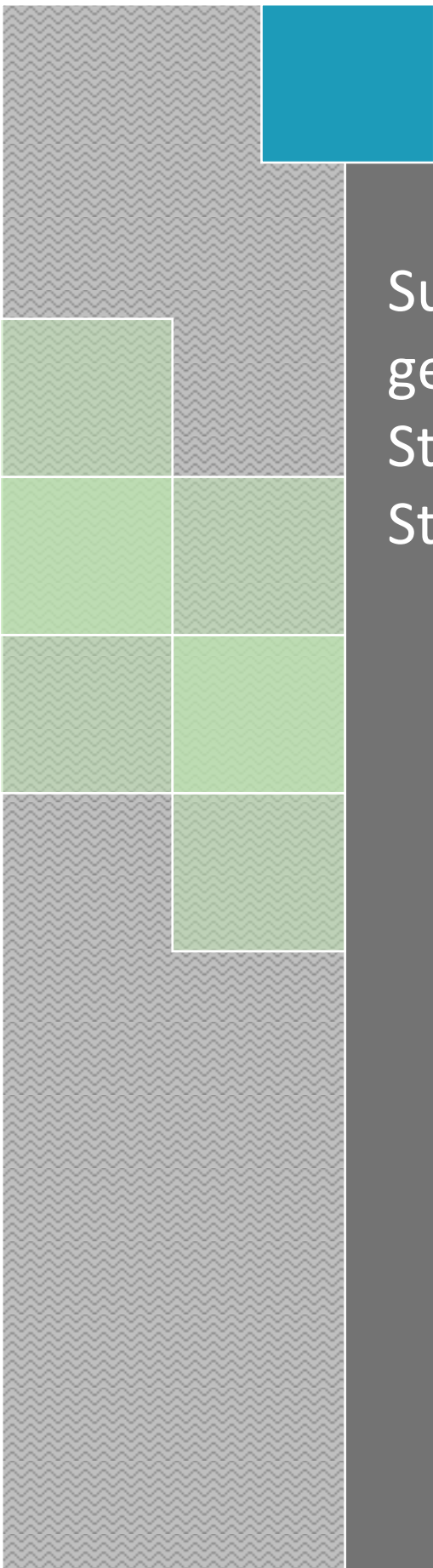


Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân



Subsidieverlening door de
gemeente Dantumadiel aan
Stichting KEaRN en aan
Stichting Welzijn Het Bolwerk

Colofon

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland c.a., aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dat door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren.

De commissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Zij bestaat uit externe leden, die geen binding hebben met het gemeentelijke apparaat en een ambtelijk secretaris.

Nadere informatie vindt u op de sites van de genoemde gemeenten:

www.achtkarspelen.nl

www.dantumadiel.eu

www.dongeradeel.nl

www.kollumerland.nl

Samenstelling

dhr. E.A. Martens, voorzitter

dhr. W. de Boer, lid, plv. voorzitter

mw. C.M.E. Ruiters, lid

mw. R. de Vries, ambtelijk secretaris a.i.

Contact

E: r.devries@achtkarspelen.nl

T: 0511-548698

P: Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Postbus 2

9285 ZV Buitenpost

Inhoudsopgave

- I. Inhoudsopgave
- II. Aanbiedingsbrief
- III. Onderzoeksrapport
- IV. Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

De raad van de gemeente Dantumadiel
Postbus 22
9104 ZG DAMWALD

Afdeling : RKC
Behandeld door : Mw. R. de Vries-Mulder
Doorkiesnummer : (0511) 548698
E-mail : r.devries@achtkarspelen.nl

Uw kenmerk	Uw brief van	Burgerservicentr	Ons kenmerk	Bijlage
				1

Onderwerp

Onderzoeksrapport 'Subsidieverlening door de gemeente Dantumadiel aan Stichting KEaRN en aan Stichting Welzijn Het Bolwerk'

Buitenpost, 27 augustus 2013

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bieden wij u ons onderzoeksrapport 'Subsidieverlening door de gemeente Dantumadiel aan Stichting KEaRN en aan Stichting Welzijn Het Bolwerk' aan. In deze begeleidende brief gaan wij in op de aanleiding voor het onderzoek, het verloop van het onderzoeksproces, de vragen die wij voor het onderzoek formuleerden en de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Voor de volledigheid hebben wij ook nog een tweetal aanbevelingen uit het onderzoek van 2011 inzake subsidiebeleid opgenomen in de bijlage, omdat deze aanbevelingen goed aansluiten bij de bevindingen uit dit onderzoek. Tevens gaan wij aan het slot van deze brief in een nawoord in op de bestuurlijke reactie van het college van b&w.

Aanleiding

De gemeente Dantumadiel verleent jaarlijks aanzienlijke subsidiebedragen aan diverse maatschappelijke instellingen. Deze subsidies worden verstrekt om doelen, verwoord in de raadsprogramma's 'Leven Lang Leren' en 'Met elkaar Voor Elkaar' te kunnen verwezenlijken. De gemeente heeft echter niet altijd scherp of de verstrekte subsidies ook tot het beoogde effect leiden en daarom heeft de rekenkamercommissie Noordoost Fryslân in 2011 onderzoek uitgevoerd naar de opbrengsten van gemeentelijke welzijnssubsidies aan de Stichting Openbare bibliotheken Noordoost Fryslân, de Stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, de Stichting maatschappelijk werk Fryslân en Zorgcombinatie Interzorg.

In vervolg op het onderzoek uit 2011 heeft de gemeenteraad uitdrukkelijk verzocht om in 2012 alsnog nader onderzoek te laten doen naar de effectiviteit en efficiency van de subsidies verstrekt aan Stichting KEaRN en aan Stichting Welzijn Het Bolwerk.

Onderzoeksproces

In september 2012 heeft de rekenkamercommissie een onderzoeksopzet gemaakt op basis waarvan het onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens onder begeleiding van de rekenkamercommissie eind 2012 begonnen is aan de uitvoering van het onderzoek. Na vaststelling van het voorlopige onderzoeksrapport vond het ambtelijk wederhoor in mei 2013 plaats. De ambtelijk-wederhoorreactie werd begin juni ontvangen en na de verwerking van deze reactie volgde van medio juni tot medio augustus 2013 de tweede wederhoorrunde: het bestuurlijk wederhoor.

