

Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek 'Werk aan welzijn' van 29 juni 2023

Inleiding

De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de gemeente stuurt op het bereiken van haar doelen voor welzijnswerk. In het onderstaande overzicht zijn de aanleiding, vraagstelling en aanpak van het onderzoek kort op een rij gezet. Meer informatie is te vinden in het rapport 'Werk aan welzijn'.

Waarom deden we dit onderzoek?

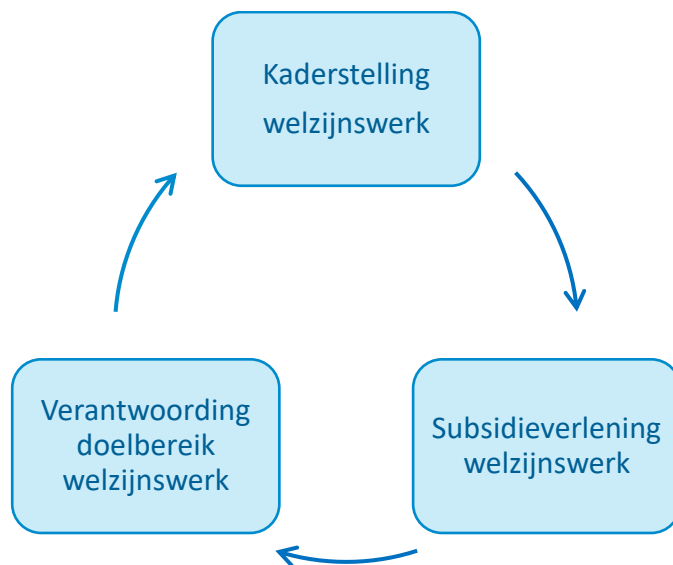
De gemeente Den Haag geeft jaarlijks minimaal € 35,5 mln. uit aan subsidie voor welzijnswerk, € 33 mln. ten behoeve van 'professioneel welzijnswerk' en € 2,5 mln. ten behoeve van de subsidieregeling *Welzijn voor innovatieve, (kleinschalige) en wijkgerichte initiatieven*.¹ Over het doelbereik en wat er concreet met subsidies voor welzijnswerk gebeurt, stelden gemeenteraadsleden de afgelopen jaren regelmatig vragen. Daarnaast is de gemeente al langere tijd op zoek naar een passende wijze van monitoren en verantwoorden voor professionele welzijnsorganisaties. Ook wilde de gemeente in 2019 het welzijnswerk effectiever en kleinschaliger te organiseren: "De subsidiesystematiek wordt eenvoudiger, flexibeler en meer gericht op resultaat."

Wat was onze onderzoeksvraag?

*In hoeverre stuurt de gemeente op het bereiken van haar doelen voor
welzijnswerk?*

Om onze onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we de stappen in de hiernavolgende beleidscyclus gevolgd (zie Figuur 1). We hebben eerst de kaderstelling voor welzijnswerk geanalyseerd. Vervolgens hebben we het subsidieverleningsproces in de uitvoering onderzocht. Tot slot hebben we de verantwoording over het doelbereik van welzijnswerk geanalyseerd.

¹ De middelen voor deze regeling zijn inmiddels in 2022 omgezet in een "flexibel budget voor gebiedsgericht welzijnswerk" en een budget voor "uitbreiding algemene en/of collectieve voorzieningen in het voorliggend veld" (RIS313619).



Figuur 1 Beleidscyclus van kaderstelling tot verantwoording.

Wat was de afbakening van het onderzoek?

