende jaarrekeningen en in andere gevallen.

Een niet tijdige of ontoereikende indiening van stukken kan een indicatie zijn dat er bij de instellingen problemen zijn in de bedrijfsvoering. In dat geval kan de GAD worden ingeschakeld om een onderzoek uit te voeren naar de achterliggende oorzaken van het achterblijven van de verplichte informatieverstrekking door de instelling. Omdat er over de periode 2004-2006 geen ernstige termijnoverschrijdingen hebben plaatsgevonden bleek de inschakeling van de GAD op dit punt niet nodig te zijn. Wel is de GAD ingeschakeld bij diverse dwo's voor reviews en quickscans, onder meer bij dwo Scheveningen en Centrum in 2005 (zie ook hierna onder 3.7 accountantsonderzoek).

Bevindingen

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- ten opzichte van de periode 2001-2003 een duidelijke verbetering valt te zien op het punt van de tijdige indiening van stukken;
- de naleving van de termijnen echter door zowel de dwo's als de gemeente nog niet strikt wordt nageleefd dan wel gehandhaafd;
- de beslistermijn voor de gemeente inzake de vaststelling van de subsidies vrij ruim is (6 maanden) en dat deze inzake de afwikkeling van het boekjaar 2005 desondanks is overschreden;
- het sanctiebeleid van de gemeente niet is uitgewerkt in te hanteren uitgangspunten, procedureregels en te volgen stappen.

3.7 Accountantsonderzoek (cluster 04)

Het accountantsonderzoek levert een belangrijke bijdrage aan de oordeelsvorming van de gemeente over de betrouwbaarheid van de verantwoording (jaarrekening), de naleving van de regelgeving (rechtmatigheid) en de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij de instelling (planning en control). In dit verband zijn in het verleden onvolkomenheden geconstateerd (ontbreken van goedkeurende accountantsverklaringen, ontbreken van oordeel over naleving subsidieverplichtingen, gebrekkige administratievoering bij instellingen e.d.) die de gemeente hebben genoodzaakt tot het nemen van maatregelen en het uitoefenen van verscherpt toezicht.

Instrumenten accountantsonderzoek	Jaar	dwo Centrum	dwo Escamp	dwo Scheveningen
Goedkeurende accountantsverklaring	2003	ja	ja	nee
	2004	ja	ja	nee
	2005	ja	ja	ja
Oordeel over rechtmatigheid (naleving wet- en regelgeving)	2003	ja	ja	nee
	2004	ja	ja	nee
	2005	ja	ja	ja
GAD- quick scan jaarrekening	2003	–	–	–
	2004	ja	nee	ja
GAD- review accountant	2003	–	–	–
	2004	–	–	–
OCW- verscherpt toezichtsregime	2003	nee	nee	ja
	2004	nee	nee	ja
	2005	nee	nee	nee

Overzicht uitgevoerd accountantsonderzoek bij drietal dwo's 2003-2005

Met ingang van 2005 hebben alle drie de onderzochte instellingen een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen en is er geen sprake meer van een verscherpt toezichtsregime vanuit OCW.

Accountantsverklaringen bij jaarrekeningen

Ingevolge de richtlijn jaarrekening is bepaald dat de accountant van de instelling bij zijn controle en oordeelsvorming een door de gemeente voorgeschreven controleprotocol en modelaccountantsverklaring in acht neemt.

Afgegeven accountantsverklaring	2003	2004	2005
Accountantsverklaring (goedkeurend)	4	4	6
Accountantsverklaring (beperking)	2	2	1
	excl. SOW	excl. SOW	

Overzicht afgegeven accountantsverklaringen bij jaarrekeningen dwo's 2003-05

Op een na zijn over 2005 voor alle dwo's goedkeurende accountantsverklaringen afgegeven zonder enige beperking. Inzake de dwo Haagse Hout is in de accountantsverklaring een beperking opgenomen met betrekking tot de productregistratie.

Het overleggen van een accountantsrapport (of managementletter) is door de gemeente niet als eis gesteld, doch wordt soms wel opgevraagd in geval van een verscherpt toezichtsregime of in andere gevallen. Overigens is in de HKS/UVS in artikel 33 lid 3 bepaald dat de jaarrekening vergezeld dient te gaan van een 'accountantsrapport' waarop de accountantsverklaring is gebaseerd. De strekking van deze bepaling is niet geheel helder. Wordt bedoeld op een afzonderlijk accountantsrapport, de managementletter of een aparte toelichting bij de accountantsverklaring?

In de opvatting van de rekenkamercommissie kan jaarlijks meesturen van het accountantsrapport bij de jaarrekening zeer wel bijdragen aan het door de gemeente gewenste inzicht in en het verkrijgen van enige zekerheid met betrekking tot het functioneren (bedrijfsvoering, continuïteit) van de instelling. De publieke verantwoording van de instelling kan hiermee worden versterkt met behoud van enige door de gemeente in

acht te nemen afstand jegens de instelling en zonder dat in de wederzijdse verantwoordelijkheden wordt getreden. Vanzelfsprekend kunnen hier bepaalde afspraken over worden gemaakt.

Dit wordt anders als het gaat om de managementletter, omdat dit een interne functie heeft in de planning- en controlcyclus binnen de instelling zelf en de gemeente op dit punt niet kan treden in de verantwoordelijkheid van de directie dan wel het bestuur van de dwo. Het opvragen van managementletters zou alleen moeten plaatsvinden als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen.

Oordelen inzake levering producteenheden

De gemeente heeft behoefte aan een onafhankelijk oordeel over de betrouwbaarheid van de aantallen door de dwo over enig jaar geleverde producten. Dit is voor de gemeente essentieel om tot vaststelling van de subsidie over te kunnen gaan.

Ingevolge het controleprotocol dient de accountant naast de controle op de getrouwheid van de financiële verantwoording ook vast te stellen of door de instelling de in de integrale jaarrekening opgenomen aantallen producteenheden zijn geleverd en dat daarbij voldaan is aan de subsidieverordening (HKS en UVS) en de richtlijnenbrief. In dit verband onderzoekt de accountant ook de opzet en werking van de door de dwo terzake getroffen beheersingsmaatregelen (naleving richtlijnen, gevolgde procedures, uitgevoerde interne controle en de juiste verantwoording). Volgens de modelaccountantsverklaring behoeft de accountant hier geen expliciet oordeel over te geven, doch doet hij dat indirect door te verklaren dat de richtlijnen (waaronder het controleprotocol) zijn nageleefd.

Door de Inspecteur Productsubsidieëring wordt eveneens bij de dwo's onafhankelijk onderzoek uitgevoerd, die weliswaar een andere insteek kent (in opdracht van gemeente en geen accountantsonderzoek), doch ook de beheersorganisatie rond de levering van de producteenheden tot onderzoeksobject kan hebben. Zo is recentelijk door de IPS een onderzoek bij een dwo uitgevoerd, waaruit blijkt dat de registratie van en de interne controle op de levering van de producten kort samengevat niet toereikend is.

De rekenkamercommissie constateert hier een duidelijke discrepantie tussen het oordeel van de Inspecteur Productsubsidieëring en het oordeel van de instellingsaccountant. Weliswaar hebben deze beide een andere verantwoordelijkheid en zijn de gegeven oordelen niet vergelijkbaar, het gaat hier wel over dezelfde materie (levering van producten), waarvoor uit oogpunt van beheersing uniforme normen zouden moeten gelden.

Inschakeling GAD

Afhankelijk van de specifieke situatie kan de GAD worden verzocht een onderzoek uit te voeren gericht op de jaarrekening en productiecijfers van de instelling ('quick scan') dan wel gericht op de uitgevoerde accountantscontrole door de instellingsaccountant (review). Een quickscan is dus breder georiënteerd dan een review.

Bij de dwo Centrum en Scheveningen zijn medio 2005 quick scans uitgevoerd naar de jaarrekeningcijfers 2004 incl. tussentijdse productiecijfers 2005. Omtrent de dwo Escamp hebben wij geen gegevens in het dossier aangetroffen omtrent de eventuele uitvoering van quick scans. Er zijn tot op heden geen reviews bij deze instellingen uitgevoerd.

Door het college is toegezegd (rb58/2005 punt 3.5) dat bij twee instellingen over 2004 een review zou worden uitgevoerd. Ons is gebleken dat dit maar bij één instelling (dwo Haagse Hout) heeft plaatsgevonden. Mogelijk zijn 'quick scans' en 'reviews' met elkaar verward.

Daarnaast valt nog een opmerking te maken over de tijdigheid van uitgevoerde onderzoeken. Gebleken is dat er een groot tijdsverloop bestaat tussen signalering/opdrachtverlening en uiteindelijke rapportage door de GAD. Zo zijn de 'quick scans 2004' inzake de dwo's Centrum en Scheveningen uitgebracht nadat de subsidies over 2004 door de gemeente zijn vastgesteld. Dit verzwakt de controlerende werking van het systeem van subsidieverlening.

Follow-up in beschikking subsidievaststelling

In de beschikkingen tot subsidievaststelling over de jaren 2003 en 2004 van de drie onderzochte instellingen zijn behoudens bij de dwo Scheveningen (verscherpt regime) geen specifieke bepalingen opgenomen die voortvloeien uit de ambtelijke beoordeling van de vaststellingsverzoeken. Ook zijn er geen sancties dan wel kortingen opgelegd over deze jaren.

Mogelijk bestond hier gegeven de uitkomsten van de interne beoordeling geen aanleiding toe. Dat is echter moeilijk vast te stellen, omdat de uitgevoerde financiële en inhoudelijke beoordeling niet gestructureerd in een beoordelingsdocument worden vastgelegd. Wel zijn in de dossiers in sommige gevallen formulieren inzake de ontvangst van stukken ('volledigheidstoets') en de financiële beoordeling ('quick scans' uitgevoerd door B&O) aangetroffen.

Aan de hand van de dossiers kan wel worden opgemaakt dat vanuit B&O een nadrukkelijke en kritische beoordeling van de jaarrekeningen plaatsvindt (interne memo's, uitgezette vragen e.d.), zij het dat de mate van toetsbaarheid (gestructureerde vastlegging) te beperkt is om hier een goed beeld van te kunnen krijgen.

Ook is het in dit verband relevant op te merken dat zowel bij de jaarrekening 2004 als 2005 van de dienst OCW door de GAD opmerkingen zijn gemaakt over het feit dat bij de subsidievaststellingen door de gemeente (ook inzake de dwo's) de ingediende vaststellingsonderzoeken niet altijd aan de eisen voldoen (ontbreken bestuurdersverklaring, accountantsverklaring niet conform model e.d.). Aan de hand van de bestudeerde dossiers kan niet worden opgemaakt in hoeverre deze opmerkingen worden betrokken in het subsidievaststellingstraject van elke dwo. De GAD merkte op dat OCW, na opmerkingen van de GAD bij de jaarrekeningen 2004/05, heeft voorgeschreven dat instellingen bestuursverklaringen moeten indienen. (zie VPS en ASV)

Bevindingen

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- verbeteringen zijn opgetreden ten aanzien van de afgegeven accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen van de dwo's, zij het dat nog geen 100%-score is bereikt (er is nog steeds een dwo die een accountantsverklaring met beperking heeft);
- het accountantsonderzoek bij de instelling door de gemeente wordt benut bij de jaarlijkse subsidievaststelling (toets op rechtmatigheid) en de tussentijdse monitoring (beoordeling bedrijfsvoering);
- eigen onderzoeksinstrumenten ('quick scans' en 'reviews' GAD) hierbij in ondersteunende en toetsende zin worden ingezet en benut, zij het dat deze (qua inzet en tijdstippen) beter zouden kunnen worden ingepast in de subsidiecyclus;
- er discrepanties bestaan tussen oordelen van de instellingsaccountant en de IPS als het gaat om de betrouwbaarheid van de registratie van geleverde producteenheden;
- ondanks de aangetroffen documenten en vastleggingen het moeilijk toetsbaar is op welke wijze de beoordeling van de vaststellingsverzoeken heeft plaatsgevonden en de mate waarin een en ander heeft doorgeklonken in de daarop volgende besluitvorming en vaststellingsbeschikking.

3.9 Doelmatigheid en kostprijsystematiek (cluster 05)

Doelmatigheid

In artikel 16 van de verordening (HKS) is opgenomen dat periodieke (vierjaarlijkse) evaluaties inzake rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van verstrekte subsidies zullen worden uitgevoerd. Dit is een goed instrument in handen van de gemeente om met behoud van het principe van 'sturen op afstand' toch zicht en greep te houden op het doelmatig functioneren van de instellingen.

Voorzover wij konden nagaan zijn er over 2006 geen onderzoeken bij de dwo's uitgevoerd. Door het College van b&w zijn nog geen nadere regels vastgelegd omtrent de wijze waarop deze toetsing plaats dient te vinden. Ook is er nog geen plan van aanpak met bijbehorende tijdsplanning opgesteld om aan deze bepaling uitvoering te geven. Wij hebben begrepen dat een en ander zal worden opgepakt bij de opstelling van het nieuwe welzijnsplan/WMO-plan.

De uit te voeren onderzoeken zullen daarnaast waar mogelijk worden ingepast in de onderzoeksactiviteiten die bijvoorbeeld door de IPS en de GAD worden uitgevoerd.

Kostprijsystematiek

Systematische aandacht voor de opbouw en totstandkoming van kostprijzen zou kunnen bijdragen aan bevordering van de doelmatigheid.