Onderzoeksvragen

Wij hebben de volgende onderzoeksvragen voor het onderzoek geformuleerd:

Centrale onderzoeksvraag

Zijn de subsidies aan Het Bolwerk en Stichting KEaRN doeltreffend en doelmatig en wordt de raad van de gemeente Dantumadiel in staat gesteld hierbij zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Meer specifiek richt de rekenkamercommissie zich op de drie pijlers voor overheidsbeleid: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Ten aanzien van elke pijler zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Deelvragen over de doeltreffendheid

- 1. Welke prestatie- en overige subsidieafspraken heeft het college gemaakt met de twee instellingen (in kwantitatieve en kwalitatieve zin)?*
- 2. In hoeverre dragen deze prestaties bij aan de doelen uit de programmabegroting?*
- 3. Hoe moeten de subsidieafspraken worden beoordeeld in het licht van het SMART-beginsel?*
- 4. Hoe zijn de prestatie- en overige subsidieafspraken tot stand gekomen?*
- 5. Op welke wijze wordt gecontroleerd of de afgesproken prestaties c.a. tijdig worden geleverd?*
- 6. In hoeverre hebben de twee instellingen de afgesproken prestaties c.a. daadwerkelijk geleverd?*
- 7. Wat doet het college met deze informatie?*

Deelvragen over de doelmatigheid

- 1. Wat zijn de jaarlijkse kosten per instelling en hoe worden deze gedekt, respectievelijk welk aandeel wordt gedekt door subsidies van de gemeente Dantumadiel?*
- 2. Is er sprake van (mogelijke) overlap tussen verschillende programma's en subsidies? Bijvoorbeeld tussen de hier bedoelde directe subsidies én andere geldstromen via de Wmo of het algemeen maatschappelijk werk? Zo ja, hoe ziet die overlap eruit en wat betekent dit voor de doelmatigheid van het gemeentelijke beleid?*
- 3. Zijn er tussen het college en de instellingen afspraken c.q. criteria vastgelegd over de doelmatigheid, zoals de kosten per eenheid, prestatie of anderszins?*
- 4. Op welke wijze werken het college en de instellingen aan het realiseren van een doelmatige uitvoering?*

Deelvragen over de rechtmatigheid

1. *Past het college de Algemene Subsidieverordening en de Deelverordening Welzijn toe bij het maken van subsidieafspraken met de twee instellingen?*
2. *Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de subsidieverlening aan de twee instellingen? Dit geldt in het bijzonder voor de verantwoordingsinformatie.*
3. *Wat doet de raad met die informatie?*

Conclusies

Op basis van het verrichte onderzoek komen wij tot de volgende vier hoofdconclusies waarop de aanbevelingen zijn gebaseerd:

Hoofdconclusie 1

De gemeente vraagt van de uitvoerders om op een nieuwe manier te werken, maar als het gaat om aansturing, dan blijft de gemeente zelf zitten in de rol van traditionele opdrachtgever.

Hoofdconclusie 2

Door de verschillende bezuinigingsmaatregelen en de beperkte financiële kaders loopt de gemeente het gevaar dat het peuterspeelzaalwerk, het VVE-programma en het welzijnswerk steeds verder uitgedund worden.

Hoofdconclusie 3

Het college is in gebreke gebleven om in de overgangsperiode 2010/2011 het hele proces van subsidieverlening aan Stichting Welzijn Het Bolwerk te bewaken.

Hoofdconclusie 4

De raad heeft zijn controlerende taak onvoldoende uitgevoerd.

Voor een nadere toelichting op deze conclusies en voor overige conclusies uit het onderzoek verwijzen wij naar de hoofdstukken 5 en 6 van het onderzoeksrapport.

Aanbevelingen

In aansluiting op deze hoofdconclusies doet de rekenkamercommissie de volgende vier aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de welzijnssubsidies te verhogen en de kaderstellende en controlerende rol van de raad hierbij te versterken:

Aanbeveling 1

Maak duidelijk wat de gemeente met het welzijnswerk wil bereiken.

Breng daarom in kaart wat de maatschappelijke behoeften zijn van de verschillende doelgroepen en geef aan hoe de gemeente hierin wil en kan voorzien en blijf hier vervolgens consequent op sturen.

Aanbeveling 2

Schep de (financiële) mogelijkheden om de gekozen doelen vervolgens ook daadwerkelijk te halen.

Zorg ervoor dat er een goede balans is tussen wat de gemeente wil bereiken met het welzijnsbeleid en wat de gemeente hiermee redelijkerwijs kan bereiken. Benut vervolgens het subsidie-instrument om de uitvoering hiervan in de praktijk zo goed mogelijk te laten slagen.

Aanbeveling 3

Maak heldere afspraken en zorg ervoor dat deze optimaal worden nagekomen.

De Algemene Subsidieverordening en de Deelverordening Welzijn geven duidelijke kaders aan voor een goed verloop van het subsidieproces.

Zaak is dat hier in de praktijk ook naar wordt gehandeld en wel door als gemeente zelf consequent en tijdig de vereiste acties te ondernemen en ervoor te zorgen dat instellingen borg staan voor een adequate uitvoering.

Aanbeveling 4

Zorg ervoor dat de raad zijn controlerende rol kan vervullen.

Gebruik de jaarstukken om de raad op hoofdlijnen goed op de hoogte te houden. Dit begint ermee om in de programmabegroting kort en concreet vast te leggen wat de gemeente met het welzijnsbeleid wil bereiken en welke middelen hiervoor beschikbaar zijn. Vervolgens zal hierover verantwoording moeten worden afgelegd in de programmarekening. Daarnaast moet de raad tijdig worden geïnformeerd over tussentijdse ontwikkelingen die kunnen leiden tot substantiële tegenvallers in de begroting.

Bestuurlijke reactie college

In het kader van het bestuurlijk wederhoor hebben wij deze conclusies en aanbevelingen aan het college van Dantumadiel voorgelegd. Op 21 augustus 2013 ontvingen wij de reactie van het college, die wij hieronder integraal overnemen:

Geachte commissie,

Algemeen

U stelt ons college in de gelegenheid om in het kader van bestuurlijk wederhoor te reageren op het rapport van de Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân over de subsidieverlening door de gemeente Dantumadiel aan Stichting Kearn en aan Stichting Welzijn Het Bolwerk.

Voordat wij inhoudelijk op het rapport gaan reageren vinden wij het belangrijk u te laten weten dat wij principieel van mening van verschillen met de onderzoekers over de wijze waarop de relatie tussen een gemeente en een gesubsidieerde instelling ingericht zou moeten worden. Wij zijn van mening dat wanneer er sprake is van autonome stichtingen die instellingen ook zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen organisatie. Zolang de dienstverlening niet in het geding komt is er dan ook geen rol voor een gemeentebestuur.

Daarnaast hechten wij er aan om nader in te gaan op de context waarbinnen de subsidieverlening heeft plaatsgevonden. Naar onze mening wordt daarmee door de onderzoekers onvoldoende rekening gehouden.

Tenslotte zullen wij puntsgewijs ingaan op de door de onderzoekers geformuleerde hoofdconclusies.

Context

Op 29 november 2012 is door ons al aangegeven de keuze voor een onderzoek naar de subsidieverlening naar Het Bolwerk en Stichting Kearn niet erg gelukkig te vinden. Daar is naar voren gebracht dat een aanvullend onderzoek op een eerder rapport over de subsidieverlening van Dantumadiel naar juist deze twee instellingen bekeken zal moeten worden tegen de context dat voor beide subsidierelaties geldt dat deze voortkomen uit de "erfenis" van de in 2010 opgeheven Dantumadielse welzijnsstichting SWD.

Consequentie daarvan was – zo is aangegeven – dat het stelsel van afspraken vooral gericht was op continuïteit van het uitvoerende werk. Daarbij is als uitgangspunt het op dat moment aanwezige personeelsbestand genomen.

Een tweede aspect dat in deze vergadering is aangegeven is dat de gemeente Dongeradeel – als eerste subsidiënt van Het Bolwerk – in 2010 gestart is met een traject om te komen tot een nieuwe wijze van subsidieverlening.

Daartoe is bureau Van der Schaaf in de arm genomen en is sindsdien gewerkt om de subsidieverlening zodanig te wijzigen dat deze geheel gebaseerd is op het DAP-kaartensysteem (DAP= Dienst-Activiteit-Product).