Focus op het instrument subsidies

Wij hebben ons onderzoek gericht op het instrument subsidies, omdat dit het belangrijkste instrument is dat het gemeentebestuur hanteert om zijn doelen voor welzijnswerk te bereiken. Subsidies zijn gedefinieerd als de financiële middelen die een bestuursorgaan verstrekt aan een aanvrager voor de uitvoering van bepaalde activiteiten. Betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten valt daar niet onder.²

Een breder perspectief op welzijnswerk dan het gemeentebestuur

Het gemeentebestuur heeft sinds 2019 inhoudelijk ambities en doelstellingen geformuleerd voor professioneel welzijnswerk en koppelde deze aan specifieke welzijnsorganisaties die subsidie ontvangen voor de uitvoering van 'professioneel welzijnswerk'.³ Daarnaast heeft het gemeentebestuur eind 2019 een *Innovatieregeling* opgesteld waarmee het tevens subsidie voor welzijnswerk verleende.⁴ Eind 2021 heeft de gemeenteraad een beleidsplan voor het welzijnswerk van acht (sinds 2022 zes) professionele welzijnsorganisaties⁵ vastgesteld. Dit betreft welzijnswerk

² Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:21, lid 1. Geraadpleegd op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2022-03-02>.

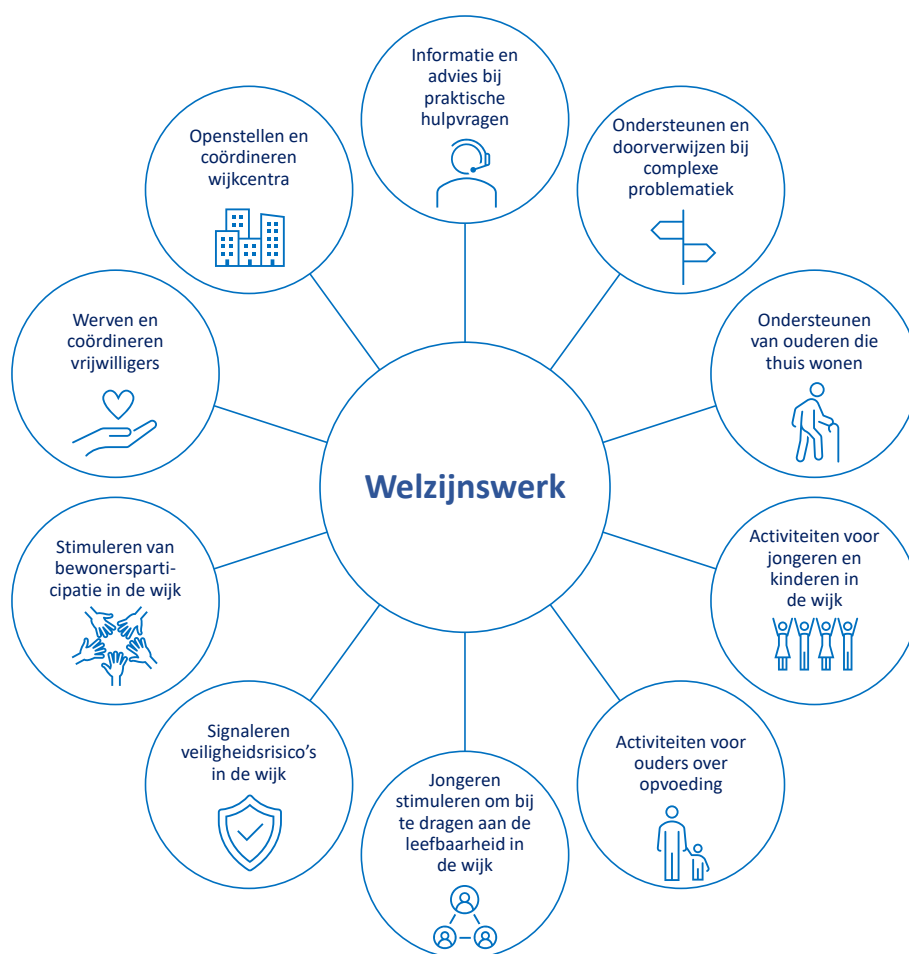
³ RIS302816 Commissiebrief Aanbieding Contourennota Herstructurering Welzijn, College van Burgemeester en Wethouders, 17 juni 2019, p. 2; RIS300472 Raadsvoorstel Bijlage 2, Programmabegroting 2019-2022, Gemeenteraad, 8 november 2018, p. 83 en p. 163; RIS305699, Commissiebrief Visievorming Haags Welzijnswerk, 29 juli 2020, p. 5: 'Met dit beleidsplan geven we het professionele welzijnswerk positie, richting en duidelijkheid.'; RIS310647 Raadsvoorstel Bijlage 1, Versterken & Verbinden: Beleidsplan Professioneel Welzijnswerk 2021-2024, Gemeenteraad, 16 december 2021.