Jaar	Document	Toelichting
1998	richtlijn 'begroting per product'	• voorschrift inzake berekening ex-ante prijzen per eenheid product
2005	beschikking subsidieverlening	• standaardverplichtingen
2005	regulier overleg met dwo's	• instelling gemeentelijke werkgroep prijzen (deelname gemeente en dwo's)
2006	richtlijn subsidieverzoek	• niets bepaald
2006	beschikking subsidieverlening	• verwijzing naar werkgroep prijzen (met ingang van 2007 accepteert gemeente prijzen niet meer die niet conform eenduidige systematiek zijn berekend)
2007	richtlijn subsidieverzoek	• als expliciete eis gesteld dat met ingang 2007 eenduidige systematiek dient te worden gevolgd
Noot: Onduidelijk is welke richtlijnen op enig moment van toepassing zijn. De richtlijn 1998 is eigenlijk niet opgevolgd door een jaarlijkse richtlijn (bijvoorbeeld als onderdeel van de richtlijn subsidieverzoek). Wel zijn er jaarlijks richtlijnenbrieven inzake de zgn. gekantelde jaarrekening (ex-post prijzen). Uit de begrotingen en jaarrekening van de dwo's kan nauwelijks worden opgemaakt welke uitgangspunten dan wel richtlijnen zijn gehanteerd bij de berekening van de productprijzen ex-ante en ex-post. Bij de richtlijn subsidieverzoek 2007 wordt nu bepaald dat de in het regulier overleg van 30 maart 2006 geaccordeerde systematiek van toepassing is, hetgeen ook niet helder is en nauwelijks als een formele richtlijn kan worden aangemerkt.		

Overzicht formele documenten inzake (onderzoek) kostprijsystematiek

Bij het vorige rekenkameronderzoek werden tussen dwo's grote verschillen in productprijzen aangetroffen. Dien ten gevolge is door het college als uitvloeisel van rb58/2005 aan de dienst OCW opdracht gegeven nader onderzoek uit te laten voeren naar de grondslagen die de dwo's hanteren bij het berekenen van de productprijzen (kostprijsystematiek).

De problematiek rond de kostprijzen en de wens om hier nader onderzoek naar uit te voeren is nadrukkelijk gecommuniceerd met de instellingen en in diverse stukken vastgelegd.

Door een extern bureau is vervolgens het aangekondigde onderzoek uitgevoerd. Het rapport 'Tarieven en prijzen bij de Haagse decentrale welzijnsorganisaties, van historie naar toekomst' is in de maand juni 2005 uitgebracht.⁸

⁸ Hoofconclusie van het onderzoeksrapport is dat de verschillen in tarieven tussen dwo's met name zijn toe te schrijven aan verschillen tussen dwo's in overheadkosten (dat analyseren zou nader onderzoek vergen) en daarnaast met verschil in opleidingsniveau vanagogisch personeel en de omvang van de kosten van het gebouwenbeheer. Voorts wordt er geconcludeerd dat specifiek voor de Haagse situatie er te weinig materiaal voorhanden is om te komen tot een normering van productprijzen, die gerelateerd is aan de werkelijk gemaakte kosten bij de dwo's.

Vervolgens heeft een werkgroep, waarin zowel de gemeente als de dwo's vertegenwoordigd waren zich hierover gebogen en op 23 maart 2006 een eindrapport uitgebracht. Niet geheel duidelijk is wat precies is besloten, welke aanbevelingen van het onderzoeksbureau zijn overgenomen en welke vervolgstappen er dienen te worden gezet.

Voorzover kon worden nagegaan is de raad nog niet over de uitkomsten van het onderzoek geïnformeerd. Afgesproken was dat de raad in 2006 inzicht zou worden gegeven in de gehanteerde grondslagen, alsmede de variabelen die een verklaring vormen van de productprijzen (rb58/2005).⁹

Helder is dat de gemeente voor het subsidiejaar 2007 heeft ingezet op het hanteren van een uniforme kostprijsystematiek, hetgeen inhoudt dat de dwo's op een eenduidige wijze (volgens afgesproken grondslagen en rekenregels) de kosten moeten toerekenen aan het productenaanbod, zoals vastgelegd in het subsidieverzoek 2007.

Onduidelijk blijft of de gemeente al dan niet wil inzetten op de ontwikkeling van normatieve prijzen, wat ze daarvan verwacht en op welke wijze ze dat dan wil gaan doen. Een en ander impliceert immers dat voor de producten standaard bekostigingseenheden worden vastgesteld. Het werken met standaard bekostigingseenheden voor welzijnsproducten is echter lastig en vereist een grote mate van uniformiteit omtrent specificatie, samenstelling en kwaliteit van de te onderkennen producten en daarnaast uitsluiting van exogene factoren en andere versturende factoren die op de (integrale) kostprijsbepaling van invloed kunnen zijn.

Het huidige door de gemeente en de dwo's gehanteerde productenboek dateert van 2002, is breed opgezet (producteenheden zijn eigenlijk meer 'productcombinaties') en de factoren die van invloed zijn op de calculatie zijn nog niet allemaal uitgekristalliseerd dan wel nader onderzocht.

Vergelijkbaarheid (benchmark)

Ervan uitgaande dat sprake is van een uniforme kostprijsystematiek, zou mogen worden verwacht dat de prijsverschillen tussen de dwo's gering zijn. Uit een snelle beoordeling van de subsidieverzoeken blijkt echter dat dit niet het geval is.

Ten aanzien van de drie onderzochte instellingen zijn voor wat betreft een aantal kernactiviteiten de verschillen zeer substantieel (peuterspeelzaal, hulpverlening) en soms zelfs meer dan 100% (producteenheden 'bijeenkomst' en 'cursus').

Producteenheid		dwo Centrum	dwo Escamp	dwo Scheveningen
Bijeenkomst	klokuren	□ 90,–	□ 40,–	□ 78,–
Cursus	klokuren	□ 57,–	□ 161,–	□ 46,–
Peuterspeelzaal	dagdelen	□ 300,–	□ 161,–	□ 206,–
Hulpverlening	klokuren	□ 124,–	□ 84,–	□ 97,–
Aandeel in totaalproductie		67%	43%	67%

Selectie productprijzen subsidieverzoeken 2007

⁹ In het welzijnsverslag 2000-2005 wordt overigens wel gerefereerd aan het afgeronde onderzoek naar de productprijzen. Volgens het welzijnsverslag is een uitspraak over de verschillen in productprijzen niet goed mogelijk door de onvergelijkbaarheid van de administratieve organisaties van de welzijnsinstellingen. De verschillen in prijzen zouden vooral te maken hebben met de wijze waarop de instellingen de kosten toerekenen.

Een en ander kan te maken hebben met het feit dat nog niet alle instellingen voldaan hebben aan de afspraak om een uniforme systematiek te hanteren bij de berekening van de productprijzen 2007. Daarnaast zijn weliswaar afspraken gemaakt over een uniforme systematiek, dat wil nog niet zeggen dat versturende factoren (bijvoorbeeld de huisvestingskosten) hiermee zijn uitgesloten.

Vooralsnog blijft hiermee onduidelijk of en in hoeverre de berekende productprijzen (op basis van een integrale kostprijs benadering) voldoende indicaties geven omtrent de doelmatigheid.

Bevindingen

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- de gemeente een onderzoek naar de kostprijsystematiek heeft uitgevoerd en in werkgroepverband heeft gewerkt om de noodzakelijke uniformering in de systematiek aan te brengen;
- de gemeente als eerste stap in het kader van de subsidieverlening 2007 (dus niet al in 2006) strikte eisen heeft gesteld aan de hantering van een uniforme kostprijsystematiek, doch dat een traject voor de vervolgstappen nog niet is uitgezet;
- het college van b&w de raad ingevolge rb58/2005 nog niet geïnformeerd heeft over de gehanteerde grondslagen en verklarende variabelen inzake de berekening van de productprijzen door de dwo's;
- de gemeente nog geen plan heeft gemaakt voor de ingevolge artikel 16 van de HKS uit te voeren evaluatieonderzoeken (o.a. inzake de doelmatigheid) bij de instellingen.

3.10 Subsidierelatie en dossiervorming (cluster 06)

Tussen de gemeente en de dwo's is sprake van een subsidierelatie. Door zowel gemeente als instellingen wordt gehecht aan een professionele en zakelijke verhouding met duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. In dit verband dient te worden voorzien in gestructureerde omgangsvormen en formele contactmoment. Daarnaast kan een duidelijke vastlegging van afspraken en een goede dossiervorming hiertoe bijdragen.

Aanspreekpunt per dwo

Werden voorheen de contacten via diverse lijnen gekanaliseerd naar 'het stadhuis', met ingang van 2006 is als gevolg van het deconcentratiebesluit (rm286/2005) een centraal aanspreekpunt voor de instellingen gekomen in de functie van de 'stadsdeelmanager'. De stadsdeelmanager is verantwoordelijk voor de subsidieafspraken met de instelling (incl. proces van aanvraag, monitoring en afrekening) en de beleidsmatige aansturing van het werkveld. In dit verband vormt hij of zij het eerste contactpunt voor de dwo, niet alleen voor wat betreft de reguliere subsidieaangelegenheden doch ook voor bijzondere kwesties en vragen.

De taakverdeling en -overdracht heeft grotendeels mondeling plaatsgevonden, daarnaast is sprake van een overgangssituatie waarbij vanuit het 'stadhuis' nog de nodige begeleiding en ondersteuning wordt verleend. De stadsdeelmanager heeft regulier overleg met de dwo (vastleggen afspraken gebeurt nog niet altijd), koppelt daarnaast terug in het periodieke sectoroverleg binnen de dienst OCW en brengt maandelijks een managementrapportage over de voortgang van de productie uit (gebeurt nog niet altijd) aan de directeur van OCW.

Omgangsvormen en contactmomenten

De omgangsvormen en contactmomenten met de instellingen zijn redelijk gestructureerd (agendatechnisch meestal vooraf al bepaald) al is het niet zo dat dit allemaal in formele regels en procedures is vastgelegd. Ten aanzien van het reguliere subsidieproces zijn uit beheersingsoogpunt (planning en besluitvorming) de meeste zaken vrij strak geregeld. De subsidiecyclus, jaarkalender, deadlines en contactmomenten liggen vooraf vast en worden met de instellingen via de richtlijnenbrieven gecommuniceerd. Vrijwel altijd is er sprake van

een overleg inzake de subsidieverlening en soms ook inzake subsidievaststelling. Dit is geformaliseerd via uitnodigingsbrieven en schriftelijke verslaglegging van de gemaakte afspraken.

Daarnaast is sprake van een vier/zeswekelijks overleg tussen de gemeente en de dwo's op directieniveau (hiervan worden verslagen gemaakt). In principe wordt een halfjaarlijks overleg tussen dwo en wethouder voorgestaan.

Dossiervorming

Ten aanzien van de periodieke overlegvormen worden in principe verslagen gemaakt en de afspraken vastgelegd. Alle relevante documenten in het kader van de subsidierelatie worden opgeborgen in subsidiedossiers. Subsidiedossiers zijn aangelegd per instelling en op jaar van subsidieverlening.

De dossiers zijn gesplitst in:

- een algemeen subsidiedossier (inzake boekjaarsubsidie);
- een dossier 'productsubsidie' (inzake eenmalige project/waarderingsubsidies e.d.).

Voor wat betreft de jaarlijkse subsidieverlening aan de drie onderzochte instellingen zijn door de rekenkamercommissie de dossiers 2004-2006 doorgenomen. Op een paar kleine uitzonderingen na bevinden alle voor de beoordeling van het subsidieproces relevante stukken zich in het dossier. De dossiers zijn redelijk volledig en goed toegankelijk. Incidenteel zijn stukken opgeborgen in het verkeerde dossier.

Bevindingen

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- met ingang van 1 januari 2006 er een relatiebeheerder (stadsdeelmanager) is aangesteld, waardoor sprake is van een centraal aanspreekpunt, zij het dat hier nog sprake is van een zekere overgangsfase (overdracht en formele regeling taken);
- de omgangsvormen en contactmomenten redelijk gestructureerd en geformaliseerd zijn en dat met name rond het reguliere subsidieproces (aanvraag, monitoring en vaststelling) een en ander vrij strak georganiseerd is;
- verslaglegging van de diverse overlegvormen (incl. vastlegging van afspraken) reeds plaatsvindt dan wel de aandacht krijgt (overleg stadsdeelmanagers met dwo)
- de dossiervorming (subsidiedossiers) - met hier en daar een paar kleine opmerkingen - redelijk volledig en goed toegankelijk is.

4. Opvattingen en meningen over het implementatietraject

Van belang is ook om kennis te nemen van de belangrijkste opvattingen en meningen die de rekenkamercommissie uit de gevoerde interviews heeft kunnen optekenen. Immers deze bepalen in grote mate de wijze waarop het college de toezeggingen ook daadwerkelijk heeft doorgevoerd, hoe daar toezicht op wordt uitgevoerd en de vraag in welke mate gehandhaafd wordt.

1. Vrij breed wordt de opvatting verkondigd dat de systematiek van productsubsiëring voornamelijk als een beheersinstrument moet worden gezien op basis waarvan subsidies aan de dwo's worden toegewezen en afgerekend. De toezeggingen van het college worden in dit verband sterk gerelateerd aan versterking van de beheersing en veel minder aan de sturing, terwijl daar voor de gemeente en dwo's juist de uitdaging ligt.
2. Nadrukkelijk worden zorgen uitgesproken over de overheersende rol die het beheersmatige traject in het geheel inneemt. Niet alleen de subsidiemethodiek zou dit in de hand werken, doch ook de sterke aandacht vanuit de gemeente op beheersings- en controlevraagstukken zou hiertoe bijdragen. Gevreesd wordt dat dit ten koste van de sturing gaat en ertoe leidt dat dwo's zich meer richten op de boekhoudkundige productie dan op de inhoudelijke beleidsuitvoering, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van het welzijnswerk.
3. Een ander punt dat veelvuldig aan de orde wordt gesteld is de geconstateerde discrepantie tussen het principe van 'sturen op afstand' enerzijds en de toenemende regeldruk en informatie-eisen via de richtlijnenbrieven e.d. (het 'er bovenop willen zitten') anderzijds. Volgens sommigen heeft dit te maken met de rolverwarring waar de gemeente nog steeds mee worstelt (subsidierelatie versus inkooprelatie). Anderen verklaren het vanuit de nog steeds sterke 'beheersingsdrang' vanuit het stadhuis.
4. Vrij breed wordt een ontwikkeling gesignaleerd waarbij de sturing van het welzijnswerk een andere insteek gaat krijgen. Dit is ingegeven door de behoefte om meer vraaggericht en gebiedsgericht te gaan opereren en de nadrukkelijke wens om meer aandacht te besteden aan de resultaten van het beleid (effecten). Hierdoor zal ook een andere verhouding tussen gemeente en dwo ontstaan (van dominantie naar interactie). Concreet betekent dit nu al dat de dwo's meer betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding en geconsulteerd worden over trends en ontwikkelingen in het werkveld. In dit verband is ook meer ruimte nodig om tussentijds flexibel te kunnen inspelen op acute vragen en behoeften. Dat kan wel betekenen dat de huidige subsidiemethodiek (insteek op producteenheden en doelgroepcategorieën) niet meer gehanteerd kan worden.