Deze keuze van Dongeradeel heeft er toe geleid dat Dantumadiel voor wat betreft Het Bolwerk niet door is gezet met het verder uitwerken van het systeem van Beleidsgestuurde Contract Financiering.

Tenslotte is aangegeven dat voor beide subsidierelaties geldt dat deze in de nabije toekomst ingrijpend zal gaan veranderen. Voor Het Bolwerk geldt dat binnen het project De Kanteling en voor Kearn de visie om het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang te harmoniseren.

Wanneer het conceptrapport nu gelezen wordt, valt op dat deze wezenlijke context voor de subsidieverlening van de beide instellingen in onvoldoende mate is meegenomen. Het onderzoek heeft vooral het karakter van een feitenrelaas. De genoemde context maakt echter dat ook de houding van de gemeente ten opzichte van de subsidieverlening aan beide instellingen anders is dan in een “normale” situatie. Anders gesteld: de bijzondere omstandigheden waarin de subsidieverlening in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden maakt het lastig om deze zomaar langs de normale meetlat te leggen. Dat wil niet zeggen dat er nergens fouten zijn gemaakt en/of zaken beter hadden gekund, maar wel dat wij ons niet zondermeer kunnen herkennen in het beeld dat in dit rapport door de onderzoekers wordt geschetst.

Uit het rapport blijkt dat de onderzoekers een andere visie hebben op de rolverdeling tussen gemeente en gesubsidieerde instellingen. Daar waar het gemeentelijk subsidiebeleid gebaseerd is op de situatie waarbij de instellingen als zelfstandige en autonome organisaties worden getypeerd, lijken de onderzoekers te vinden dat de gemeente wel degelijk een rol hebben wanneer er zich binnen een instelling een crisis voordoet. Ook spreekt uit het rapport de gedachte dat de gemeente zich ook financieel meer verantwoordelijk voor de financiën van de stichtingen zou dienen te voelen.

Wij delen zoals gezegd deze mening niet en vinden dat de instellingen zelf verantwoordelijk zijn. Dat geldt voor de eigen organisatie, het eigen personeelsbeleid en ook het eigen financiële beleid.

Dit principiële verschil van inzicht maakt ook dat wij ons niet herkennen in de beeldvorming die de onderzoekers in het rapport neerzetten waar het gaat om deze relatie. De onderzoekers lijken zodanig oog te hebben voor de afhankelijke positie van een gesubsidieerde instelling ten opzichte van de geldverstrekken overheid, dat zij daarbij de objectiviteit hier en daar wat uit het oog hebben verloren.

Reactie op hoofdconclusies

In het navolgende wordt zoals gevraagd expliciet ingegaan op de door het onderzoeksbureau geformuleerde hoofdconclusies:

a. De gemeente vraagt van de uitvoerders om op een nieuwe manier te werken, maar als het gaat om aansturing, blijft de gemeente zelf in de rol van traditionele opdrachtverlener.

Wij herkennen ons niet in het beeld dat hier wordt geschetst. Juist hier wordt de context van de op handen staande veranderingen (de kanteling bij Het Bolwerk en de harmonisatie bij Kearn) niet benoemd terwijl dit van wezenlijk belang is om te kunnen oordelen over de reden waarom niet doorgezet is op de invoering van de DAP-kaarten systematiek. De constatering dat een goede analyse van vraag en aanbod nog ontbreekt en dat het daardoor moeilijk is om goed vraaggestuurd te werken delen wij overigens wel. Ook hier is nog een hele kanteling nodig.

b. Door de verschillende bezuinigingsmaatregelen en de beperkte financiële kaders loopt de gemeente het gevaar dat het peuterspeelzaalwerk, het VVE-programma en het welzijnswerk steeds verder uitgekleeft worden.

De onderzoekers geven hier een mening. Dat kan, maar het is uiteindelijk een politieke afweging van de gemeenteraad hoeveel en aan welke producten gemeentelijke middelen voor worden uitgetrokken. Het is evident dat dat niet in alle gevallen positief uitvalt voor instellingen. Ook is het duidelijk dat er in een dergelijke situatie niet veel te onderhandelen valt. Hoewel aan de andere kant de gemeentepolitiek met enige regelmaat goede initiatieven met een subsidie belooft.

c. Het college is in gebreke gebleven om in deze overgangperiode het hele proces van subsidieverlening aan Stichting Welzijn Het Bolwerk te bewaken.

Wij herkennen ons niet in het geschetste beeld. De tekst in deze paragraaf gaat volledig voorbij aan de situatie waarbij op initiatief van de gemeente Dongeradeel is hard is gewerkt aan een andere subsidiemethode. In een dergelijke situatie past het niet om – zoals de onderzoekers suggereren – als gemeente Dantumadiel daarnaast gaat zoeken naar alternatieven. Veel belangrijker is dat – gezamenlijk door Dantumadiel en Dongeradeel (en het Bolwerk) – de lijnen uit zijn gezet voor de komende Kanteling.

De onderzoekers hebben wel een punt dat de subsidieverlening in 2012 adequater had gekund. Daarbij is wellicht – achteraf bekeken – een te afwachtende houding richting het traject in Dongeradeel aangenomen.

d. De raad heeft zijn controlerende taak onvoldoende uitgevoerd.

Het oordeel hierover is uiteraard aan de raad zelf.

In tegenstelling tot bij de door de onderzoekers geformuleerde conclusies, kunnen wij ons daarentegen wel vinden in de door hen geformuleerde aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn toepasbaar. Ook in een situatie “na de kanteling”.

Tot slot

Ondanks onze andere visie op de resultaten hebben wij waardering voor het werk dat de onderzoekers hebben verricht om uit de grote hoeveelheid materiaal te komen tot een overzicht beeld van de subsidiëring van de beide instellingen in de afgelopen periode. Wij kunnen en zullen deze analyse aanwenden om het subsidiebeleid in onze gemeente aan te scherpen en te verbeteren.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Dantumadiel,

de secretaris,

de burgemeester,

B.T.T. Schat

A. Aalberts

Nawoord rekenkamercommissie

Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat het college van b&w zich niet op alle onderdelen herkent in het geschetste beeld. Wij merken hierbij op dat het beeld gebaseerd is op dossieronderzoek en op interviews met alle betrokken partijen en de nadere analyse die de onderzoekers en de commissie op basis daarvan hebben gedaan. Verder geeft het college aan niet erg gelukkig te zijn met de keuze voor dit onderzoeksonderwerp. Het onderzoek is juist op verzoek van de gemeenteraad gedaan in het verlengde van het vorige subsidieonderzoek in 2011, waarbij deze instellingen concreet zijn genoemd als onderwerp van onderzoek.

Het college schrijft dat het principiële van mening verschilt met de rekenkamercommissie ten aanzien van de relatie gemeente – gesubsidieerde instelling en dat de instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen organisatie, het personeelsbeleid en het financiële beleid. Het college is van mening dat wanneer er sprake is van zelfstandige en autonome stichtingen, die instellingen ook zelf verantwoordelijk zijn. Zolang de dienstverlening niet in het geding komt, is er dan ook geen rol voor een gemeentebestuur. Naar onze mening is er geen sprake van een principiële verschil van mening.