⁴ Subsidieregeling innovatieve (kleinschalige) wijkgerichte initiatieven 2019/2020.

⁵ In het beleidsplan Professioneel Welzijnswerk noemt het gemeentebestuur acht welzijnsorganisaties. Deze acht welzijnsorganisaties zijn: Stichting Mooi, Stichting Voor Welzijn, Stichting Zebra, Stichting Welzijn Scheveningen, Stichting Buurtcentrum Kommunika, Stichting Clubhuis de Mussen, Stichting Jeugdwerk en Stichting Mandelaplein. In 2022 zijn drie welzijnsorganisaties samengegaan in een nieuwe organisaties (Wijkz). Daarmee zijn er nog zes 'professionele welzijnsorganisaties'.

dat deze organisaties verrichten met de subsidie die zij jaarlijks vanuit het budget 'professioneel welzijnswerk' ontvangen.⁶

In dit onderzoek zijn we uitgegaan van een breder perspectief op welzijnswerk dan het 'professioneel welzijnswerk' en de Innovatieregeling.⁷ Dit hebben we gedaan, omdat er ook activiteiten plaatsvinden die worden uitgevoerd door andere organisaties met andere subsidiebudgetten en die inhoudelijk overeenkomen met het 'professioneel welzijnswerk'.⁸ We hebben welzijnswerk vanuit deze brede optiek gedefinieerd als alle activiteiten die inhoudelijk overeenkomen met het welzijnswerk die de 'professionele welzijnsorganisaties' jaarlijks uitvoeren met de subsidies voor 'professioneel welzijnswerk'. Figuur 2 laat zien om welke activiteiten het hier gaat.



Figuur 2 *Activiteiten die de 'professionele welzijnsorganisaties' uitvoeren met de subsidies voor 'professioneel welzijnswerk'. Deze figuur is gemaakt door de Rekenkamer Den Haag.⁹*

⁶ Beantwoording informatie-uitvraag rekenkamer, 9 februari 2022; RIS310647 Raadsvoorstel Bijlage 1, Versterken & Verbinden: Beleidsplan Professioneel Welzijnswerk 2021-2024, Gemeenteraad, 16 december 2021.

⁷ RIS302816 Commissiebrief Bijlage, Contourennota 'Herstructurering Welzijn' 2019-2022, College van Burgemeester en Wethouders, 17 juni 2019.

⁸ Zie deelconclusie 1 voor een nadere toelichting.

⁹ Gebaseerd op documentenanalyse en interviews met externe organisaties.

We onderzoeken de periode 2019 tot en met medio april 2023

We hebben verleende subsidies voor welzijnswerk in de periode tussen 2019 en 2021 in ons onderzoek meegenomen. We hebben 2019 als beginjaar genomen, omdat het gemeentebestuur vanaf dat jaar welzijnswerk effectiever en kleinschaliger wilde organiseren.¹⁰ We hebben 2021 als eindjaar genomen, omdat we ook de verantwoording over welzijnswerk in ons onderzoek wilden meenemen. De verantwoordingen over beleidsstukken en programmarekeningen over 2022 waren ten tijde van ons onderzoek (2022-2023) nog niet beschikbaar. Voor het welzijnswerkbeleid hebben we de meest recente ontwikkelingen tot en met medio april 2023 in ons onderzoek meegenomen.

Conclusies

Het onderzoek naar de welzijnssubsidies heeft geleid tot een hoofdconclusie en drie deelconclusies.