Los van het implementatietraject van de toezeggingen is een aantal uitspraken gedaan, waarvan de rekenkamercommissie zich kan voorstellen dat deze meegenomen worden bij de uit het rekenkameronderzoek voortvloeiende acties.

1. De per 1 januari 2006 ingevoerde deconcentratie wordt als zeer positief ervaren, zij het dat er nog een nadrukkelijke behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over rollen en taken evenals 'sparring' vanuit het stadhuis. In het bijzonder de rol van de stadsdeelmanagers ten aanzien van financiële zaken (wat wordt van hen verwacht?), de plaats die de inhoudelijke toets bij de subsidievaststelling inneemt (financiële toets wordt als dominant ervaren) en de tussentijdse bijsturing van de productie (procedure en afspraken) vormen hierbij aandachtspunten.

5. Samenvattende bevindingen

De rekenkamercommissie heeft in het najaar van 2006 een vervolgonderzoek ingesteld naar de subsidiëring door de gemeente van de decentrale welzijnsorganisaties (dwo's). Voor het onderzoek gold als probleemstelling:

‘Heeft het college van b&w de toezeggingen aan de raad en de rekenkamercommissie doorgevoerd en zijn daardoor de voornaamste tekortkomingen in de sturing door de gemeente van de dwo's verbeterd die bleken uit het rekenkameronderzoek van 2004?’

Onderzocht is de periode medio 2004 tot en met medio 2006. Uitgaande van deze probleemstelling hebben we de volgende vraagstelling in zes onderdelen gebruikt. Per onderzoeksvraag rapporteren we de bevindingen.

1. Is het beoordelingskader rond de subsidieverlening volgens de toezeggingen versterkt?

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

1. het college van b&w in de periode 2004-2006 diverse toezeggingen na het onderzoek van de rekenkamercommissie in het sturingskader (subsidieverordening, richtlijnenbrieven en subsidieverplichtingen) heeft opgenomen;
2. van de vier aanvullende beoordelingsaspecten er één is overgenomen (samenstelling en kwalificatie van het bestuur/raad van toezicht);
3. één aspect niet is overgenomen (bemensing, personeelsbestand), omdat hier volgens de gemeente wordt getreden in de verantwoordelijkheid van de instelling;
4. de twee resterende aspecten (planning en control en vermogenspositie) intern wel als toetsingspunt bij de beoordeling van de subsidieverzoeken worden beschouwd, doch dat niet helder is welke (recente) informatie de gemeente hiervoor dan hanteert;
5. een toets op en maximering van het eigen vermogen van de dwo's ontbreekt.

De rekenkamercommissie is in de systematiek van subsidieverlening en toezegging verder opgevallen, dat:

6. de veelheid van de jaarlijkse richtlijnenbrieven (per onderwerp en per dwo) een goed inzicht bemoeilijkt in de precieze richtlijnen die in het betreffende jaar van toepassing zijn, wat eventuele wijzigingen zijn en hoe deze zich verhouden tot eventuele andere verantwoordingsregels en voorschriften;
7. de systematiek van jaarlijkse subsidieverzoeken en subsidieverleningen afwijkt van het raadsbesluit Flexibilisering en tweejaarlijkse afspraken (rb 322/1999) en artikel 11 lid 1 van de VPS (van toepassing tot en met 2005) waarin als uitgangspunt een tweejaarlijkse subsidieverlening is vastgelegd;
8. de gemeentelijke informatie-eisen over de inhoudelijke jaarverslagen die de dwo's moeten indienen over de afgelopen drie jaar 2004 - 2006 geen consistent beeld vertonen en elkaar soms tegenspreken;
9. ondanks de aangetroffen documenten en vastleggingen het moeilijk toetsbaar is op welke wijze de beoordeling van de subsidieverzoeken heeft plaatsgevonden en de mate waarin een en ander heeft doorgewerkt in de daarop volgende besluitvorming en verleningsbeschikking;
10. de uitspraak van het college van b&w (zie rb58/2005) dat het door de rekenkamercommissie gehanteerde beoordelingskader reeds wordt gebruikt in dit verband moeilijk te plaatsen valt.

2. Heeft het college de informatievoorziening ten behoeve van de tussentijdse bewaking (monitoring) volgens de toezeggingen verbeterd?

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- de oorspronkelijke toezeggingen van het college van b&w (kwartaalrapportage over productie én exploitatie én balans/financiële positie) als gevolg van de ‘motie inzake beperking van de administratieve lastendruk’ niet volledig zijn uitgevoerd;
- er een nieuw systeem van tussentijdse (financiële) kwartaalrapportages is ingevoerd, dat de gemeente geen zelfstandige beoordelingsmogelijkheid geeft omdat het niet is voorzien van een adequate onderbouwing en niet is gebaseerd op uniforme rapportagegrondslagen;
- er een nieuw systeem van tussentijdse productierapportages (per 1 oktober) is ingevoerd, dat niet voldoet, omdat heldere en toetsbare afspraken tussen gemeente en dwo's ontbreken over tussentijdse bijstellingen in de productievolumes;
- de gemeente twee afwijkende richtlijnen heeft afgegeven over de opzet en vorm van de tussentijdse productierapportage die vóór 1 november ingediend moet worden.

3. Worden de termijnen voor de gegevensverstrekking in acht genomen en zo niet neemt de gemeente dan passende acties?

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- ten opzichte van de periode 2001-2003 een duidelijke verbetering valt te zien op het punt van de tijdige indiening van stukken;
- de naleving van de termijnen echter door zowel de dwo's als de gemeente nog niet strikt wordt nageleefd danwel gehandhaafd;
- de beslistermijn voor de gemeente voor vaststelling van de subsidies vrij ruim is (6 maanden) en dat de gemeente deze bij de afwikkeling van het boekjaar 2005 desondanks heeft overschreden;
- de gemeente het sanctiebeleid niet heeft uitgewerkt in te hanteren uitgangspunten, procedureregels en te volgen stappen, wat uit het oogpunt van rechtszekerheid niet valt te verdedigen.

4. Benutten de toezichthoudende ambtenaren de uitkomsten van het accountantsonderzoek (accountantsverklaring bij jaarstukken dwo) en verwerken zij deze in de uiteindelijke vaststelling van de subsidie?

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- verbeteringen zijn opgetreden ten aanzien van de afgegeven accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen van de dwo's, zij het dat nog geen 100%-score is bereikt (er is één dwo die een accountantsverklaring met beperking heeft);
- het accountantsonderzoek bij de instelling door de gemeente wordt benut bij de jaarlijkse subsidievaststelling (toets op rechtmatigheid) en de tussentijdse monitoring (beoordeling bedrijfsvoering);
- de gemeente eigen onderzoeksinstrumenten ('quick scans' en 'reviews' Gemeentelijke Accountantsdienst) hierbij in ondersteunende en toetsende zin inzet en benut, zij het dat deze (qua inzet en tijdstippen) beter zouden kunnen worden ingepast in de subsidiecyclus;
- er discrepanties bestaan tussen de goedkeurende verklaring van de instellingsaccountant en het kritische oordeel van de Inspecteur Productsubsidieëring over de betrouwbaarheid van de registratie van geleverde producteenheden;
- ondanks de aangetroffen documenten en vastleggingen, het moeilijk toetsbaar is op welke wijze de beoordeling van de vaststellingsverzoeken heeft plaatsgevonden en de mate waarin een en ander heeft doorgeklonken in de daarop volgende besluitvorming en vaststellingsbeschikking.

5. Heeft de gemeente maatregelen getroffen om de kostprijsberekening van de dwo's zoveel mogelijk te uniformeren en om zo de doelmatigheid van dienstverlening van de dwo's beter te kunnen beoordelen?

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- De gemeente het onderzoek naar de kostprijsystematiek heeft uitgevoerd en eraan heeft gewerkt om de noodzakelijke uniformering aan te brengen;
- de gemeente als eerste stap in het kader van de subsidieverlening 2007 (dus niet al in 2006) strikte eisen heeft gesteld aan de hantering van een uniforme kostprijsystematiek maar een traject voor de vervolgstappen nog niet heeft uitgezet;
- het college van b&w de raad volgens rb58/2005 nog niet geïnformeerd heeft over de gehanteerde grondslagen en verklarende variabelen inzake de berekening van de productprijzen door de dwo's;
- de gemeente nog geen plan heeft gemaakt voor evaluatieonderzoeken (o.a. over de doelmatigheid) bij de instellingen zoals bedoeld in artikel 16 van de Haagse Kaderverordening subsidies.

6. Zijn de contactmomenten met de dwo's voldoende gestructureerd en geformaliseerd, en worden afspraken en besluiten in de subsidieverhouding tussen de gemeente en de dwo's adequaat vastgelegd en toegankelijk gedocumenteerd?

De rekenkamercommissie stelt vast dat:

- met ingang van 1 januari 2006 er een relatiebeheerder (stadsdeelmanager) is aangesteld, waardoor sprake is van een centraal aanspreekpunt, zij het dat een formele regeling van taken niet bestaat en niet uniform wordt uitgevoerd;
- de gemeente de omgangsvormen en contactmomenten redelijk gestructureerd en geformaliseerd heeft en dat met name rond het reguliere subsidieproces (aanvraag, monitoring en vaststelling) een en ander vrij strak georganiseerd is;
- verslaglegging van de diverse overlegvormen (incl. vastlegging van afspraken) al plaatsvindt of aandacht krijgt (overleg stadsdeelmanagers met dwo)
- de dossiervorming (subsidiedossiers) - met hier en daar een paar kleine opmerkingen - redelijk volledig en goed toegankelijk is.

De conclusies die de rekenkamercommissie uit deze samenvattende bevindingen trekt vindt u in het Beoordelingsrapport.

Bijlagen bij het feitenrapport

05	3.2.1/4.3.2	Doelmatigheid, o.a. kostprijsystematiek producten • uniforme kostprijsberekening • gerichte beoordeling/vergelijking door OCW	<i>RBB56 punt 2.2</i> uitkomsten onderzoek kostprijzen wordt betrokken bij subsidieverzoeken 2006 <i>RB 58 dictum a en b</i> raad in 2006 inzicht verschaffen inzake kostprijsgrondslagen en informeren over verklaring verschillen in productprijzen	<i>b&w algemeen</i> opdracht aan OCW gegeven om onderzoek naar grondslagen te doen/zal worden betrokken bij de richtlijnen 2006
	3.2.1/4.3.2	Doelmatigheid, bedrijfsvoering • aandacht via onderzoek, tijdsvergelijking en benchmark	<i>RBB56 punt 5</i> in HKS is opgenomen dat vierjaarlijkse evaluatie plaatsvindt (rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid) <i>WDL Y 01-02-05</i> benchmark is goed middel	<i>b&w algemeen</i> systematische aandacht is goed, mits geen inmenging met interne bedrijfsvoering dwo
06	4.4	Subsidierelatie en dossiervorming • aanstellen relatiebeheerder • structureren omgangsvormen • vastleggen afspraken • betere dossiervorming	<i>RBB8 punt 3.6</i> • verzakelijking in formele contactmomenten en structureren omgangsvormen • primair aanspreekpunt via deconcentratie <i>RB 58 dictum c en e</i> a. duidelijk aanspreekpunt creëren b. contactmomenten verder formaliseren	<i>b&w specifieke 4.4</i> helder aanspreekpunt op stadsdeelniveau: daarnaast invoering gestructureerde omgangsvormen met aandacht voor dossiervorming en vastlegging afspraken

1 Toezeggingen opvolging onderzoek sturing dwo's

nr bron (rm221/2004)	cluster	raadsbesluit (rb58/2005)	toezeggingen college b&w
01 4.1.1	Informatievoorziening (beoordelingskader subsidieverlening), gegevens over: • vermelden bestuur+ kwalificaties • vermogens/liquiditeitspositie • planning- en controlsysteem • bemensing/personeelsbestand	<i>RBB58 punt 3a</i> beoordelingskader wordt gebruikt	<i>BW algemeen</i> verbeteringen zijn reeds in 2004 ter hand genomen <i>b&w specifiek 4.1.a</i> • beoordelingskader wordt gebruikt
4.1.1	Tevens normering omvang eigen vermogen dwo's	<i>RBB58 punt 3a</i> is ingevoerd (5% volgens GAD-norm)	<i>b&w specifiek 4.1.a</i> • norm EV ingevoerd (5% subsidievolume)
02 4.2	Informatievoorziening (monitoring), invoering kwartaalrapportages over: • productie • exploitatie • balans/liquiditeitsprognose	<i>RBB58 punt 3.2</i> invoering akkoord (in overleg met dwo's), mits: • geen toename bureaucratie • aansluiting op administratie dwo's	<i>b&w algemeen</i> er is een format ontwikkeld inzake tussentijdse financiële informatie o.b.v. quick scans GAD (de GAD heeft dit getoetst) <i>b&w specifiek 4.2.1</i> • overleg zal worden aangegaan met instellingen om over te gaan naar kwartaalrapportages
4.2	Tevens intern melden onvolkomenheden	<i>RBB58 punt 3.2</i> dit is reeds de praktijk	<i>b&w specifiek</i> • in praktijk worden onvolkomenheden direct aan de directie gemeld
03 4.3.1	Informatievoorziening, tijdigheid inzake: • tijdige aanlevering stukken door dwo's • tijdige verwerking door OCW	<i>RBB58 punt 2.1</i> m.i.v. 2004, wordt geen uitstel meer verleend, tenzij sprake is van overmacht) <i>RBB58 punt 3.3</i> sinds raadsbesluit 241/2003 (11-12-03) worden termijnen nageleefd <i>RBB58 punt 4</i> de jaarrekeningen 2003 zijn tijdig ingediend	<i>b&w algemeen</i> dit gebeurt (zie ook bijlage rb241/2003) <i>b&w specifiek 4.3.1</i> • termijnen worden nageleefd
4.3.1	• toepassen sanctiebeleid (evt. korting) • eventueel inschakelen GAD	<i>RBB58 punt 2.1</i> indien te laat wordt bevoorschotting geschorst (tenzij sprake is van overmacht)	<i>b&w specifiek 4.3.1</i> • evt. worden GAD of OCW ingeschakeld
04 3.2.3/3.3.3 + 4.3.3	Accountantsonderzoek en -verklaring • naleving controlebepalingen (o.a. model accountantsverklaring) • verwerking accountantsonderzoek in de eindafrekening subsidies • gebruiken accountantsverslag • eventueel review door GAD	<i>RBB58 punt 3.5</i> • beperkingen in de AO/IC mogen niet worden aangetroffen • bij jaarrekening 2004 van 2 dwo's zal review plaatsvinden	<i>b&w specifiek 4.3.3</i> • bij 2 dwo's zal bij jaarrekening 2004 review worden uitgevoerd