Zolang de dienstverlening niet in het geding komt, vinden wij ook dat er geen rol is voor het gemeentebestuur. Niettemin signaleren wij dat door de verschillende bezuinigingsmaatregelen en de beperkte financiële kaders de dienstverlening wel gevaar loopt. Daarbij komt dat als er sprake zou zijn van een bijzondere crisissituatie, de commissie zich kan voorstellen dat dit van invloed kan zijn op de realisatie van de tussen de gemeente en de instelling gemaakte afspraken. In dat geval is alertheid en signalering naar de raad wenselijk.

Het college heeft een reactie gegeven op de door ons geformuleerde conclusies, in de bestuurlijke reactie weergegeven onder de punten a t/m d.

Onder punt a. staat de conclusie dat de gemeente zelf in de rol van de traditionele opdrachtverlener blijft zitten, maar van de uitvoerders vraagt om op een nieuwe manier te werken. Deze nieuwe manier van werken vraagt juist om het in kaart brengen van de maatschappelijke behoeften van de verschillende doelgroepen en hoe de gemeente hierin wil en kan voorzien, ofwel vraaggestuurd. De gemeente heeft in 2010 met de Stichting KEaRN en Stichting Welzijn Het Bolwerk een begin gemaakt met BCF (Beleidsgestuurde Contract Financiering), maar heeft dat niet doorgezet. Samen met Dongeradeel is gekozen voor de DAP-systematiek (Dienst-Activiteit-Product), wat meer aanbodgericht is vanuit de instellingen. Het college constateert in zijn reactie dat een goede analyse van vraag en aanbod nog ontbreekt en dat het daardoor moeilijk is om goed vraaggestuurd te werken. De commissie is van mening dat de gemeente het beste vast had kunnen houden aan BCF.

Bij b. signaleert de commissie een mogelijk knelpunt, namelijk dat de financiële positie van beide instellingen verslechtert, met alle mogelijke risico's van dien. Vanzelfsprekend is de politieke afweging aan de gemeenteraad.

Ten aanzien van c., waarbij is gesteld dat het college in gebreke is gebleven om in de overgangsperiode 2010-2011 het hele proces van subsidieverlening aan Stichting Welzijn Het Bolwerk te bewaken, geeft het college aan zich niet in dit beeld te herkennen.

Niettemin geeft het college ook aan dat de subsidieverlening in 2012 adequater had gekund en dat daarbij wellicht – achteraf bekeken – een te afwachtende houding richting het traject in Dongeradeel is aangenomen. De commissie is van mening dat dit ook geldt voor 2010 en 2011.

Hoewel de conclusies door het college niet worden gedeeld, kan het college zich wel vinden in de geformuleerde aanbevelingen. De commissie is van mening dat de aanbevelingen niet op zichzelf, maar in samenhang met de conclusies moeten worden gezien.

Wij denken – mede gezien de reactie van het college ten aanzien van de aanbevelingen – dat dit rapport bijdraagt aan de kaderstellende en controlerende rol van uw raad met betrekking tot het subsidiebeleid.

Met vriendelijke groet,

E.A. Martens, voorzitter

Bijlage

Onderzoek uit 2011

Het onderzoek met betrekking tot Stichting KEaRN en Stichting Welzijn Het Bolwerk van 2013 is een aanvulling op het onderzoek 'Doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente Dantumadiel' uit 2011. De rekenkamercommissie heeft destijds vijf aanbevelingen gedaan en volledigheidshalve verwijzen wij graag naar twee aanbevelingen uit dat onderzoek, die ook relevant zijn voor de onderhavige welzijnssubsidies:

1. Benut het instrument van subsidieverlening om samenwerking te stimuleren

De samenwerking tussen de bibliotheek en de basisscholen is een goed voorbeeld om het maatschappelijk rendement van het instrument subsidieverlening te vergroten. Zeker nu allerlei organisaties te maken krijgen met bezuinigingen, verdient het aanbeveling om de mogelijkheden van samenwerking tussen maatschappelijke organisaties (zoals scholen, kerkbesturen, sportverenigingen, woningcorporaties, ...) te verkennen en te stimuleren, zodat zij gezamenlijk meer voor de inwoners van de gemeente kunnen realiseren.

2. Benut de subsidieverlening om beter inzicht te krijgen in ontwikkelingen

De gemeente vraagt in het kader van de subsidieverstreking vaak uitsluitend om een financiële verantwoording en om informatie over de uitvoering van concrete activiteiten (zoals zorguren). Van de gesubsidieerde organisaties mag echter bij uitstek worden verwacht, dat zij goed zicht hebben op de relevante ontwikkelingen op hun werkterrein. De aanbeveling is dan ook om deze organisaties waar mogelijk te gebruiken als 'extra ogen en oren van het gemeentebestuur' en hen hierover te laten rapporteren. Enkele voorbeelden:

- wat is de omvang van gezinnen met een opstapeling van probleemfactoren en om welke problematiek gaat het hierbij (zoals schulden, verwaarlozing, sociaal isolement)?*
- welke andere organisaties zijn op het betrokken werkterrein actief, welk aanbod bieden zij en hoe kunnen zij elkaar aanvullen en versterken?*
- in hoeverre zijn de inwoners van Dantumadiel van mening dat het welzijnswerk voldoende toegankelijk en beschikbaar is?*
- welke veelbelovende of beproefde methoden verdienen (meer) aandacht in Dantumadiel om sneller of beter resultaat te boeken?*

Onderzoeksrapport

Subsidieverlening door de gemeente
Dantumadiel aan Stichting KEaRN en aan
Stichting Welzijn Het Bolwerk

Colofon

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

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân bestaat uit:

Dhr. E.A. Martens (voorzitter)

Dhr. W. de Boer (lid)

Mw. C.M.E. Ruiter (lid)

Mw. R. de Vries (secretaris a.i.)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Aanleiding	4
1.3	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	5
1.4	Afbakening en onderzoeksmethode	6
1.5	Leeswijzer	7
2.	Doeltreffendheid	8
2.1	Kwantitatieve prestatieafspraken	8
2.2	Kwalitatieve prestatieafspraken	10
2.3	Bijdrage prestaties aan programmadoelen	12
2.4	SMART prestatieafspraken	13
2.5	Controle op prestaties	14
2.6	Maatregelen bij onderprestatie	15
2.7	Geleverde prestaties	16
3.	Doelmatigheid	18
3.1	Subsidiebedragen	18
3.2	Aandeel subsidie in exploitatiebegroting	21
3.3	Realisatie prestaties binnen financiële kaders	22
3.4	Financiële afstemming	23
3.5	Inhoudelijke afstemming	24
3.6	Criteria voor doelmatigheid	25
3.7	Geleverde inzet op het gebied van efficiëntie	25
3.8	Informatie-uitwisseling tussen de stichtingen en het college	26
4.	Rechtmatigheid	30
4.1	Toepassing Algemene Subsidieverordening en Deelverordening Welzijn	30
4.2	Verantwoordingsinformatie aan de raad	33
4.3	Kaderstellende en controlerende rol van de raad	34
5.	Conclusies per onderzocht aspect	36
5.1	Conclusies over doeltreffendheid	36
5.2	Conclusies over doelmatigheid	37
5.3	Conclusies over rechtmatigheid	39
6.	Hoofdconclusies	40

7. Aanbevelingen	44
Bijlage 1 Normenkader	46
1. Normen over de doeltreffendheid	46
2. Normen over de doelmatigheid	46
3. Normen over rechtmatigheid.....	46
Bijlage 2 Bronnen	48
Overzicht van geïnterviewde personen	48
Overzicht van bestudeerde documenten.....	50

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Dit onderzoek van de Rekenkamercommissie (RKC) Noordoost Fryslân onderzoekt de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidieverlening van de gemeente Dantumadiel aan de welzijnsinstellingen Stichting Welzijn Het Bolwerk en Stichting KEaRN. Onderzoeksbureau Domeinie Φ Kerstens heeft dit onderzoek uitgevoerd onder aansturing en verantwoordelijkheid van de RKC. De RKC ondersteunt hiermee de gemeenteraad in zijn controlerende en kaderstellende taak. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding, het doel, de onderzoeksvragen en de methode van onderzoek.