De hoofdconclusie op basis van dit onderzoek is:

De gemeenteraad heeft onvoldoende grip op welzijnswerk, terwijl het college meer stuurt dan passend is

De gemeenteraad heeft onvoldoende grip op welzijnswerk doordat de raad niet voor al het welzijnswerk heeft vastgesteld wat hier onder valt en wat het mag kosten. Het ontbreekt met andere woorden aan een overzichtelijk en volledig kader voor welzijnswerk. Daarnaast kan de raad door een gebrekkige verantwoording van het college over welzijnswerk niet goed controleren welke resultaten worden bereikt en wat het heeft gekost. Dit komt onder andere doordat het college voor de verantwoording aan de raad te weinig gebruik maakt van de uitgebreide informatie die welzijnsorganisaties aan het college verstrekken.

Het college stuurt juist meer op de uitvoering van het welzijnswerk dan passend is. Het geeft onvoldoende ruimte aan alle potentiële welzijnsorganisaties om subsidie aan te vragen. Dit is niet in overeenstemming met de wet en de gedachte achter de wet over het transparant en objectief verdelen van subsidies. Hoewel het college bij het verlenen van welzijnssubsidies stuurt op de welzijnsdoelen, is die sturing te veel op details. Het college gedraagt zich richting welzijnsorganisaties daardoor te veel als opdrachtgever en te weinig als subsidieverlener die meer op afstand staat en met subsidies welzijnsactiviteiten stimuleert.

De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:

- 1. De gemeentelijke kaderstelling voor welzijnswerk is ontoereikend.*
- 2. Het gemeentebestuur geeft onvoldoende ruimte aan aanbieders van welzijnswerk om de doelen voor welzijnswerk te bereiken.*
- 3. Het college stuurt bij de subsidieverlening voor welzijnswerk op de beleidsdoelen, maar laat de resultaten hiervan onvoldoende aan de gemeenteraad zien.*

¹⁰ RIS300472 Raadsvoorstel Bijlage 2, Programmabegroting 2019-2022, Gemeenteraad, 8 november 2018, p. 163; RIS302816 Commissiebrief Bijlage, Contourennota 'Herstructurering Welzijn' 2019-2022, College van Burgemeester en Wethouders, 17 juni 2019.

Aanbevelingen, reactie college en nawoord rekenkamer

Op basis van het onderzoek doet de rekenkamer zes aanbevelingen die in het dictum van het concepraadsbesluit (zie hierna) zijn opgenomen. Het college onderschrijft alle aanbevelingen van de rekenkamer en geeft aan dat het rekenkamerrapport welkome handvatten biedt voor de reeds ingezette beleidslijn. Het college ziet in het rapport de bevestiging dat het met de reeds gezette stappen en nog te zetten stappen op de goede weg is.

Een toelichting op de aanbevelingen is hieronder te vinden. Onder elke aanbeveling staat ook de reactie van het college daarop (samengevat door de rekenkamer) en het nawoord van de rekenkamer. De volledige reactie van het college is in het rapport 'Werk aan welzijn' opgenomen.

Aanbeveling 1

Drag het college op te zorgen voor een door de raad vastgesteld integraal beleidskader voor welzijnswerk dat zich richt op al het welzijnswerk dat welzijnsorganisaties uitvoeren.

Toelichting aanbeveling

Het doel van deze aanbeveling is het voor de gemeenteraad bieden van een overzichtelijk en samenhangend kader voor welzijnswerk, zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende taak voor welzijnswerk beter kan uitvoeren. Het huidige kader voor welzijnswerk is ontoereikend omdat het zich uitsluitend richt op het welzijnswerk van enkele grote 'professionele welzijnsorganisaties' en niet op identiek welzijnswerk dat door deze en andere welzijnsorganisaties wordt gedaan. Hierdoor kan de raad voor welzijnswerk ook onvoldoende kaders stellen aan de kosten en heeft de raad onvoldoende zicht op wat welzijnswerk heeft gekost.