2 Tabel subsidieverlening Stichting Welzijnsorganisatie Centrum

In deze tabel zijn relevante gegevens vastgelegd met betrekking tot de subsidieverlening (reguliere subsidie) aan de dwo Centrum

Document		Gemeente	Stichting Welzijnsorg. Centrum
Sturingskader			
Verordening		VPS t/m 2005 HKS m.i.v. 2006	productsubsidie + diverse projectsubsidies (ASV t/m 2005/HKS 2006)
Richtlijn subsidieverzoek		Jaarlijkse richtlijnenbrief per instelling	
Richtlijn verantwoording		Jaarlijkse richtlijnenbrief/brieven per instelling inzake tussenrapportages, jaarrekening en inhoudelijk jaarverslag Beschikking tot subsidieverlening (algemene subsidieverplichtingen)	
Aanvraag			
2004	03-07-03	Verlening uitstel tot 15-08-03	Verzoek om uitstel indiening subsidieverzoek
	28-07-03		Indiening verzoek (alleen wijzigingen t.o.v. oorspronkelijke offerte 2003/04)
	21-11-03		
	12-12-03	Reactie (verzoek niet akkoord; voldoet niet aan richtlijnen)	Indiening geactualiseerde subsidieaanvraag
	30-01-04	Intern memo (beantwoording vragen over vertraging)	
	14-04-04		
2005	29-06-04	Reactie op ingediende offerte (niet in dossier aangetroffen)	Indiening subsidieverzoek (cf. formats)
	24-08-04		Nadere toelichting subsidieverzoek
	14-09-04		
2006	30-06-05	Rappelbrief gemeente Uitnodiging voor bespreking Aanvulling subsidieaanvraag (grote hoeveelheid documenten inzake o.a. openstellingen) Aanvulling op subsidieverzoek	Indiening subsidieverzoek (niet in staat om bereik en eenheden in te vullen)
	06-07-05		
	19-07-05		
	18-08-05		
	21-09-05		
2007	29-06-06		Indiening subsidieverzoek

Document		Gemeente	Stichting Welzijnsorg. Centrum
<i>Subsidieverlening</i>			
2004	14-04-04	Beschikking subsidieverlening, opzet cf 2003, extra: • gegevens inzake Bestuur/RvT • uitbreiding productierapporten met financieel overzicht	
2005	23-12-04	Beschikking subsidieverlening, opzet cf. 2004, extra: • aankondiging onderzoek productprijzen	Bezwaarschrift ingediend op 26 januari 2005 inzake subsidieverlening 2005 (i.v.m lagere productie) Op 16 mei 2006 niet-ontvankelijk dan wel ongegrond verklaard.
2006	26-12-05	Beschikking subsidieverlening, opzet cf. 2005, extra: • voorwaarden nu cf HKS/UVS OCW	Indiening bezwaarschrift (i.v.m.voorbehoud rond prijzen).
	26-01-06	• verwijzing naar werkgroep prijzen	Bezwaar ongegrond verklaard
	19-05-06	• gewijzigde rapportagesystematiek	
2007		Onderhanden	
<i>Monitoring</i>			
2004	04-06-04		Aanbieding 1 ^e tussenrapportages (idem fin. cijfers)
	12-07-04	Kennisneming tussenrapportage (verzoek om vereiste gegevens fin.positie in 2e rapportage mee te nemen)	
	20-09-04		Aanbieding tussentijds bericht inzake voortgang P&C en financiële positie
	06-10-04		Aanbieding 2e tussenrapportage (vragen over wat gemeente bedoeld met financiële verantwoording)
	20-10-04		Brief melding inzake nieuw bestuurslid
	15-12-04	Gewijzigde beschikking (reactie 2 ^e tussenrapportage; voldoet aan richtlijnen; akkoord met inwisselvoorstellen)	
2005	05-01-05		Brief melding inzake nieuw bestuurslid
	02-06-05		Aanbieding 1e tussenrapportages (met paar gegevens over financiën)
	17-06-05	Reactie op tussenrapportage	
	06-10-05		
	07-11-05	Rapport quick scan GAD inzake jaarrekening 2004 en productiecijfers 2005	Aanbieding 2e tussenrapportage
	23-12-05	Gewijzigde beschikking (instemming met inwisselvoorstellen; geen opmerkingen)	
2006	29-05-06		Aankondiging voornemen tot fusie met dwo WES
	april 2006	Reactie inzake voorgenomen fusie	Aanbieding 1 ^e kwartaalrapportage
	04-07-06	Reactie 1 ^e kwr. (opmerkingen)	Aanbieding 2 ^e kwartaalrapportage
	10-07-06		
	13-07-06	Reactie 2 ^e kwr.(opmerkingen)	
	26-07-06		

Document		Gemeente	Stichting Welzijnsorg. Centrum
<i>Verzoek vaststelling</i>			
2003	31-03-04 20-04-04 27-05-04 29-06-04		Indiening concept-jaarrekening Indiening jaarrekening met accountantsverklaring • geen echt verzoek • goedkeurende verklaring zonder voorbehoud Indiening inhoudelijk verslag Aanbieding managementletter over 2003 en overzicht acties P&C
2004	30-03-05 03-06-05 28-07-05	Verzoek om nadere info te verstrekken (brief niet in dossier aangetroffen)	Indiening jaarrekening met accountantsverklaring en inhoudelijk verslag • cf. 2003 • nu één boekwerk Indiening aanvullende informatie inzake inhoudelijk verslag (kritiek op richtlijnen gemeente; steeds meer vragen van detailinformatie)
2005	maart 2006 03-11-06	Vragen zullen op korte termijn worden uitgezet door OCW/B&O	Indiening jaarrekening met accountantsverklaring en inhoudelijk verslag • cf. 2004 • incl. uitgebreide verantwoording projectsubsidies • omvang eigen vermogen $\square$ 1,4 mln.
<i>Subsidievaststelling</i>			
2003	12-10-04	Beschikking subsidievaststelling (regulier en overige) • onderproductie PSZ wordt gekort • geen opmerkingen (bijv. over P&C)	Bezwaarschrift ingediend (inzake prijzen), doch later weer ingetrokken
2004	05-10-05	Beschikking subsidievaststelling (regulier en overige) • onderproductie Signalering wordt gekort • geen opmerkingen (bijv. over P&C)	
2005	oktober	Onderhanden	

3 Tabel subsidieverlening Stichting MOOI Escamp

In deze tabel zijn relevante gegevens vastgelegd met betrekking tot de subsidieverlening (reguliere subsidie) aan de dwo MOOI Escamp

Document		Gemeente	Stichting Escamp
<i>Sturingskader</i>			
Verordening		VPS t/m 2005 HKS m.i.v. 2006	productsubsidie + diverse projectsubsidies (ASV t/m 2005/HKS 2006)
Richtlijn aanvraag		Jaarlijkse richtlijnenbrief per instelling	
Richtlijn verantwoording		Jaarlijkse richtlijnenbrief/brieven per instelling inzake tussenrapportages, jaarrekening en inhoudelijk jaarverslag Beschikking tot subsidieverlening (algemene subsidieverplichtingen)	
<i>Aanvraag</i>			
2004	20-06-03		Verzoek om uitstel indiening subsidieverzoek tot 01-10-03
	14-07-03	Verzoek niet gehonoreerd (blijft 15-08-03), later verlengd naar 15-09-03	Indiening conceptsubsidieverzoek
	15-09-03		
	19-09-03		
	05-11-03	Brief: conceptverzoek is niet akkoord (voldoet niet aan VPS en houdt geen rekening met stadsdeelplan Escamp)	Aangepaste offerte ingediend (grote hoeveelheid stukken cf. 2003)
	11-11-03		Idem wederom (n.a.v. telefonisch overleg met OCW; wat blijkt niet uit dossier)
2005	01-07-04	Reactie op ingediende offerte (format e.d. niet gevolgd)	Indiening offerte 2005 (grote hoeveelheid overzichten en bijlagen van verslagen e.d.)
	24-08-04		
	02-09-04		
	05-10-04	Reactie en uitnodiging voor afspraak Aanbieding besprekingsverslag en reactie op verzoek 11-10	Kritiek op brief 24-08 inzake format, richtlijnen en informatievragen
	11-10-04		Indiening subsidieverzoek
	21-10-04		
	24-11-04		Indiening bijgesteld subsidieverzoek
2006	10-05-05	Reactie met vragen en opmerkingen	Bezwaar tegen richtlijnenbrief (gegevens nu ook per wijk aan te leveren)
	04-08-05		Indiening subsidieverzoek (178 pagina's/nu ook gesplitst per wijk; geen fin. cijfers!))
	12-09-05		Indiening aanvulling op subsidieverzoek (o.a. hernieuwde productofferte 2006)
	19-10-05		
	28-11-05		Indiening definitief subsidieverzoek
2007	14-07-06		Indiening subsidieverzoek

Document		Gemeente	Stichting Escamp
<i>Subsidieverlening</i>			
2004	23-12-03	Beschikking subsidieverlening, opzet cf 2003, extra: • gegevens inzake Bestuur/RvT • uitbreiding productierapporten met financieel overzicht	
2005	21-12-04	Beschikking subsidieverlening, opzet cf. 2004, extra: • aankondiging onderzoek productprijzen	
2006	20-12-05	Beschikking subsidieverlening, opzet cf. 2005, extra: • voorwaarden nu cf HKS/UVS OCW • verwijzing naar werkgroep prijzen • gewijzigde rapportagesystematiek	
2007		Onderhanden	
<i>Monitoring</i>			
2004	21-01-04	Quick scan uitgevoerd door GAD inzake jrk 2002 en productie 2003 (geen echte bijzonderheden)	Aanbieding 1 ^e tussenrapportage (geen financiële gegevens)
	08-06-04		
	13-07-04	Reactie (instemming, verzoek om fin. info)	
	08-10-04		
	25-11-04	Toezening verslag regulier overleg	Aanbieding 2e tussenrapportage
	28-12-04	Gewijzigde beschikking (reactie 2e tussenrapportage en ondanks gebrekkige onderbouwing toch instemming met inwisselvoorstellen)	
2005	09-06-05		Aanbieding 1 ^e tussenrapportage (bij flarden info over fin/knelpunten e.d.)
	09-08-05	Reactie (instemming, ook met liquiditeitenoverzicht)	
	06-10-05		Aanbieding 2 ^e tussenrapportage
	29-11-05	Gewijzigde beschikking (instemming met inwisselvoorstellen)	
2006	14-04-06		Aanbieding 1 ^e kwartaalrapportage
	01-07-06		Aanbieding 2 ^e kwartaalrapportage
	12-07-06	Reactie 1 ^e kwr. (opmerkingen)	
	01-09-06	Reactie 2 ^e kwr.(opmerkingen)	

Document		Gemeente	Stichting Escamp
<i>Verzoek vaststelling</i>			
2003	31-03-04		Indiening financieel verslag met accountantsverklaring en inhoudelijk jaarverslag ¹⁰
	27-05-04	Vragen inzake beoordeling jaarrekening voorgelegd door OCW/SAFW	• geen echt verzoek • goedkeurende accountantsverklaring zonder voorbehoud • inhoudelijk verslag niet cf. format • geen gegevens over Bestuur/RvT
2004	04-04-05		Indiening financieel verslag met accountantsverklaring en inhoudelijk jaarverslag
			• cf 2003
2005	29-03-06 04-10-06	Vragen uitgezet door OCW/B&O	Indiening financieel verslag met accountantsverklaring en inhoudelijk jaarverslag
			• cf 2004
<i>Subsidievaststelling</i>			
2003	03-08-04	Beschikking subsidievaststelling (regulier en overige)	
		• zeer uitgebreide brief met berekeningen (subsidies worden ook doorgeschoven) • geen bijzondere opmerkingen	Op 26 juli 2004 bezwaarschrift ingediend i.v.m. twee eenmalige subsidies (na overleg ingetrokken)
2004	15-11-05	Beschikking subsidievaststelling (regulier en overige)	
		• onderproductie PSZ wordt gekort • geen bijzondere opmerkingen	
2005	oktober	Onderhanden	

¹⁰ Er is een Escamp Groep BV (opgericht 17 maart 1999) met als doel te anticiperen op ontwikkelingen in het welzijnswerk). Deze BV zou ook een eigen financieel jaarverslag uitbrengen. Wordt door de gemeente niet opgevraagd.