1.2 Aanleiding

De gemeente Dantumadiel verleent jaarlijks aanzienlijke subsidiebedragen aan diverse maatschappelijke instellingen. Deze subsidies worden verstrekt om doelen verwoord in de raadsprogramma's 'Leven Lang Leren' en 'Met Elkaar Voor Elkaar' te kunnen verwezenlijken. De gemeente heeft echter niet altijd scherp of de verstrekte subsidies ook tot het beoogde effect leiden. Binnen de gemeente zijn er vragen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het gevoerde beleid en naar het realiteitsgehalte van de ambities op dit gebied. Wat wil en kan de gemeente, al dan niet in samenspraak met burgers en maatschappelijke partijen, op het brede terrein van zorg en welzijn bereiken? In hoeverre draagt de ingezette koers van prestatiegerichte sturing in het welzijnsbeleid bij aan het beter bereiken van de gewenste doelstellingen? Genoemde vragen vormden voor de RKC Noordoost Fryslân aanleiding om in 2011 onderzoek uit te voeren naar de opbrengsten van gemeentelijke welzijns-subsidies. Meer specifiek waren de subsidierelaties met de Stichting Openbare bibliotheken Noordoost Fryslân, de Stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, de Stichting maatschappelijk werk Fryslân en Zorgcombinatie Interzorg onderwerp van onderzoek.¹

Mede naar aanleiding van het onderzoek uit 2011 heeft de gemeenteraad verzocht om alsnog specifiek onderzoek te laten doen naar de effectiviteit en efficiency van de subsidies verstrekt onder de programma's 'Leven Lang Leren' en 'Met Elkaar Voor Elkaar' aan welzijnsinstellingen die niet betrokken zijn in het onderzoek van 2011. De RKC heeft gehoor gegeven aan dit verzoek door een aanvullend onderzoek in te stellen naar de subsidieverlening aan Het Bolwerk en Stichting KEaRN.

Na de opheffing van de Stichting Welzijn Dantumadiel in december 2009 zijn de verschillende werksoorten met ingang van 1 januari 2010 ondergebracht bij de brede welzijnsorganisatie Het Bolwerk en Stichting KEaRN. Het Bolwerk houdt zich bezig met jongerenwerk, sociaal cultureel werk, opbouwwerk en projecten, vrijwilligerscentrale en maatschappelijke stage, mantelzorg en ouderenwerk. Bij Stichting KEaRN gaat het feitelijk om KEaRN Klein die zich bezighoudt met peuterspeelzaalwerk in de gemeente Dantumadiel. De werkzaamheden van deze stichting betreffen regulier peuterspeelzaalwerk voor zes peuterspeelzalen (in Zwaagwesteinde, Broeksterwoude, Damwoude, Wousterswoude, Veenwouden en Rinsumageest) en voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

¹ Zie hiervoor het rapport *Doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente Dantumadiel*, december 2011 van de RKC Noordoost Fryslân.

Beide stichtingen ontvangen van de gemeente op jaarbasis een substantieel bedrag en beide stichtingen zijn niet eerder in een onderzoek van de RKC Noordoost Fryslân betrokken.

1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek behelst een objectieve beoordeling van met name de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverlening aan de genoemde welzijnsinstellingen. Daarnaast zal worden bekeken of de subsidieverlening rechtmatig en transparant is en dat de raad in staat wordt gesteld hierbij zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. Dit alles met als doel om te leren van het verleden. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Zijn de subsidies aan Het Bolwerk en Stichting KEARN doeltreffend en doelmatig en wordt de raad van de gemeente Dantumadiel in staat gesteld hierbij zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Meer specifiek richt de RKC zich op de drie pijlers voor overheidsbeleid: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Ten aanzien van elke pijler zijn deelvragen geformuleerd.

Deelvragen over de doeltreffendheid

1. Welke prestatie- en overige subsidieafspraken heeft het college gemaakt met de twee instellingen (in kwantitatieve en kwalitatieve zin)?
2. In hoeverre dragen deze prestaties bij aan de doelen uit de Programmabegroting?
3. Hoe moeten de subsidieafspraken worden beoordeeld in het licht van het SMART-beginsel?
4. Hoe zijn de prestatie- en overige subsidieafspraken tot stand gekomen?
5. Op welke wijze wordt gecontroleerd of de afgesproken prestaties c.a. tijdig worden geleverd?
6. In hoeverre hebben de twee instellingen de afgesproken prestaties c.a. daadwerkelijk geleverd?
7. Wat doet het college met deze informatie?

Deelvragen over de doelmatigheid

1. Wat zijn de jaarlijkse kosten per instelling en hoe worden deze gedekt, respectievelijk welk aandeel wordt gedekt door subsidies van de gemeente Dantumadiel?
2. Is er sprake van (mogelijke) overlap tussen verschillende programma's en subsidies? Bijv. tussen de hier bedoelde directe subsidies én andere geldstromen via de Wmo of het algemeen maatschappelijk werk? Zo ja, hoe ziet die overlap eruit en wat betekent dit voor de doelmatigheid van het gemeentelijke beleid?
3. Zijn er tussen het college en de instellingen afspraken c.q. criteria vastgelegd over de doelmatigheid, zoals de kosten per eenheid, prestatie of anderszins?
4. Op welke wijze werken het college en de instellingen aan het realiseren van een doelmatige uitvoering?

Deelvragen over de rechtmatigheid

1. Past het college de Algemene subsidieverordening en de Deelverordening welzijn toe bij het maken van subsidieafspraken met de twee instellingen?

2. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de subsidieverlening aan de twee instellingen? Dit geldt in het bijzonder voor de verantwoordingsinformatie.
3. Wat doet de raad met die informatie?

1.4 Afbakening en onderzoeksmethode

Het onderzoek richt zich op de subsidieverlening in de gemeente Dantumadiel in de jaren 2010 en 2011. Waar mogelijk is het jaar 2012 eveneens bij het onderzoek betrokken. Het in 2011 door de RKC uitgevoerde onderzoek *Doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente Dantumadiel* is als uitgangspunt genomen. Aspecten die in het onderzoek van 2011 al nadrukkelijk onderzocht zijn, zijn niet opnieuw onder de loep genomen. Wel zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit dit eerdere onderzoek meegenomen in zover zij een bijdrage leveren aan de beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen.