Reactie college

Het college erkent dat er vanwege teruglopende budgetten voor professioneel welzijnswerk en op basis van behoeften in verschillende stadsdelen additioneel aanbod tot stand is gekomen. Dit heeft volgens het college hier en daar tot versnippering geleid, dan wel tot een diffuus aanbod in sommige delen van de stad. Om hier orde in aan te brengen, wil het college een overkoepelend beleid voor de sociale basis opstellen.

Nawoord rekenkamer

Het opstellen van overkoepelend beleid is mogelijk een uitkomst voor de raad om beter overzicht te hebben over alle welzijnsactiviteiten. Dit kan de raad helpen om beter kaders te stellen en te controleren. Het college geeft niet aan of het beleidsplan *Professioneel welzijnswerk 2021-2024* vanaf 2025 al dan niet in gewijzigde vorm onder het overkoepelende beleid wordt voortgezet. De rekenkamer benadrukt dat wanneer dit wel het geval is, welzijnsorganisaties hierin niet meer met naam genoemd zouden moeten worden. De gemeenteraad en het college zouden in het beleid namelijk uitsluitend uit moeten gaan van een inhoudelijke afbakening en net als in de meerjarige subsidieregelingen voor professioneel welzijnswerk (zie hierna bij aanbeveling 2) ook in het beleid uit moeten gaan van gelijke kansen voor alle welzijnsorganisaties.

Aanbeveling 2

Drag het college op met een voorstel te komen waarin is uitgewerkt hoe welzijnssubsidies in overeenstemming met wet- en regelgeving transparant en objectief worden verleend.

Toelichting aanbeveling

Het doel van deze aanbeveling is dat voor de uitvoering van de verschillende welzijnsactiviteiten een passende en wettelijke toegestane vorm van subsidieverlening wordt gevonden. De wijze van subsidiëring moet hierbij gericht zijn op een transparante en objectieve verdeling van de subsidies over welzijnsorganisaties en voldoen aan het gelijkheidsbeginsel. Ook moet het college de subsidieverlening richten op het stimuleren van welzijnswerk bij welzijnsorganisaties en minder op de concrete uitvoering van activiteiten. Het college kan daarnaast voorstellen doen voor het jaarlijks of meerjarig subsidiëren van welzijnsorganisaties, het opstellen van specifieke of integrale subsidieregelingen of het voor de beoordeling van de subsidieaanvragen al dan niet inschakelen van een adviescommissie.

Reactie college

Het college geeft aan dat in het beleidsplan *Professioneel welzijnswerk* reeds is vastgesteld dat de juridische verankering van de financiële arrangementen steviger moet. Concreet geeft het college aan te werken aan een nieuwe systematiek voor meerjarige subsidiëring, die vanaf 2025 voor het welzijnswerk ingevoerd moet worden. In het onlangs door de raad vastgestelde 'Kader meerjarige subsidies Den Haag 2023' (RIS 315194) is hierover opgenomen dat de uitwerking van meerjarige subsidies plaatsvindt in subsidieregelingen.¹¹

Nawoord rekenkamer

Hiermee wordt volgens de rekenkamer een belangrijke stap gezet om aan wet- en regelgeving te voldoen, om welzijnsorganisaties gelijke kansen te bieden en om op gepaste afstand te sturen op het welzijnswerk in de stad. Wel merken wij op dat de rekenkamer al in 2017 constateerde dat veelal door het ontbreken van subsidieregelingen, de verdeling van subsidies onvoldoende objectief en transparant gebeurde, waardoor niet alle belanghebbenden gelijke mogelijkheden kregen om subsidies aan te vragen. Naar aanleiding van dit onderzoek besloot de raad daarom in december 2017 al om voor alle subsidies subsidieregelingen of specifieke subsidieverordeningen op te stellen en hier alleen van af te wijken indien sprake is van een uitzonderingsgrond uit de Algemene wet bestuursrecht. De raad zou bij het college voor alle subsidieverleningen kunnen navragen hoe het inmiddels staat met de opvolging van dit besluit.

Aanbeveling 3

Draag het college op een voorstel uit te werken waarmee het de raad inzicht biedt in het doelbereik, de behaalde prestaties en de lasten van het welzijnswerk.