4 Tabel subsidieverlening Stichting Welzijn Scheveningen

In deze tabel zijn relevante gegevens vastgelegd met betrekking tot de subsidieverlening (reguliere subsidie) aan de dwo Scheveningen

Document		Gemeente	Stichting Welzijn Scheveningen
Sturingskader			
Verordening		VPS t/m 2005 HKS m.i.v. 2006	productsubsidie + diverse projectsubsidies (ASV t/m 2005/HKS 2006)
Richtlijn aanvraag		Jaarlijkse richtlijnenbrief per instelling	
Richtlijn verantwoording		Jaarlijkse richtlijnenbrief/brieven per instelling inzake tussenrapportages, jaarrekening en inhoudelijk jaarverslag Beschikking tot subsidieverlening (algemene subsidieverplichtingen)	
Aanvraag			
2004	16-09-03	Brief: conceptverzoek is niet akkoord (voldoet niet aan VPS en houdt geen rekening met stadsdeelplan)	Indiening conceptsubsidieverzoek
	19-09-03		Indiening aangepaste offerte (aanvulling met twee kolommen)
	05-11-03		
2005	08-07-04	Reactie op ingediende offerte Brief gemeente (reactie en uitnodiging voor afspraak)	Indiening subsidieverzoek
	24-08-04		
	02-09-04		
	07-10-04	Aanbieding besprekingsverslag en reactie op verzoek 07-10	Indiening bijgesteld subsidieverzoek
	21-10-04		
2006	30-06-05	Reactie gemeente (niet echt gehonoreerd)	Verzoek om uitstel
	05-07-05		Indiening subsidieverzoek
	15-07-06		
	19-07-05	Brief gemeente (uitnodiging voor afspraak)	Indiening aanvullende gegevens
	12-08-06		Indiening definitief verzoek (3e versie)
	10-10-05		Indiening aangepast verzoek (4e versie)
	10-11-05		
2007	30-06-06	Indiening subsidieverzoek	
Subsidieverlening			
2004	23-12-03	Beschikking subsidieverlening, opzet cf 2003, extra: - gegevens inzake Bestuur/RvT - uitbreiding productierapporten met financieel overzicht	
2005	23-12-04	Beschikking subsidieverlening, opzet cf. 2004, extra: aankondiging onderzoek productprijzen	
2006	16-12-05	Beschikking subsidieverlening, opzet cf. 2005, extra - voorwaarden nu cf HKS/UVS OCW - verwijzing naar werkgroep prijzen - gewijzigde rapportagesystematiek	
2007	?	Onderhanden	

Document		Gemeente	Stichting Welzijn Scheveningen
<i>Monitoring</i>			
2004	18-06-04		Aanbieding 1 ^e tussenrapportage
	06-07-04	Reactie (incl. kritiek op rapportage)	(geen financiële cijfers)
	07-10-04		Aanbieding 2 ^e tussenrapportage
	27-10-04		(incl. financiële informatie)
	30-11-04	Reactie (incl. opmerkingen)	
	06-12-04	Gewijzigde beschikking (instemming met inwisselvoorstellen)	Aanbieding interim rapportage inzake stand van zaken Planning & Control (P&C)
	08-02-05	Kennisneming rapportage P&C en verzoek om managementletter bij de jaarrekening 2004 mee te sturen	
2005	06-06-05		Aanbieding 1 ^e tussenrapportage
	10-06-05	Reactie 1 ^e tussenrapportage	
	30-06-05		Aanbieding bijgestelde rapportage
	30-09-05		Aanbieding 2 ^e tussenrapportage
	14-10-05	Reactie 2 ^e tussenrapportage (mail)	
	14-10-05	Rapport quick scan GAD inzake jaarrekening 2004 en productiecijfers 2005	
	26-10-05	Gewijzigde beschikking	Aanbieding bijgestelde rapportage
	16-12-05	• voldoet niet aan format • fin. gegevens niet vermeld • instemming met inwisselvoorstellen (uiterlijk 15 januari 2006 dient info te worden verstrekt)	
2006	14-04-06		Indiening 1 ^e kwartaalrapportage
	16-06-06	Reactie 1+ kwr.(opmerkingen)	
	juli 2006		Indiening 2e kwartaalrapportage
	?	Reactie 2 ^e kwr.	
<i>Verzoek vaststelling</i>			
2003	29-04-04		Indiening jaarrekening met accountantsverklaring
			• geen echt verzoek • goedkeurende accountantsverklaring onder voorbehoud administratieve organisatie en interne controle productrealisatie • geen inhoudelijk verslag • geen gegevens over Bestuur/RvT
	06-08-04 13-08-04		Aanbieding managementletter over 2003 Aanbieding sociaal jaarverslag (is inhoudelijk verslag)
2004	29-04-05		Indiening jaarrekening met accountantsverklaring en inhoudelijk verslag
	10-06-05	Brief met verzoek om nadere info inzake financiële positie(is bijna nihil)	• cf 2003
	22-07-05		Aanbieding managementletter 2004 en sociaal (is inhoudelijk) jaarverslag
2005	30-03-06		Indiening jaarrekening met accountantsverklaring en inhoudelijk verslag
	16-10-06	Vragen uitgezet door OCW/B&O	• cf 2004 • goedkeurende acc. verkl.

Document		Gemeente	Stichting Welzijn Scheveningen
<i>Subsidievaststelling</i>			
2003	12-10-04	Beschikking subsidievaststelling (regulier en overige) • zorg omtrent wederom ontbreken goedkeurende accountantsverklaring • verzoek om geactualiseerd overzicht inzake P&C-verbeteringen	
2004	05-10-05	Beschikking subsidievaststelling (regulier en overige) • geen correcties/sanctie • wel 2 kritische opmerkingen over review GAD en tussenrapportage fin. positie	
2005	oktober	Onderhanden	

5 Overzicht geraadpleegde documenten

Algemeen subsidiebeleid

- Welzijnsprogramma 2005 en 2006
- rb58/2005: ‘Rapport rekenkamercommissie inzake sturing van de decentrale welzijnsorganisaties’
- rb67/2004: Welzijnsplan 2005-2006
- rm221/2004: ‘Rapport Rekenkamercommissie over aansturing welzijnsorganisaties’
- rb241/2003: ‘Welzijnssubsidiëring’
- rm218/2005: ‘Afdoening motie 1.2 inzake verlaging administratieve lastendruk’
- rb322/1999: ‘Flexibilisering en tweejaarlijkse afspraken’
- quick scan GAD inzake jaarrekening 2004 dwo Centrum (07-11-05)
- quick scan GAD inzake jaarrekening 2004 dwo Scheveningen (14-10-05)
- onderzoeksrapport IPS inzake verlaging administratieve lastendruk (21-07-05)
- onderzoeksrapport Hordijk&Hordijk inzake tarieven en prijzen dwo’s (juni 2005)
- accountantsrapport jaarrekening 2004 dienst OCW (08-04-05)

Sturingskader

- Haagse Kaderverordening Subsidieverstrekking (HKS)
- Uitvoeringsvoorschrift subsidies instellingen en natuurlijke personen voor de sector onderwijs, cultuur, welzijn en sport (UVS OCW)
- Verordening productsubsidie Den Haag (VPS)
- Algemene subsidieverordening ’s-Gravenhage (ASV)
- gemeentelijke richtlijnen subsidieverzoek 2004-2007 inzake dwo’s WOC, WOE en SWS
- gemeentelijke richtlijnen tussentijdse rapportages, jaarrekening en inhoudelijk jaarverslag 2004-2006
- advies werkgroep V inzake ‘herziening systematiek van productsubsidieëring’ (oktober 2006)
- advies inspecteur IPS inzake richtlijnenbrief jaarverslag 2006 dwo’s (21-06-06)
- productenboek decentrale welzijnsorganisaties (versie 3.0, mei 2002)

Subsidiedossiers 2003 - 2006

- stichting Welzijnsorganisatie Centrum (WOC)
- stichting MOOI Escamp (WOE)
- stichting Welzijn Scheveningen (SWS)
- subsidieverzoeken 2007 incl. memo afdeling OCW/B&O (separaat ingezien)

Overige stukken

- welzijnsverslag 2000-2005
- rm286/2005: ‘Invoering deconcentratie per 1 januari 2006’
- jaarverslag 2005 OCW ‘Mensen maken de stad’
- discussienota ‘Mensen maken de stad’
- jaarverslagen 2004 en 2005 dienst OCW
- jaarverslag 2003/04 IPS
- verslagen regulier overleg OCW met dwo’s (2005/06)

Onderzoek en controle

- rapport IPS inzake praktijkinspectie 2006 dwo Centrum (07-11-06)
- intern auditrapport werkprocessen subsidies (september 2006)
- rapport IPS inzake praktijkinspectie 2005 dwo Segbroek/Loosduinen (13-07-06)
- rapport IPS inzake praktijkinspectie 2006 dwo MOOI Laak (03-07-06)
- accountantsrapport jaarrekening 2005 dienst OCW (30-03-006)
- reviewverslag GAD inzake jaarrekening 2004 dwo Haagse Hout (16-02-06)

6 Overzicht van geïnterviewde personen en besprekingsverslagen

Mevrouw Y.M. Meijdam RA
(registeraccountant GAD)

Mevrouw A. Schipper
(stadsdeelmanager Scheveningen)

Mevrouw C. Huizing
(stadsdeelmanager Escamp)

De heer P. Klaver en mevrouw S. Abdoella
(hoofd B&O/OCW en medewerker B&O/OCW)

Mevrouw L. Mossel
(senior programmamanager OCW)

De heer T.P.N. van Daalhoff
(stadsdeelmanager Centrum)

De heer J. Kok
(Inspecteur productsubsiëring)

De her L.J.T. Steenmetser
(directeur dienst OCW)

Besprekingsverslag

Betreft : rekenkameronderzoek (follow-up) inzake “Sturing dwo’s”
Gesprek : Mw. Y.M. Meijdam en Dhr. D. Huitema (GAD)
Dhr. J.A. Hofman (rekenkamercommissie)
Datum : 26 oktober 2006

Algemeen

1. De heer Hofman geeft een korte toelichting op het rekenkameronderzoek. Het is een follow-up onderzoek gericht op de implementatie van de aanbevelingen, zoals opgenomen in het onderzoeksrapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.
2. Mw. Meijdam is accountant en de heer Huitema controleleider bij de GAD. Zij zijn onder meer belast met de controle van de Dienst OCW, dus ook inzake de uit het welzijnsplan voortvloeiende subsidies aan dwo’s.
3. De GAD heeft een duidelijk beeld ten aanzien van de bedrijfsvoering van OCW. De P&C binnen de dienst is op orde en toereikend. Op het gebied van de subsidieverlening heeft men in 2005 diverse maatregelen getroffen om de sturing en beheersing te verbeteren. De ontwikkeling in 2006 is positief.
4. Voor wat betreft de bedrijfsvoering bij de dwo’s is dat meer een punt van de instellingsaccountant. Er bestaat daarnaast geen enkele functionele relatie met de Inspecteur productsubsidieëring. Er wordt wel informatie uitgewisseld

Implementatie aanbevelingen

5. Er zijn duidelijke verbeteringen aangebracht, o.a. de ontwikkeling van een rapportagetool inzake financiële kerncijfers, het bij de accountantsverklaring verstrekken van een rapport van bevindingen door de instellingsaccountant en de dossiervorming.
6. In dit verband kan ook worden verwezen naar de interne rapportage ‘Kwaliteitsaudit’, dat recent is uitgebracht.

Subsidierichtlijnen

7. De GAD geeft daar waar nodig advies bij het opstellen van de richtlijnen om te voorkomen dat achteraf problemen ontstaan. Met name geldt dit voor de richtlijnen rond de jaarrekening en in het bijzonder het controleprotocol.
8. Het klopt inderdaad dat er meerdere richtlijnenbrieven gelden. Overigens geldt dat niet alleen voor de productsubsidies, doch ook voor de ASV-subsidies.
9. In de beleving van de GAD worden er in het kader van de nieuwe rapportagetool (kwartaalrapportages) ook nog tussentijdse rapportages uitgebracht over de productie.

Accountantscontrole

10. Mw. Meijdam zal een overzicht aan de rekenkamercommissie vestrekken inzake de afgegeven accountantsverklaringen dwo’s inzake de jaren 2003-2005
11. De controle van de productievolumes wordt door de instellingsaccountant in voldoende mate afgedekt, voorzover de accountantsverklaring uiteraard goedkeurend is. De GAD gaat ervan uit dat dit betekent dat de accountant ook naar de productspecificatie kijkt en de registratie daarvan binnen de dwo.
12. Er zijn duidelijk verbeteringen (dwo Scheveningen heeft met ingang van 2005 ook een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen).

Uitvoering onderzoeken bij dwo's

13. Door de GAD wordt op verzoek doch ook op eigen initiatief (uiteraard in samenspraak met OCW) onderzoek bij dwo's uitgevoerd. In 2005 is een quick scan uitgevoerd bij de dwo's Scheveningen en Centrum, alsmede een review bij de accountant van de dwo Haagse Hout.
14. Er gaat zeker een toegevoegde waarde uit van de quick scans, omdat op sommige punten soms toch dieper op de materie wordt ingegaan en het voor de dienst OCW ook tot meer inzicht leidt. Misschien is de term quick scan niet helemaal juist (immers binnenkort start een 'quick scan' naar de personele unie inzake Segbroek Loosduinen, dat een heel ander karakter heeft dan de gebruikelijke quick scans)
15. De rapportages hierover worden door de dienst OCW goed opgepakt en de follow-up hiervan wordt uiteraard door de GAD bewaakt.

Tot slot

16. Mw. Meijdam wijst nog op een breed subsidieonderzoek dat recent door Price Waterhouse Coopers is uitgevoerd inzake de ASV-subsidies.
17. Tevens attendeert ze de rekenkamercommissie erop dat binnenkort door OCW een rapportage aan de Rekeningencommissie wordt aangeboden over de opvolging van de door de GAD in het accountantsrapport 2005 gedane aanbevelingen.