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

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

Doeltreffendheid

- Φ Bestuderen van beleidsplannen en begrotingsdocumenten om de beoogde doelen in kaart te brengen, evenals de gemaakte prestatieafspraken;
- Φ Destilleren van monitoringsinformatie uit (periodieke) voortgangsrapportages en jaarverslagen van beide welzijnsinstellingen;
- Φ Bestuderen van bestaande onderzoeken die zijn uitgevoerd door de welzijnsinstellingen zelf;
- Φ Houden van interviews met medewerkers van beide welzijnsinstellingen;
 - Stichting KEARN: een interview met een medewerker die de financiën beheert, een interview met een medewerker die inhoudelijk informatie kan verschaffen over het doelbereik in de gemeente Dantumadiel en een interview met de voorzitter van de cliëntenraad;
 - Het Bolwerk: een interview met een medewerker die de financiën beheert en interviews met medewerkers die inhoudelijke informatie kunnen verschaffen over de deelgebieden waarbinnen de stichting actief is (jongerenwerk, sociaal-cultureel werk, ouderenwerk, vrijwilligerswerk en mantelzorg);
- Φ Houden van een interview met de verantwoordelijke wethouder.

Doelmatigheid

- Φ Bestuderen van jaarverslagen om kosten in kaart te brengen;
- Φ Maken van een financiële analyse om zicht te krijgen in hoeverre er sprake is van een adequaat financieel beheer door de welzijnsinstellingen;

- Φ Houden van interviews met betrokken ambtenaren en medewerkers van beide stichtingen om in kaart te brengen hoe en met welk resultaat zij een doelmatige uitvoering realiseren;
- Φ Houden van een interview met de verantwoordelijke wethouder.

Rechtmatigheid

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

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat doeltreffendheid centraal. Hier worden de normen voor doeltreffendheid besproken en toegepast bij beoordeling van beleid. Hoofdstuk 3 heeft doelmatigheid als onderwerp. In hoofdstuk 4 heeft de rechtmatigheid als onderwerp. In hoofdstuk 5 staan de conclusies beschreven. Hier worden de belangrijkste bevindingen per hoofdstuk geduid. Hoofdstuk 6 tenslotte, bestaat uit aanbevelingen.

In bijlage 1 vindt u het ontwikkelde en gehanteerde normenkader. Bijlage 2 bevat de bronnenlijst en de respondentenlijst.

2. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk wordt de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid getoetst aan de hand van zeven normen (zie bijlage 1). Doeltreffendheid staat voor de relatie tussen de vastgelegde doelstelling, de gerealiseerde output en de bereikte effecten.

Elke paragraaf behandelt een norm. Bij de uitwerking is steeds een onderscheid gemaakt tussen Het Bolwerk en Stichting KEARN.

2.1 Kwantitatieve prestatieafspraken

*Norm 1: het college heeft **kwantitatieve** prestatieafspraken gemaakt met de stichtingen KEARN en Het Bolwerk (aantal peuters, aantal doelgroeppeuters VVE, aantal deelnemende jongeren et cetera).*

Het Bolwerk

Na de opheffing van Stichting Welzijn Dantumadiel (SWD), is het welzijnswerk met ingang van 1 januari 2010 uitbesteed aan Het Bolwerk. De afspraken over de uitvoering van dit werk zijn vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst 2010. In deze uitvoeringsovereenkomst staat dat voor het jaar 2010 enkel op hoofdlijnen afspraken worden gemaakt, aangezien 2010 een overgangsjaar betreft. Het college kondigt aan de afspraken voor de jaren 2011-2014 te zullen concretiseren, waarbij gestreefd wordt naar betere aansluiting bij de raadsprogramma's 'Dantumadiel voor elkaar', 'Zorgzaam Dantumadiel' en 'Veiligheid Voorop'.

Bij de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst 2010 worden de beginselen van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) gevolgd. Deze methode moet leiden tot duidelijke en transparante afspraken over welke producten tegen welke prijs worden afgenomen.

In de uitvoeringsovereenkomst wordt voor de gewenste producten verwezen naar de afspraken die voor 2008 en 2009 zijn gemaakt met SWD en die zijn neergelegd in de notitie 'verwachte resultaten 2010 subsidiëring welzijnswerk' die als bijlage is opgenomen bij de uitvoeringsovereenkomst. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de beleidsdoelen van de gemeente met bijbehorende gewenste activiteiten op het gebied van jongerenwerk, volwassenenwerk/opbouwwerk, ouderenwerk, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Bij de activiteiten worden geen kwantitatieve prestatieafspraken genoemd. In tegenstelling tot wat aangekondigd is in de uitvoeringsovereenkomst 2010 worden de subsidieafspraken voor de jaren 2011 en 2012 niet (tijdig) geconcretiseerd. De reden daarvan is de overgang naar de DAP-systematiek². Wel is in dat kader in de subsidieverlening voor 2011 (bij brief van 5 januari 2011) o.a. geschreven: 'de subsidieverlening is gebaseerd op de activiteiten zoals die door Het Bolwerk in de subsidieaanvraag zijn ingediend; geconstateerd wordt dat de DAP-kaarten voor Dantumadiel nog niet volledig zijn ingevuld en dat dit - vanwege het proces waarin Dantumadiel en Dongeradeel zich samen met het Bolwerk in bevinden - acceptabel werd geacht'.

In december 2012 wordt door het college een document verzonden aan Het Bolwerk waarin de subsidie voor 2011 wordt vastgesteld en de subsidies voor 2012 en 2013 worden verleend. Door middel van een bijlage bij deze brief worden subsidieafspraken vastgelegd voor 2012.

² DAP staat voor Diensten, Activiteiten, Producten. DAP-kaarten zijn korte nota's waarin Diensten, Activiteiten en Producten omschreven worden naar onder andere doelstelling, doelgroep, beoogd resultaat en wijze van rapportage en registratie.

Het jaar 2012 is dan echter al nagenoeg voorbij.

Met deze subsidieafspraken wordt wel een poging gedaan de beleidsdoelen te concretiseren. Het Bolwerk is in de periode 2010-2012 bezig met het uitwerken en invoeren van DAP-kaarten, waarbij zij alle activiteiten die Het Bolwerk uitvoert, vertaalt naar prestatieafspraken en de daarbij benodigde inspanning en kosten berekent.

Er is **niet voldaan aan de norm** omdat het college in de periode 2010 tot en met 2012 geen kwantitatieve afspraken heeft gemaakt met Het Bolwerk. Na de opheffing van SWD heeft Het Bolwerk de al lopende activiteiten en werkzaamheden waar mogelijk gecontinueerd, zonder dat is gestuurd op kwantitatieve indicatoren. In de subsidieverleningsbrief van december 2012 wordt voor het eerst een aanzet gedaan tot het maken van kwantitatieve prestatieafspraken op basis van DAP-kaarten.