Toelichting aanbeveling

Het doel van deze aanbeveling is dat de raad via voortgangsrapportages en de programmarekeningen beter zicht krijgt op de mate waarin het college de door de raad gestelde doelen realiseert en of het college zich hierbij houdt aan de inhoudelijke en financiële kaders. In ons onderzoek constateren we dat de verantwoording richting de gemeenteraad over de beleidsstukken tekortschiet, terwijl welzijnsorganisaties wel veel informatie over welzijnswerk aanleveren bij de gemeente.

Voor de verantwoording in de programmarekening is het van belang om voor elk gesteld doel voor welzijnswerk in de programmabegroting één op één verantwoording af te leggen in de programmarekening. Daarbij is het aan te raden om in de programmabegrotingen alleen doelen op

¹¹ RIS315194 Kader meerjarige subsidies Den Haag 2023, vastgesteld door de gemeenteraad op 8 juni 2023

te nemen waarover het college verantwoording kán afleggen. Bij de verdeling van welzijnswerk over meerdere programma's, is het tevens van belang dat het college ook helder maakt hoe welzijnswerk inhoudelijk en financieel verdeeld is over de beleidsprogramma's.

In het voorstel van het college kan het volgende worden uitgewerkt:

- Welke kwantitatieve en kwalitatieve informatie in voortgangsrapportages en in programmarekeningen is opgenomen;
- Hoe het college informatie wil vergaren en aan de raad wil verstrekken over de realisatie van de maatschappelijk doelen, bijvoorbeeld door eens in de paar jaar cliënteffectonderzoek of -tevredenheidsonderzoek te doen en door kwantitatieve en kwalitatieve informatie te combineren.¹²
- Hoe het college de raad inzicht wil bieden over de uitvoering van welzijnswerk in de praktijk, bijvoorbeeld door werkbezoeken te organiseren of door uitvoerende organisaties uit te nodigen voor een werkbespreking met de raadscommissie.¹³

Reactie college

Via werkbesprekingen, werkbezoeken, het periodiek rapporteren en het bespreken van de voortgang van de uitvoering van het welzijnsbeleid wil het college ervoor zorgen dat de gemeenteraad meer grip krijgt op welzijnswerk. Over het bieden van inzicht in het doelbereik geeft het college aan dat zij voornemens is, hierover via de planning & control cyclus over te rapporteren.

Nawoord rekenkamer

Het college heeft op 24 mei en 7 juni jongstleden met het organiseren van respectievelijk een werkbespreking van de commissie Samenleving over de meerwaarde van professioneel welzijnswerk en een werkbezoek aan Servicepunt XL, Wijkz (Loosduinen) voortvarend een start gemaakt met het inzichtelijk maken van de uitvoering van welzijnswerk. Het college geeft niet aan of het de raad ook via aparte voortgangsrapportages over het welzijnswerk wil informeren. Omdat de verantwoording in de planning & control cyclus van beperkte omvang en diepgang is, kan het namelijk raadzaam zijn om periodiek uitgebreider te rapporteren over het welzijnswerk. Zeker omdat, zoals het college zelf ook aangeeft, niet alles in meetbare doelen te vatten is.

Aanbeveling 4

Draag het college op in subsidieregelingen duidelijk te maken wat de doelen zijn van de informatie die subsidieaanvragers aan het college moeten aanleveren en alleen die informatie op te vragen die aansluit op deze doelen.

Toelichting aanbeveling

Het doel van deze aanbeveling is de doelmatigheid van de monitoring van en voor welzijnsorganisaties te vergroten. Het opstellen van kwartaalrapportages kost de professionele welzijnsorganisaties namelijk veel tijd en het is voor deze organisaties niet duidelijk wat er met de aangeleverde informatie gebeurt.

Monitoren kan als doel hebben:

¹² Over subsidieregelingen dient ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd te worden over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:24

¹³ In *Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.* hebben we een overzicht opgenomen van welzijnswerk in de praktijk dat is gebaseerd op interviews met medewerkers van welzijnsorganisaties en kwartaalrapportages.