Besprekingsverslag

Betreft : rekenkameronderzoek (follow-up) inzake “Sturing dwo’s”
Gesprek : Mw. A. Schipper (OCW)
Dhr. J.A. Hofman (rekenkamercommissie)
Datum : 27 oktober 2006

Algemeen

1. De heer Hofman geeft een korte toelichting op het rekenkameronderzoek. Het is een follow-up onderzoek gericht op de implementatie van de aanbevelingen, zoals opgenomen in het onderzoeksrapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.
2. Mw. Schipper is stadsdeelmanager voor Scheveningen en Haagse Hout. In dit verband is zij onder meer verantwoordelijk voor de jaarlijkse productieafspraken met deze instellingen en de beleidsmatige aansturing van het betreffende werkveld.
3. Zij is van mening dat de sturing van de dwo’s te sterk beheersmatig is ingestoken en dat de systematiek van productsubsidiëring te veel als beheersinstrument wordt gebruikt. Het zou meer om de inhoud moeten gaan, waarbij de subsidiesystematiek volgend en ondersteunend behoort te zijn. Nu is alles geconcentreerd op cijfers, formats en afrekenmechanismen, waarbij (op zich weinig zeggende) aantallen de boventoon voeren.
4. Eigenlijk zou sprake moeten zijn van een gekantelde subsidiemethodiek, waarbij niet van bovenaf de instellingen een richting wordt opgelegd voor het aanleveren van een subsidieverzoek aan de gemeente, doch van onderaf de instellingen op basis van regioplannen/gebiedsgericht beleid de gemeente input aanleveren (als het ware voeden), zodat de gemeente een gericht verzoek aan de instelling kan doen.

Implementatie aanbevelingen

5. Mw. Schipper had hier geen exact beeld van. Het zou prettig zijn geweest als hierover een soort bijeenkomst zou zijn georganiseerd, zeker in relatie met de per 1 januari 2006 ingevoerde deconcentratie waaraan deze punten logisch gekoppeld hadden kunnen worden. Dit is helaas niet gebeurd.
6. De specifieke punten in de door de rekenkamercommissie gepresenteerde tabel worden kort doorgenomen.
7. Mw. Schipper heeft nog te weinig tijd gehad om naar de informatie-elementen van cluster 01.1 te kijken. Het zou wel handig zijn om te weten waar je als stadsdeelmanager naar zou moeten kijken. Gegevens omtrent personeel (bemensing, inzet e.d.) zijn wel belangrijke zaken waar ze navraag naar doet.
8. Ten behoeve van de monitoring moeten bepaalde rapportages via de stadsdeelmanager lopen. Daarbij zou het handig zijn als je een soort onderlegger hebt om een en ander zinvol te kunnen beoordelen.
9. Mogelijk worden bij dwo Haagse Hout voor het eerst sancties opgelegd, omdat ze niet aan een herhaald verzoek hebben voldaan.
10. De insteek ten aanzien van het accountantsonderzoek en de subsidievaststelling is vooral beheersmatig gericht. Een inhoudelijke insteek is echter ook van belang.
11. Ten aanzien van de kostprijsystematiek kan je op zich wel prijzen vergelijken, verdere vergelijkingen zijn moeilijk te maken en hebben ook niet altijd zin. Er bestaat een te grote drang om te kijken naar cijfers (kostprijzen en producten). Dit leidde in het verleden soms tot discussies over bijv. de zwaarte van een bepaald product in relatie met andere producten, terwijl het moet gaan om het bereiken van resultaten.
12. Structureren van de omgangsvormen is een punt van aandacht (o.a. gewenste notulering door gemeente). Het maken van afspraken en ook de dossiervorming verloopt op zich goed.
13. De instellingen zijn voor meer dan 90% afhankelijk van subsidieverlening en stellen zich weliswaar kritisch, doch logischerwijze ook volgend op. De administratieve lasten van het systeem zijn dientengevolge groot.

Subsidieverlening

14. De richtlijn voor de subsidieverzoeken en het gekozen format ondersteunt onvoldoende de inhoud van het met z'n allen gewenste beleid. Zo wordt ingezet op het smart formuleren van de beoogde resultaten (de derde kolom), doch hier vindt je niets concreets en meetbaars in de stukken terug. Er wordt strak vastgehouden aan het format (producten versus doelgroepen op stadsdeelniveau) terwijl je meer gebiedsgericht (zoveel mogelijk op wijkniveau) zou moeten opereren.
15. Het op papier werken met doelgroepen op stadsdeelniveau en de daarbij onderscheiden categorieën sluit niet aan op de praktijk. Hetzelfde geldt voor de productdefinities, waarbij het blijkbaar niet uitmaakt of je voor een bijeenkomst 10 of 100 mensen trekt (in alle gevallen blijft het op papier één eenheid product). Dat maakt het voor de dwo's onaantrekkelijk om zich extra in te zetten, je wordt namelijk afgerekend op het systeem van productiecijfers.

Monitoring

16. Mw. Schipper vindt het jammer dat de twee tussentijdse rapportages zijn komen te vervallen i.v.m. administratieve lastendrukvermindering. Wat hiervoor in de plaats is gekomen zijn een paar indicatoren (kleurencodes) om de financiële positie te beoordelen waar je als stadsdeelmanager niet veel aan hebt.
17. Bijsturen a.d.h.v. de productierapportage die voor 1 november moet worden ingediend heeft weinig toegevoegde waarde, omdat je dan nauwelijks meer kunt bijsturen.

Subsidievaststelling

18. De subsidievaststelling wordt sterk vanuit 'Financiën' getrokken. Het lijkt logisch dat de stadsdeelmanager eerst de inhoudelijke toetst doet en daarna Financiën de subsidievaststelling doet, maar nu lijkt het voor mw. Schipper nog andersom. Het zou nuttig zijn om eens met z'n allen om de tafel te gaan zitten om af te spreken wie wat doet.

Tot slot

19. Mw. Schipper lijkt het nuttig als de rekenkamercommissie in dit kader eens onderzoek zou doen naar de kosten verband houdende met het afrekenen (met name de registratie van uren en producten vergt veel tijd en inspanning van de dwo's, ook van de beleidsmedewerkers).
20. Daarnaast zou ze graag willen dat de subsidiesystematiek meer de inhoud gaat volgen en deze ook ondersteunt. Nu is het een abstracte afrekeningssystematiek die naar de dwo's toe niet motiverend en inspirerend werkt.

Besprekingsverslag

Betreft : rekenkameronderzoek (follow-up) inzake “Sturing dwo’s”
Gesprek : Mw. C. Huizing (OCW)
Dhr. J.A. Hofman (rekenkamercommissie)
Datum : 27 oktober 2006

Algemeen

1. De heer Hofman geeft een korte toelichting op het rekenkameronderzoek. Het is een follow-up onderzoek gericht op de implementatie van de aanbevelingen, zoals opgenomen in het onderzoeksrapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.
2. Mevrouw Huizing is pas sinds drie maanden stadsdeelmanager en in dit verband onder meer verantwoordelijk voor de jaarlijkse productieafspraken met de dwo Escamp en de beleidsmatige aansturing van deze instelling.
3. Zij is van mening dat de productsubsidieëringssystematiek eigenlijk niet meer is dan een betalingssystematiek (je kunt goed zien waar het geld aan is uitgegeven; de instelling moet netjes binnen het budget blijven) en dat werkt goed. Het is geen onderhandelingsinstrument (wat wordt er in het veld gedaan, daar gaat het om). Het systeem is op zich wel flexibel (het staat dingen toe), doch de wijze waarop er mee wordt omgegaan is wat krampachtig.
4. Dat heeft mede te maken met een soort rolverwarring (inkooprelatie dan wel subsidierelatie) waar de gemeente nog steeds mee worstelt, waardoor er geen eenduidigheid is en ook bureaucratisch regeldruk naar de dwo's toe (allerlei zaken worden opgevraagd de ene keer vanuit de subsidierelatie en de andere keer vanuit een inkooprelatie)
5. Inzake de deconcentratie zijn uitgebreide functieomschrijvingen gemaakt. Of er documenten zijn opgesteld over de taakverdeling tussen de stadsdeelmanagers en bijv. het stadhuis is haar niet bekend. Er is een duidelijke overlegstructuur (maandelijks met dwo en tweewekelijks sectoraal). Dat de stadsdeelmanagers maandelijks managementrapportages dienen uit te brengen, daar is ze niet van op de hoogte.

Implementatie aanbevelingen

6. De specifieke punten in de door de rekenkamercommissie gepresenteerd tabel worden kort doorgenomen.
7. Het is mw. Huizing nog niet precies helder hoe de dossieropbouw functioneert. Zij vraagt zich af of de gegevens allemaal nodig zijn. Wat moet de gemeente bijvoorbeeld met de kwalificaties van de bestuursleden en wat bereik je met het afdwingen van levering via een contract (als de schilder niet komt, dan komt ie dus niet)?. Overigens liggen in de beschikking bepalingen vast die afdoende moeten zijn.
8. De kwartaalrapportages hebben alleen ten doel om te kijken of de dwo's niet failliet gaan. Dat is ingegeven door de deconfiture rond de Stichting Ondernemend Welzijn.
9. De productierapportage per 1 oktober is nog niet ontvangen. Haar is nog niet duidelijk wat hiermee moet gebeuren. Het is in ieder geval te laat om dan bij te sturen. Als het gaat om inwisselvoorstellen dan handelt zij dat in overleg met de dwo af (schriftelijke instemming; een voorbeeld zal ze doen toekomen).

Subsidieverlening

10. Het probleem is dat je van abstracte doelstellingen een vertaling moet maken naar concrete producten en prioriteiten, die je feitelijk al heel vroeg in de richtlijnenbrief naar de dwo toe moet vastleggen.
Wat je eigenlijk moet weten is wat de effecten zijn (ga je door of niet met een bepaalde activiteit of productie?). Alleen op het punt van effectmeting wordt binnen de gemeente geen onderzoek gedaan en dus moet je maar volstaan met productierapportages, waardoor het systeem in het slot draait.
11. Er worden vaak wel erg veel gegevens opgevraagd (o.a. bij Escamp destijds ook gegevens naar wijk, doch dat is later losgelaten) bij de in te dienen subsidieverzoeken.

Subsidievaststelling

12. De stadsdeelmanager heeft wel een voorvisie bij de beoordeling van het vaststellingsverzoek, doch de uiteindelijke beslissing ligt op het stadhuis (bij Financiën).

Subsidierelatie

13. De subsidierelatie met Escamp kan als goed worden gekwalificeerd. De deconcentratie heeft geen invloed gehad op de ‘regeldruk’ (die is niet veranderd). Van belang is wel dat je duidelijk kiest hoe je invulling geeft aan de relatie.

Tot slot

14. Mw. Huizing vindt het belangrijk dat de rol van de gemeente duidelijk wordt (nu is het half/half). Daarnaast zou ze meer aandacht willen vragen voor vermindering van de regeldruk richting dwo's.

Besprekingsverslag

Betreft : rekenkameronderzoek (follow-up) inzake “Sturing dwo’s”
Gesprek : Dhr. P. Klaver en Mw. S. Abdoella (OCW/B&O)
 : Dhr. J.A. Hofman (rekenkamercommissie)
Datum : 27 oktober 2006

Algemeen

1. De heer Hofman geeft een korte toelichting op het rekenkameronderzoek. Het is een follow-up onderzoek gericht op de implementatie van de aanbevelingen, zoals opgenomen in het onderzoeksrapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.
2. De heer Klaver geeft een toelichting van de rol van de per 1 april in het leven geroepen afdeling Beheer en Ondersteuning (B&O) en de taken van deze afdeling in relatie met de subsidieverlening aan dwo’s. Dit betreft naast de subsidievaststelling en ondersteunen van de stadsdeelmanagers bij de subsidieverzoeken en tussenrapportages. Daarnaast geeft B&O ongevraagd signalen en adviezen af.
3. De subsidieprocessen (administratieve organisatie en interne controle) zijn volledig vastgelegd, doch worden nu herschreven in het licht van de gewijzigde regelgeving (HKS). Het EOS-systeem ondersteunt de dagelijkse uitvoering van de subsidieverlening (incl. autorisatietabel) en daarnaast bevat Protos (te raadplegen op intranet) de volledige administratieve organisatie (t.b.v. bewaking, onderhoud e.d.).
4. De heer Klaver heeft een redelijk beeld van de bedrijfsvoering bij de dwo’s (Scheveningen is aanzienlijk verbeterd, Escamp is gewoon goed en Centrum heeft een zeer goede jaarrekening 2005 uitgebracht).

Implementatie aanbevelingen

5. Er is geen plan van aanpak opgesteld inzake de implementatie van de aanbevelingen. De meeste punten zijn echter wel opgepakt.
6. Gegevens omtrent kwalificaties bestuur e.d. worden wel jaarlijks ingediend al blijkt dat misschien niet uit de door de rekenkamercommissie geraadpleegde subsidiedossiers (zijn in te zien bij Mw. L. Mossel). Overige informatieaspecten worden afgedekt, zij het dat dat niet geldt voor de gegevens omtrent personeel, omdat dat onder de huidige wijze van subsidiëren geen zaak is voor de gemeente.
7. Het afdwingen van levering via een contract is intern juridisch onderzocht en blijkt geen haalbare kaart. De heer Cramer Borneman zal hierover nog een terugmelding plegen. Het gebruiken van het subsidie-instrument is handiger, doordat je met beschikkingen eenvoudiger kan opereren. Dit geldt voor zowel de subsidiegever als de subsidieontvanger.
8. In het kader van het sanctiebeleid is indertijd bij het Welzijnsprogramma een beleidslijn (5% korting) ingezet, die overigens ook bij de HKS is gecontinueerd, doch tot op heden bij de dwo’s nog nooit is toegepast. Er is de afgelopen jaren ook geen reden geweest om deze maatregel toe te passen.
9. De accountantsbevindingen worden volgens de heer Klaver wel degelijk meegenomen bij de beschikking (vergelijk bijv. Scheveningen 2003 en 2004). Een accountantsrapport wordt niet vereist, doch daar moet je om vragen als daar behoefte aan is.
10. Inzake de kostprijsystematiek kan worden verwezen naar het onderzoeksrapport. De aanbevelingen daaruit zijn overgenomen, met dien verstande dat systematiek van directe/indirecte kosten meer aangepast wordt op de Haagse situatie en geen wijzigingen in de producten wordt aangebracht. De dwo’s hebben hier grotendeels mee ingestemd, zij het dat niet van iedereen een reactie is vernomen.
11. Momenteel wordt in werkgroepverband (werkgroep administratieve lastendruk) gekeken naar het aspect van de accommodaties als onderdeel van de kostprijsberekeningssystematiek (uitsluiten of niet?). Inmiddels is een soort tussenstand gemeld.