KEaRN

Regulier peuterspeelzaalwerk

Na de opheffing van Stichting Welzijn Dantumadiel (SWD), is in 2010 een uitvoeringsovereenkomst opgesteld met Stichting KEaRN voor het reguliere peuterspeelzaalwerk. In deze uitvoeringsovereenkomst wordt afgesproken dat Stichting KEaRN het peuterspeelzaalwerk overneemt van SWD en de zes peuterspeelzalen in stand houdt. In de overeenkomst wordt eveneens een meerjarenovereenkomst aangekondigd voor 2011 en verder. Deze meerjarenovereenkomst is er niet gekomen, omdat de gemeente de voorkeur gaf aan een publiekrechtelijke (eenzijdige) subsidieverlening boven een privaatrechtelijke (tweezijdige) uitvoeringsovereenkomst. Vanaf 2011 is dus afgestapt van de uitvoeringsovereenkomst. In plaats daarvan worden de afspraken voortaan geregeld aan de hand van een subsidiebeschikking met bijbehorend activiteitenplan. Stichting KEaRN dient zelf de opdracht te destilleren uit de programmadoelen van de gemeente. Een specifieke opdracht met kwantitatieve prestatieafspraken voor het reguliere peuterspeelzaalwerk ontbreekt dus (wat Stichting KEaRN overigens wel gewend is van overeenkomsten met Tytsjerksteradiel). De gemeente heeft 'geen zwaar beleid gehangen' aan het peuterspeelzaalwerk met het oog op de naderende harmonisatie. De gemeente beschouwt deze constructie dan ook als een soort tussenfase en is tot de harmonisatie is doorgevoerd niet van plan prestatieafspraken te maken over het reguliere peuterspeelzaalwerk.

N.B. 'Op 1 augustus 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) van kracht geworden. Met deze wet is harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang sterk in het kader van het terugdringen van ontwikkelingsachterstanden komen te staan. Het wetsvoorstel stuurt aan op meer en betere voorschoolse educatie in zowel de kinderopvang als op peuterspeelzalen.

De gemeente heeft de regie over de lokale harmonisatie. Dat betekent onder andere dat zij zelf mag bepalen in welke mate ze stuurt op samenwerking dan wel integratie. Ook heeft de gemeente de vrijheid om een eigen doelgroepbeleid voor VVE te bepalen.'³

In het kader van de Wet OKE doet gemeente Dantumadiel onderzoek naar de harmonisatie van het peuterspeelzaalwerk, het VVE-programma en de kinderdagopvang. De uitkomsten van dit onderzoek worden in maart 2013 verwacht.

Er is **niet voldaan aan de norm** omdat het college enkel de afspraak heeft gemaakt dat Stichting KEaRN de zes peuterspeelzalen draaiende moet houden. Er zijn *geen* kwantitatieve afspraken gemaakt.

³ <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/16/400.html>

VVE

Voor de uitvoering van Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) is wel een opdracht ontvangen van de gemeente met een aantal concrete prestatieafspraken. De prestatieafspraken die zijn gemaakt op het gebied van VVE zijn dat:

- VVE beschikbaar moet zijn voor alle kinderen die daarvoor in aanmerking komen (wettelijke eis);
- VVE moet volwaardig zijn (i.c. voldoen aan de wettelijke eisen, zoals een gediplomeerde tutor en elk doelgroepkind moet 4 dagdelen per week het VVE-programma volgen);
- Stichting KEARN de enige VVE-aanbieder is in Dantumadiel, dus ook kinderen die op het kinderdagverblijf zitten en VVE ontvangen, ontvangen dit van Stichting KEARN.

Er is **deels voldaan aan de norm** omdat wel is afgesproken dat er een VVE-aanbod is voor *alle* zorgpeuters. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over bijvoorbeeld doelgroepbereik.

2.2 Kwalitatieve prestatieafspraken

*Norm 2: Het college heeft **kwalitatieve** prestatieafspraken gemaakt met de stichtingen KEARN en Bolwerk (ambitieniveaus peuterspeelzalen, klanttevredenheid, et cetera).*

Het Bolwerk

In de begeleidende brief van de gemeente bij de uitvoeringsovereenkomst 2010 staat dat 'als uitgangspunt is gehanteerd dat het huidige niveau van dienstverlening gelijk blijft en dat gestreefd wordt naar in ieder geval een kwalitatieve verbetering'. Dit uitgangspunt (continuering van het aanbod en handhaving of verbetering van het niveau van dit aanbod) is niet uitgewerkt in meetbare indicatoren.

In de verlening voor 2011 staat: Als aanvullende inhoudelijke eis stelt de gemeente dat 'Het Bolwerk een actieve bijdrage levert volgens de convenanten 'Soesa'⁴ en de 'Verwijsindex'⁵, maar het college geeft niet aan wat er onder actieve bijdrage wordt verstaan.

Er is **niet voldaan aan de norm**.

Stichting KEARN

Regulier peuterspeelzaalwerk

Dantumadiel vindt het belangrijk dat het peuterspeelzaalwerk goed uitgevoerd wordt en dat er een VVE-programma geboden wordt. Ook is er veel aandacht voor de toeleiding van zorgpeuters naar VVE en een warme overdracht naar de basisschool. De huidige landelijke ontwikkelingen dwingen de gemeente en Stichting KEARN opnieuw te bepalen hoe het peuterspeelzaalwerk en VVE georganiseerd gaat worden. Het College wil in elk dorp, in elke gemeenschap iets (blijven) aanbieden: kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk. Per dorp zal het aanbod worden afgestemd op de vraagbehoefte.

⁴ Soesa is een convenant voor de opvang en begeleiding van overlast gevende groepen jongeren

⁵ De Verwijsindex is een landelijk digitaal systeem waarin hulpverleners meldingen kunnen doen over jongeren met problemen.

Dit betekent dat de opvang en begeleiding voor 1-4 jarigen van dorp tot dorp kan verschillen. Het gaat erom wat het beste werkt. Uit het interview met medewerkers van Stichting KEaRN blijkt dat de kinderopvang terugloopt vanwege de oplopende kosten voor ouders, die minder vergoeding krijgen van de overheid. Hierdoor neemt de vraag naar peuterspeelzaalwerk toe. Stichting KEaRN ziet dat dit voor de samenleving een ongunstige situatie is. Stichting KEaRN verwacht dat de harmonisatie tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang binnen nu en twee jaar zijn beslag zal krijgen en dan wordt peuterspeelzaalwerk bij de kinderopvangorganisatie ingebed. KEaRN Klein verdwijnt dan. Stichting KEaRN juicht deze ontwikkeling toe, mits de overgang een zorgvuldig proces is met oog voor het personeel en behoud van opgedane kennis en expertise.

In de toekomst is er geen sprake meer van subsidiestromen voor peuterspeelzaalwerk via de gemeente, maar via de ouders. De VVE-gelden blijven wel via de gemeente beschikbaar. Stichting KEaRN speelt daar nu al op in en stelt zich op als een meedenkende partner voor de gemeente.

Voor het reguliere peuterspeelzaalwerk zijn afspraken gemaakt over het in stand houden van zes peuterspeelzalen. Dit uitgangspunt is niet uitgewerkt in meetbare indicatoren.

Er is **niet voldaan aan de norm**.

VVE

Voor de uitvoering van VVE zijn kwaliteitsafspraken gemaakt. In het document 'VVE 2010 subsidie' worden de volgende kwaliteitseisen aan tutoring gesteld:

- een opleidingsniveau van minimaal MBO 3 aangevuld met scholing voor tutoring (ook in 2012);
- leidsters uit de gemeente Dantumadiel hebben voorrang (ook in 2012);
- flexibel inzetbaar op alle peuterspeelzalen en kinderopvang (ook in 2012);
- groepjes doelgroepkinderen bestaan uit maximaal 4 peuters;
- inzet op de groep bedraagt minimaal een half uur per dagdeel.