RIS315975 Raadsvoorstel naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 'Werk aan welzijn'.
Onderzoek naar het sturen op doelbereik bij welzijnssubsidies.

- te controleren of de activiteiten zijn uitgevoerd waarvoor subsidie is ontvangen;
- informatie op te halen voor de verantwoording aan de gemeenteraad;
- informatie op te halen om beleid te evalueren en verder te ontwikkelen;
- ontwikkelingen en aandachtspunten in de stad op het terrein van welzijn te signaleren.

Ten aanzien van deze doelen geldt daarbij dat mogelijk niet alle informatie van welzijnsorganisaties ieder kwartaal beschikbaar moet zijn. Het college kan bij het nagaan welke kwantitatieve en kwalitatieve informatie nodig is ook welzijnsorganisaties laten meedenken.

Reactie college

Het college neemt deze aanbeveling mee in de uitwerking van de meerjarige subsidiesystematiek en onderzoekt hoe het mogelijk is om betekenisvol te verantwoorden op vooropgestelde doelen. Het college geeft aan hierbij aandacht te hebben voor de administratieve belasting voor de uitvoerende welzijnsorganisaties.

Nawoord rekenkamer

Geen

Aanbeveling 5

Draag het college op ervoor te zorgen dat de inhoud van het subsidieregister overeenkomt met de gegevens uit het interne subsidiesysteem.

Toelichting aanbeveling

Het doel van deze aanbeveling is dat het college de gemeenteraad (en andere geïnteresseerden) accuraat zicht biedt in de besteding van subsidies.

Het openbare subsidieregister biedt een overzicht van verleende subsidies. Uit ons onderzoek blijkt dat de registratie in het subsidieregister nu niet accuraat is (zie bevinding 7c). We bevelen aan ervoor te zorgen dat de registratie van verleende subsidiebedragen en de basis voor de subsidie (kopje 'subsidieregeling/beleidsnota') in het subsidieregister overeenkomen met de registratie in het interne subsidiesysteem (momenteel het 'Cliënt Volg Systeem').

Reactie college

Het college neemt deze aanbeveling over. Het college zal daartoe het werkproces rondom het subsidieregister nader bekijken en daar waar nodig aanscherpen.

Nawoord rekenkamer:

Geen

Aanbeveling 6

Draag het college op binnen twee maanden nadat de raad een besluit heeft genomen over deze aanbevelingen een planning naar de raad te sturen voor de opvolging van de voorgaande aanbevelingen.

Reactie college:

Het college zal binnen twee maanden nadat de raad een besluit heeft genomen een planning naar de raad sturen voor de opvolging van de aanbevelingen.

Nawoord rekenkamer:

Geen

RAADSBSLUIT

Gezien het vorenstaande stelt de rekenkamer de raad voor het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag,

Gelet op artikel 185, tweede lid Gemeentewet en de aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag uit het rapport '*Werk aan welzijn*' van 29 juni 2023,

Besluit het college het volgende op te dragen:

1. te zorgen voor een door de raad vastgesteld integraal beleidskader voor welzijnswerk dat zich richt op al het welzijnswerk dat welzijnsorganisaties uitvoeren;
2. met een voorstel te komen waarin is uitgewerkt hoe welzijnssubsidies in overeenstemming met wet- en regelgeving transparant en objectief worden verleend;
3. een voorstel uit te werken waarmee het de raad inzicht biedt in het doelbereik, de behaalde prestaties en de lasten van het welzijnswerk;
4. in subsidieregelingen duidelijk te maken wat de doelen zijn van de informatie die subsidieaanvragers aan het college moeten aanleveren en alleen die informatie op te vragen die aansluit op deze doelen;
5. ervoor te zorgen dat de inhoud van het subsidieregister overeenkomt met de gegevens uit het interne subsidiesysteem;
6. binnen twee maanden nadat de raad dit besluit heeft genomen een planning naar de raad te sturen voor de opvolging van de voorgaande punten in dit besluit.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van DATUM

De griffier

De voorzitter