Subsidierichtlijnen/AO/IC

12. De AO/IC is volledig vastgelegd en geformaliseerd (CFI toetst en geeft akkoord). B&O is tevreden over de richtlijnen en formats die worden gebruikt (schept helderheid). Er is een duidelijke rolverdeling (o.a. B&O, CFI en sectorcontroller) en de procedure van voorvisie ondersteunt dat.
13. Er wordt nog gekeken naar de vraag of mogelijk een soort bundeling van richtlijnen e.d. kan plaatsvinden. Voor het GSB kan dat niet, omdat hiervoor specifieke spelregels gelden in relatie met het Rijk.

Subsidieverlening

14. B&O toetst ook de subsidieverzoeken (o.a. beoordeling en vergelijking productieaantallen en prijzen) en brengt hierover advies (memo) uit aan de stadsdeelmanagers. Het beoordelingskader wordt als toereikend ervaren.
15. Er wordt een vaste procedure gevolgd, doch de beoordeling wordt niet vastgelegd in een beoordelingsfiche o.i.d.

Monitoring

16. Door B&O worden ook de tussentijdse rapportages van de dwo's beoordeeld en hierover advies uitgebracht aan de stadsdeelmanagers.
17. De productierapportage per 1 oktober dient meer om gezamenlijk vast te stellen of de dwo op schema ligt in relatie met de totale geraamde jaarproductie. Als instrument voor bijsturing heeft het weinig waarde. De dwo kan echter tussentijds wijzigingsvoorstellen indienen als ze dat willen.
18. De maandelijkse liquiditeitsrapportages van Scheveningen zijn wel ontvangen ook al zitten ze misschien niet in het subsidiedossier.
19. B&O heeft goed zicht op de actuele stand van zaken met betrekking tot de subsidieverlening (termijnen, achterstanden, afrekeningen e.d.). Er zijn geen bijzonderheden te melden.

Subsidievaststelling

20. Inzake de financiële toets wordt een beknopt beoordelingsformulier (quick scan) ingevuld. Men is momenteel bezig om dit verder uit te werken en aan te vullen. De inhoudelijke beoordeling wordt niet vastgelegd in een beoordelingsfiche o.i.d.
21. Uit oogpunt van functiescheiding beslist de directeur OCW over de subsidievaststelling en niet de stadsdeelmanager.
22. De jaarrekeningen 2005 van Centrum, Escamp en Scheveningen zijn nog onderhanden. In alle drie de gevallen is aanvullende informatie opgevraagd en - behalve van dwo Centrum- ontvangen.

Tot slot

23. De heer Klaver zal de volgende stukken aan de rekenkamercommissie aanleveren:
 - memo's B&O inzake subsidieverzoeken 2007 Centrum, Escamp en Scheveningen
 - afschrift rapport 'Kwaliteitsaudit implementatie subsidieprocessen B&O'
 - afschrift tussenstand 'Werkgroep beperking administratieve lasten'

Besprekingsverslag

Betreft : rekenkameronderzoek (follow-up) inzake “Sturing dwo’s”
Gesprek : Mw. L. Mossel (OCW)
Dhr. J.A. Hofman (rekenkamercommissie)
Datum : 31 oktober 2006

Algemeen

1. De heer Hofman geeft een korte toelichting op het rekenkameronderzoek. Het is een follow-up onderzoek gericht op de implementatie van de aanbevelingen, zoals opgenomen in het onderzoeksrapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.
2. Mevrouw Mossel is programmamanager Welzijn en in dat verband met name betrokken bij de ontwikkelingen (WMO, nieuw college e.d.) en het uitzetten van nieuwe lijnen (civil society, andere rol instellingen, inzet vrijwilligers e.d.) in het welzijnsbeleid. Zij heeft ook het Welzijnsplan 2005-2006 en het welzijnsverslag 2000-2005 geschreven.
3. Naast deze beleidsrol bestaat er een wat meer beheersmatige en coördinerende rol inzake de bewaking van de uniformiteit (kaderstellend, voorwaardensteppend) rond de subsidieprocessen. Hierbij worden met name de stadsdeelmanagers ondersteund.
4. Uitgangspunt bij de deconcentratie was om te deconcentreren wat mogelijk was, hetgeen betekent dat vrijwel het gehele planningproces rond de subsidieverlening met de stadsdeelmanagers is meegegaan. De taakverdeling heeft grotendeels mondeling plaatsgevonden. Al werkende wordt ook de nodige ervaring opgedaan. Mw. Mossel is nauw betrokken bij de stadsdelen.
5. Zij heeft een redelijk beeld van de bedrijfsvoering bij de dwo's en is van mening dat deze professioneler is geworden, dat dwo's bedrijfsmatiger werken en zakelijker opereren. Op een informatievraag krijg je nu meestal snel en goed antwoord.

Implementatie aanbevelingen

6. Er is geen plan van aanpak opgesteld inzake de implementatie van de aanbevelingen. De meeste punten zijn echter wel opgepakt, weliswaar niet volgens het ‘schema’ van de rekenkamercommissie, doch op grond van het raadsbesluit rb58.
7. Inzake het kostprijsstelsel (a en b) is voldaan aan het raadsbesluit (onderzoek is uitgevoerd). Voor wat betreft het centrale aanspreekpunt (c) ook (deconcentratiebesluit). Over de klachtenregeling (d) wordt in het Welzijnsverslag verslag gedaan en formalisering van de contactmomenten (e) is min of meer ook geregeld.
8. Voor wat betreft dit laatste ligt de subsidiecyclus helder vast (jaarkalender), is er een regulier maandelijks/zeswekelijks overleg met de dwo's, in principe een halfjaarlijks overleg tussen wethouder en dwo en daarnaast wordt overleg gevoerd als daartoe aanleiding bestaat. Wel kan op onderdelen de verslaglegging nog beter geregeld worden (bijv. op stadsdeelniveau).
9. Gegevens omtrent vermogenspositie worden nu opgevraagd i.h.k.v. de kwartaalrapportages. P&C-gegevens worden niet standaard opgevraagd en P&O-gegevens ook niet, omdat dit niet past in subsidiesystematiek. De vermogenstoets (er ligt een norm) vindt bij de subsidievaststelling plaats.
10. Het afdwingen van levering via een contract is intern juridisch onderzocht en wordt niet opgevolgd (wel papierwinkel, geen toegevoegde waarde).
11. De gegevens omtrent bestuur en kwalificaties zijn eenmalig opgevraagd (waar deze zijn opgeborgen is haar niet bekend) en gebruikt om eigen bestand te maken. Dit bestand wordt door Mw. Mossel bijgewerkt op basis van meldingen vanuit de dwo en de gegevens worden jaarlijks getoetst als het jaarverslag ontvangen is.

Subsidieverlening

12. Het beoordelingskader is goed te volgen (bijv. aan de hand van de verslagen van overleggen met de dwo's in het kader van de onderhandelingen). Hierbij komen naast inhoudelijke ook financiële zaken aan de orde.
13. Er is een format ontwikkeld voor de subsidieverlening 2007. De handhaving van het format wordt getoetst, omdat alle brieven centraal worden verwerkt. De richtlijnenbrieven bevatten veel standaardzaken die op zich samengevoegd kunnen worden.

Monitoring

14. De tussentijdse rapportages werden als te zwaar beschouwd en zijn door de Raad afgeschaft (i.h.k.v. motie beperking administratieve lasten). De productierapportage per 1 november is niet echt geschikt om tussentijds bij te sturen, doch de stadsdeelmanagers hebben deze bevoegdheid voorzover ze binnen de budgettaire kaders van de doelgroepen blijven.
15. Onderzoek naar de realisatie van effecten en de monitoring daarvan is nog niet iets dat echt van de grond is gekomen. Wel zal e.e.a nadrukkelijk meegenomen worden bij de richtlijn rond het inhoudelijk verslag 2007. De inhoudelijke verslagen wijken nu nog te veel van elkaar af.

Subsidievaststelling

16. Inzake 2006 zal inderdaad op doelgroepniveau met de instellingen worden afgerekend (dat ligt ook vast in de beschikking tot subsidieverlening (de financiële paragraaf).
17. Voor de informatievragen die zijn uitgezet bij de instellingen inzake de jaarrekeningen 2005 kan het best met de heer P. Klaver contact worden opgenomen.

Tot slot

18. Het gememoreerde raadsbesluit inzake het maken van tweejaarlijkse afspraken is mevrouw Mossel bekend. Dit loopt eigenlijk nog, omdat ook gekeken moet worden of je je niet te veel vastlegt en of dat niet ten koste gaat van de flexibiliteit.
19. Er zijn aan de dwo's naar aanleiding van hun vraag geen richtlijnen afgegeven hoe de GAD of ISP werkt en hoe onderzoek wordt uitgevoerd. Dat is volgens de gemeente interne informatie.

Besprekingsverslag

Betreft : rekenkameronderzoek (follow-up) inzake “Sturing dwo’s”
Gesprek : Dhr. T.P.N. van Daalhoff (OCW)
 Dhr. J.A. Hofman (rekenkamercommissie)
Datum : 31 oktober 2006

Algemeen

1. De heer Hofman geeft een korte toelichting op het rekenkameronderzoek. Het is een follow-up onderzoek gericht op de implementatie van de aanbevelingen, zoals opgenomen in het onderzoeksrapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.
2. De heer Van Daalhoff is stadsdeelmanager voor Centrum. In dit verband is hij onder meer verantwoordelijk voor de jaarlijkse productieafspraken met deze instelling en de beleidsmatige aansturing van het betreffende werkveld.
3. De situatie is met de deconcentratie op zich niet veel veranderd, zij het dat de gemeente nu dichter op de uitvoering zit. Niet om zich intensief met de dwo te bemoeien en zeker niet met de ‘hoe-vraag’, doch wel om beter inzicht te krijgen in de effecten van het beleid en om tijdig te kunnen bijsturen als de situatie daartoe noopt. Dat is een wederzijds belang voor zowel gemeente als instelling.
4. Voor wat betreft de subsidiëring aan dwo’s is indertijd gekozen voor een top-down benadering (vanuit het gemeentelijk beleidskader, stadsdeelanalyses e.d.) en een bepaalde subsidiesystematiek (productsubsidiëring) die op zich niet zo bijzonder zijn en keuzes zijn van de Raad. Waar het om gaat is dat je strategische verbindingen legt met het veld, afspraken maakt over het aanbod en in kan grijpen als dat nodig is. Het product is weliswaar een technisch middel, doch ook een middel om te kunnen communiceren.
5. Er bestaat een positief beeld ten aanzien van de bedrijfsvoering bij de dwo Centrum. De tussentijdse rapportages moeten dit in financieel-technische zin bewaken. Momenteel ligt er een concept-rapport van de Inspecteur Productsubsidiëring op tafel inzake o.a. de registratie van de productiecijfers bij de dwo Centrum. Hier gaat ook een leereffect vanuit.

Implementatie aanbevelingen

6. De specifieke punten in de door de rekenkamercommissie gepresenteerde tabel worden kort doorgenomen.
7. De heer Van Daalhoff is van mening dat verschillende zaken nu in het kader van de deconcentratie worden opgepakt dan wel de nodige aandacht krijgen. Er is intensief contact met de beleidsafdeling en B&O om juiste kaders vast te stellen en met name zo uniform mogelijk te kunnen werken. Voor een deel is het nog een leertraject en is een stukje ‘sparring’ vanuit het stadhuis dus zeer welkom.
8. Het vragen van gegevens omtrent bemensing/personeel staat eigenlijk haaks op het gekozen sturingsconcept, doch kan soms wel nuttig zijn.
9. De tijdigheid voor wat betreft de indiening van de stukken door de dwo Centrum is volgens hem redelijk goed. Dat er enige vertraging bij de gemeente bestaat inzake de subsidievaststelling 2005 wordt bevestigd.
10. Het vervallen van de twee tussentijdse productierapportages is een gegeven in verband met het raadsbesluit inzake vermindering van de administratieve lastendruk.
11. Ten aanzien van de kostprijsystematiek is het vooral van belang dat je met heldere en uniforme kostprijzen werkt. De eerste resultaten liggen er nu. Wel zal nog nader gekeken moeten worden naar de invloed hierop van de posten ‘overhead’ en ‘gebouwen’. Het werken met bekostigingsnormen is nu nog niet aan de orde.

12. De omgangsvormen en afstemmingsmomenten zijn redelijk gestructureerd (directeurenoverleg, sectoroverleg, stadsdeeloverleg e.d.). Ook agendatechnisch is het immers nodig een en ander tijdig in te plannen. Voor instellingen is het duidelijk bij wie ze moeten aankloppen. De stadsdeelmanager vormt natuurlijk een centraal aanspreekpunt. Verder is het een kwestie van ‘gesundes volksempfinden’.

Subsidieverlening

13. Voor 2007 is een nieuw format ontwikkeld waar de stadsdeelmanagers mee moeten gaan werken en hun eigen ‘maatwerk’ in kunnen opnemen.
14. Op zich klopt het dat het format (productie versus doelgroepen) niet geheel aansluit op de wens om vraaggericht en gebieds- en wijkgericht te werken. In de praktijk is er echter voldoende flexibiliteit om het welzijnsaanbod in te zetten daar waar het bijvoorbeeld in een acute situatie nodig is. Zo lang de ‘systeemwereld’ en de ‘leefwereld’ elkaar niet dwars zitten of op gespannen voet met elkaar staan kan dat ook.

Monitoring

15. Onduidelijk is nog hoe de productierapportage die voor 1 november moet worden ingediend eruit zullen zien. Voor bijsturing heeft het geen functie. Dat moet tussentijds gebeuren door de stadsdeelmanagers.
16. Voorzover de heer Van Daalhoff weet is er nog geen planning gemaakt voor de vierjaarlijkse evaluatie van de dwo's (voor Centrum in ieder geval niet).
17. De stadsdeelmanager rapporteert in de managementrapportages met name over de voortgang van de productie.

Subsidievaststelling

18. B&O is hierbij leidend (er zijn inzake het vaststellingsverzoek 2005 Centrum financiële vragen gesteld). De precieze status hiervan is hem niet bekend.
19. Er is geen sprake van een echte inhoudelijke toets bij de jaarrekening. De inhoudelijke toets doe je niet zo zeer bij de jaarrekening doch op vele tussentijdse momenten (goed kijken, signalen oppikken e.d.).

Tot slot

20. Het gememoreerde raadsbesluit inzake het maken van tweejaarlijkse afspraken is bekend. Systeem werd ook al eens gehanteerd, doch met name in procedurele zin (zware versus lichte procedure). Nu is sprake van een jaarlijkse afspraak en in die zin wordt het besluit dus niet nageleefd.
21. De deconcentratie heeft niet echt geleid tot meer ‘bureaucratisch regeldruk’ zij het dat deze voor een groot deel verplaatst is (naar de stadsdeelmanagers).

Besprekingsverslag

Betreft : rekenkameronderzoek (follow-up) inzake “Sturing dwo’s”
Gesprek : Dhr. J. Kok (Inspecteur Productsubsidieëring)
 : Dhr. J.A. Hofman (rekenkamercommissie)
Datum : 6 november 2006

Algemeen

1. De heer Hofman geeft een korte toelichting op het rekenkameronderzoek. Het is een follow-up onderzoek gericht op de implementatie van de aanbevelingen, zoals opgenomen in het onderzoeksrapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.
2. De heer Kok vertelt in het kort wat de inspectie doet, verwijst naar het instellingsbesluit en geeft een toelichting op de uitbreiding van de onderzoekscapaciteit sinds 2004 (uitvoering praktijkgerichte onderzoeken bij instellingen).
3. De inspectie is een onafhankelijke eenheid, die uitsluitend werkt in opdracht van het college. Er wordt gewerkt met een onderzoeksprogramma en er wordt een tweejaarlijks jaarverslag uitgebracht.
4. Inzake de dwo’s wordt eigenlijk allerhande inspectieonderzoeken uitgevoerd, zij het dat de toets op de financiële rechtmatigheid hier buiten valt (is zaak voor de instellingsaccountant). Er is sprake van regulier onderzoek en ad-hoc onderzoek op verzoek van het college.

Implementatie aanbevelingen

5. De heer Kok kent het rapport van de rekenkamercommissie, doch is niet betrokken geweest bij de implementatie van de aanbevelingen noch is hierover aan de inspectie advies gevraagd o.i.d.
6. Hij is van mening dat het rapport meer gaat over de beheersing dan over de sturing. Volgens hem is dat mede ingegeven door het incident rond het faillissement van de Stichting Ondernemend Welzijn. De rekenkamercommissie heeft dit onder meer aangegrepen om onderzoek naar de dwo’s uit te voeren.
7. Er zijn diverse aanbevelingen gedaan die volgens hem niet passen in het concept van ‘sturen op afstand’ en hetgeen er ook toe leidt dat je als gemeente van alles naar je toetrekt wat je eigenlijk niet zou moeten willen.
8. Het opvragen van gegevens inzake bestuur en kwalificaties zou je aan de sector zelf moeten overlaten. Ook het afdwingen van een leveringsplicht heeft geen enkele functie en haalt het publiekrecht en privaatrecht door elkaar.
9. Voor wat betreft de kostprijsystematiek (als je al over kostprijzen kunt praten) heeft de inspectie geen betrokkenheid gehad. Dit is een financieel-technische aangelegenheid. Uiteindelijk is er een instellingsbudget en dat je dat terugrekent naar eenheden en prijzen is op zich logisch. De kostenstructuur van instellingen wordt echter wel door diverse factoren beïnvloed (o.a. accommodaties).
10. De heer Kok wijst er in dit verband op dat de inspectie al eens eerder kritiek heeft geuit op de vele richtlijnenbrieven die door de gemeente worden uitgevaardigd en waarin allerlei (beheersmatige) zaken worden opgevraagd.

Subsidiemethodiek

11. De keuze van de gemeente is geweest om te sturen op output met een budget dat via het subsidie-instrument aan geprivatiseerde instellingen ter beschikking wordt gesteld. Daartoe is een systeem ontwikkeld waarin het welzijnswerk is ‘teruggebracht’ naar 15 producteenheden (zo wordt het althans genoemd, al zijn het volgens hem meer productcombinaties) en een vijftal doelgroepen. Dit systeem werkt goed als afrekensysteem en om de rechtmatigheidstoets af te dekken.

12. In hoeverre de ontwikkeling van vraagsturing en effecten van beleid van invloed moeten zijn op de subsidiemethodiek is de vraag. Wat is dan vraagsturing, bestaat er eigenlijk vraag op het gebied van welzijn en moet de overheid daar dan geld insteken? En wat is effectiviteit, kan je dat wel meten en daarop afrekenen? De doelmatigheid en effectiviteit komen vanuit de sociaal-wetenschappelijke hoek en zijn zeer brede begrippen. Dan moet het dus wel duidelijk zijn waar je het over hebt en hoe je dit in het systeem wil inpassen.
13. Wijzigingen in de subsidiemethodiek kunnen volgens de heer Kok op zich worden aangebracht, doch veranderen niets aan de beperkingen die aan het subsidie-instrument kleven. Je werkt als het ware toch met hetzelfde regelsysteem.

Subsidierelatie

14. Door de inspectie is een onderzoek uitgevoerd naar de administratieve lastendruk (rapport is omstreeks maart/april 2006 uitgebracht). Het onderzoek vloeit voort uit een motie van de raad over dit onderwerp. In dit verband zijn ook besluiten genomen over het beperken van de tussentijdse rapportages door dwo's.
15. Volgens de heer Kok is de bedrijfsvoering uitsluitend een verantwoordelijkheid van de instelling. De gemeente moet zich hier vanuit de subsidieverhouding niet te veel mee bemoeien. Gericht onderzoek als daar aanleiding toe is kan natuurlijk altijd. Doch voor 100% de risico's uitsluiten kan niet en moet je niet willen.

Op te vragen stukken

16. De rekenkamercommissie heeft aangegeven de volgende stukken te willen inzien:
 - het onderzoeksrapport beperking administratieve lasten;
 - de praktijkinspectierapporten dwo Centrum (recent uitgebracht), Laak en stichting Voor;
 - het onderzoeksprogramma 2005-2006 van de inspectie;
 - het jaarverslag 2003/04 van de inspectie.
17. Gezien de onafhankelijke positie van de inspectie en de relatie die er bestaat met het college wordt aan de rekenkamercommissie medegedeeld zelf bepaalde stukken via de wethouder op te vragen.

Tot slot

18. De heer Kok zou de rekenkamercommissie willen adviseren bij de oordeelsvorming rond de sturing en beheersing van dwo's ook goed te kijken naar de tijdgeest waarin we leven en mede in beschouwing te nemen de gedachten die leven rond privatisering en 'sturen op afstand'. Met name de vraag hoe zich dit met elkaar verhoudt.
19. Daarnaast wijst hij erop dat we moeten accepteren dat de maakbaarheid van de samenleving maar beperkt is. Ook de inzet van het subsidie-instrument heeft wat dat betreft z'n beperkingen.
20. Hij is bang dat met de focus op het beheersmatige en de controle het wederzijds wantrouwen wordt aangewakkerd. Uiteindelijk gaat het wel om het welzijnsbeleid.

Besprekingsverslag

Betreft : rekenkameronderzoek (follow-up) inzake “Sturing dwo’s”
Gesprek : Dhr. L.J.T. Steenmetser (directeur OCW)
 Dhr. J.A. Hofman (rekenkamercommissie)
Datum : 6 november 2006

Algemeen

1. De heer Hofman geeft een korte toelichting op het rekenkameronderzoek. Het is een follow-up onderzoek gericht op de implementatie van de aanbevelingen, zoals opgenomen in het onderzoeksrapport “Sturing van decentrale welzijnsorganisaties”.
2. De heer Steenmetser vertelt in het kort iets over de interne organisatie bij de dienst OCW en de rol van de beleidsafdeling (kaderstellend, richtlijnen), de stadsdeelmanagers (accountmanagement, afstemmen gemeentelijk uitvoeringsniveau) en de afdeling B&O (verzorgen financieel-technische begeleiding, beoordeling en toetsing).
3. Vanuit de directie vindt aansturing plaats, o.a. via diverse overlegvormen (wekelijks met productgroepvoorzitters, tweewekelijks met stadsdeelmanagers en zeswekelijks met dwo’s) en via interne procedures en instructies (o.a. rapportages en signaleringen).

Implementatie aanbevelingen

4. Er is geen apart plan van aanpak opgesteld voor de implementatie van de aanbevelingen. Een en ander viel min of meer samen met de acties die reeds op grond van rb241 in gang waren gezet. Zodoende zijn deze binnen de bestaande afspraken ingepast.
5. De heer Steenmetser denkt dat het beoordelingskader voldoende is afgedekt met o.a. de jaarlijkse richtlijnenbrieven; deze bieden ruimte om maatwerk te plegen en in te spelen op specifieke zaken. Problemen met de tijdigheid zijn volgens hem het afgelopen jaar niet voorgekomen, daarom waren ook geen sancties nodig.
6. In geval van geconstateerde onvolkomenheden functioneert het signaleringssysteem naar behoren (via kwartaalrapportages, intern en extern overleg, politieke signalen e.d.).
7. Voor wat betreft de kostprijsystematiek kan worden opgemerkt dat er een onderzoek is uitgevoerd, doch dat het lastig is om tot normering te komen. Wat de gemeente nu gedaan heeft is om in ieder geval met de instellingen afspraken te maken over uniformering van de kostprijsberekening (richtlijn subsidieverzoek 2007) en tegelijk ook helder te krijgen wat er allemaal inzit.
8. Momenteel wordt aan de hand van de ingediende subsidieverzoeken 2007 bekeken hoe met de gepresenteerde productprijzen dient te worden omgegaan, omdat er ook instellingen zijn die nog niet geheel voldaan hebben aan de gemaakte afspraken.
9. De contactmomenten en omgangsvormen met de dwo’s zijn volgens de heer Steenmetser goed gestructureerd, al is het niet zo dat dit allemaal in formele regels en procedures is vastgelegd. Er is in ieder geval een centraal aanspreekpunt gekomen (stadsdeelmanagers) en van regulier overleg worden te doen gebruikelijk verslagen gemaakt en in het dossier opgenomen.
10. Voor wat betreft de gehanteerde 5%-norm merkt de heer Steenmetser op dat deze bij zijn weten niet bij de GAD vandaan komt, doch dat het een eigen norm is die binnen OCW wordt gebruikt.

Subsidiemethodiek

11. Volgens de heer Steenmetser moet de huidige subsidiemethodiek thans worden gezien als een beheersingsmodel (het is niet meer dan een afrekensystematiek). Uit de rekenkamerrapportage maakt hij op dat het door de rekenkamercommissie als een sturingsmodel wordt gezien. Bij de invoering begin negentiger jaren was daar nog wel sprake van (vlgs. bestuurskundige theorie en uitgangspunt ‘sturen op afstand’ e.d.), echter na meer dan 10 jaar hiermee ervaring te hebben opgedaan is de praktijk toch weerbarstiger gebleken.
12. Gewezen wordt op de ‘agenda Welzijn’ (waarin diverse actuele ontwikkelingen op het welzijnsterrein worden opgepakt en in welk kader vijf deelprojecten (‘actiegebieden’) zijn benoemd. Zo is onder meer een werkgroep bezig te onderzoeken of en in hoeverre gegeven de ontwikkelingen de systematiek van productsubsidieëring moet worden herzien.

Monitoring

13. In 2006 zijn kwartaalrapportages ingevoerd die signaleringen over voor de gemeente relevante grootheden bevatten (stoplichtenmodel) op grond waarvan vanuit de dienst al dan niet acties worden ondernomen. Het systeem werkt volgens de heer Steenmetser goed, al zal er nog meer ervaring mee moeten worden opgedaan. Met name over de wijze van invulling zijn heldere normen nodig.
14. Hiernaast dient bij de derde kwartaalrapportage verslag te worden gedaan over de productie, niet zo zeer om bij te sturen, doch meer om de wijzigingen te autoriseren (wijzigingsbeschikking) die tussentijds zijn doorgevoerd en te kijken of we op schema liggen.
15. Het laten vervallen van de viermaandelijke productierapportages was min of meer ingegeven op grond van het feit dat iets aan de beperking van de administratieve lastendruk moest worden gedaan en gebleken was dat de waarde hiervan - met name van de eerste rapportage - zeer beperkt was.
16. Vierjaarlijkse evaluaties (doelmatigheidsonderzoeken e.d.) vinden op afzonderlijke onderdelen plaats. Zo is eind 2005 de regeling voor Sociaal Cultureel Vrijwilligerswerk herzien en is onderzoek gedaan door de Inspecteur Productsubsidieëring naar de omvang van de administratieve lastendruk. In het kader van het welzijnsplan/WMO-plan worden overige instrumenten tegen het licht gehouden.
17. De inzet van de GAD vindt plaats als er aanleiding is tot externe toetsing (bijvoorbeeld als de kwartaal-signalering ‘dubbel rood’ is). Ook kan het nodig zijn om dingen die al bekend zijn toch te laten onderzoeken (om bevestiging te krijgen of bijvoorbeeld uit oogpunt van professionaliteit naar de raad)

Tot slot

18. De heer Steenmetser zou het op prijs stellen als de rekenkamercommissie bij het opstellen van de follow-up rapportage aandacht heeft voor de subsidiemethodiek (als beheersingsmodel) in relatie met het vraagstuk van de inhoudelijke sturing en hier mogelijk ook aanbevelingen over kan doen, zonder dat dit leidt tot administratieve lastendruk.