Uit het jaarverslag 2010 van Stichting KEaRN blijkt dat de wet OKE tot gevolg heeft dat er niet langer op een aantal vaste speelzalen gewerkt wordt met VVE, maar dat er gewerkt wordt met een systeem van flex-tutoring. Een flex-tutor biedt ter plaatse extra ondersteuning aan peuters die in aanmerking komen voor VVE. De flex-tutor is dus actief op die peuterspeelzaal of peuterspeelzalen waar zich een of meerdere peuters bevinden uit de doelgroep, i.c. kinderen van laagopgeleide ouders, kinderen met een medische indicatie of kinderen die D/E scoren op de taaltoets van VVE.

Uit de evaluatie van deze werkwijze door Stichting KEaRN in 2011 komt naar voren dat flex-tutoring goed werkt, maar te kostbaar is. Vanuit financiële overwegingen heeft Stichting KEaRN besloten een andere vorm te kiezen voor VVE. In het document 'subsidie VVE 2012' wordt de definitie van doelgroepkinderen gewijzigd. Niet meer het opleidingsniveau van de ouder is bepalend, maar de uitkomst van de omgevingsanalyse door het consultatiebureau. De voorwaarde voor de ouder (om ouderbijdrage van de gemeente te ontvangen) is dat de peuter vier dagdelen gebruik maakt van VVE. De tweede voorwaarde is dat de tutor wordt ingezet op alle peuterspeelzalen. Vanwege de kosten wordt besloten nog wel op elke peuterspeelzaal VVE aan te bieden door middel van tutoring, maar dat uitsluitend op de peuterspeelzaal van Veenwouden een VVE-programma wordt aangeboden dat voldoet aan de eisen van de overheid (4 dagdelen per week).

De hierboven omschreven aanpak door Stichting KEaRN is in goed overleg met de gemeente vastgesteld, hoewel Stichting KEaRN vrij is om deze beslissingen naar eigen inzicht te nemen. De eis van de gemeente (en het Rijk) is slechts dat er een VVE-aanbod voor alle doelgroepkinderen is.

Er is **voldaan aan de norm** want er zijn kwalitatieve prestatieafspraken gemaakt over VVE.

2.3 Bijdrage prestaties aan programmadoelen

Norm 3: De prestaties dragen bij aan de doelen van de programma's 'leven lang leren' en 'met elkaar voor elkaar'.

Het Bolwerk

Het is aannemelijk dat de diensten en activiteiten van Het Bolwerk een bijdrage leveren aan de programmadoelen uit het raadsprogramma 'Met Elkaar, Voor Elkaar', hoewel dit niet of nauwelijks kan worden gemeten. Het Bolwerk werkt vooral aanbodgericht. Ze bieden een pakket aan activiteiten en diensten, dat door de jaren heen is ontstaan en dat door ervaren medewerkers wordt uitgevoerd.

Er is **aan de norm voldaan**, want de activiteiten van Het Bolwerk zijn gericht op de programmadoelen.

Stichting KEaRN

De opdracht aan Stichting KEaRN is om peuterspeelzaalwerk te bieden aan alle peuters van Dantumadiel en VVE aan alle zorgpeuters. Peuterspeelzaalwerk wordt landelijk gezien als een belangrijk instrument voor 'een leven lang leren'. Het (lange termijn) effect van VVE wordt in onderzoek niet altijd aangetoond, maar het is een wettelijke eis dat elke gemeente VVE-programma's aanbiedt aan zorgkinderen. De gemeente ontvangt hiervoor een rijkssubsidie.

In het programma 'leven lang leren' van de gemeente staan geen SMART geformuleerde doelstellingen, waardoor niet inzichtelijk gemaakt kan worden in hoeverre de programmadoelen gehaald worden en in hoeverre Stichting KEaRN daar een bijdrage aan heeft geleverd. Ondanks deze beperking ligt het in de lijn van de verwachting dat het werk van Stichting KEaRN bijdraagt bij aan het raadsprogramma 'een leven lang leren'.

In 2007 stelde het adviesbureau CPS, Onderwijsontwikkeling en Advies het rapport "Meerjarig Integraal Strategisch Taalbeleidsplan Gemeente Dantumadiel" voor de gemeente op. De gemeente zelf stelde in 2010 de beleidsnota "Fan pjut nei grut. Berne- en jongereinbelied Dantumadiel" vast. Deze stukken zijn volgens de medewerkers van Stichting KEaRN behoorlijk abstract, er worden geen prestatie-indicatoren genoemd, maar vanwege het nauwe contact dat bestaat met beleidsmedewerkers van de gemeente, weet Stichting KEaRN goed wat van hen verwacht wordt en aan welke programmadoelen zij een bijdrage moeten leveren.

Er is **aan de norm voldaan**, want de activiteiten van Stichting KEaRN zijn gericht op de programmadoelen.

2.4 SMART prestatieafspraken

<i>Norm 4: De prestatieafspraken zijn SMART geformuleerd.</i>

Het Bolwerk

Het college heeft geen prestatieafspraken gemaakt met Het Bolwerk. Het Bolwerk heeft enkel als opdracht gekregen het aanbod op het gebied van welzijnswerk te continueren. Het Bolwerk is samen met beleidsmedewerkers van de gemeente actief bezig met het invullen van DAP-kaarten om te komen tot SMART-geformuleerde prestatieafspraken. Dit proces duurt al enige jaren en er is enige vooruitgang zichtbaar. Zowel Het Bolwerk als de gemeente worstelt met de vraag hoe je prestaties SMART kunt formuleren. Uit interviews is gebleken dat zowel Het Bolwerk als de gemeente geen belang ziet in ellenlange registraties en pakken papier met cijfers waar je niet op kunt sturen. Het is dus zaak om hierin een juiste balans te vinden en per activiteit af te spreken wat haalbaar en zinvol is om te meten.

Er is **niet aan de norm voldaan**, omdat er geen SMART-geformuleerde prestatieafspraken zijn gemaakt.

Stichting KEaRN

Regulier peuterspeelzaalwerk

Het college heeft geen prestatieafspraken met Stichting KEaRN gemaakt. De enige afspraak is dat Stichting KEaRN de zes peuterspeelzalen in stand houdt. Ondanks dat hierover geen afspraken zijn gemaakt, brengt Stichting KEaRN zelf het doelgroepbereik en de tevredenheid van medewerkers en ouders in kaart. Stichting KEaRN doet hiervan verslag in de jaarrapportages. Stichting KEaRN heeft geen streefcijfers voor wat betreft klant- en medewerkerstevredenheid en doelgroepbereik.

Er is **niet aan de norm voldaan**, omdat er geen SMART geformuleerde prestatieafspraken zijn gemaakt.

VVE

Over VVE is afgesproken dat er een aanbod is voor alle doelgroepkinderen. Dit is een SMART-geformuleerde afspraak. Ook de definitie van 'doelgroepkind' is SMART geformuleerd.

Er is **aan de norm voldaan**, omdat er SMART-geformuleerde prestatieafspraken zijn gemaakt over VVE.

2.5 Controle op prestaties

Norm 5: B&W controleert of de afgesproken prestaties (tijdig) zijn geleverd.

Het Bolwerk

In 2010 kreeg Het Bolwerk de opdracht om het welzijnswerk van SWD voort te zetten. In de bijlage bij de uitvoeringsovereenkomst 2010 staat een lijst van activiteiten waarvan de gemeente verwacht dat Het Bolwerk ze uitvoert. Het Bolwerk heeft een uitgebreid jaarverslag aangeleverd over 2010 waarin gerapporteerd wordt over de uitgevoerde activiteiten. De gemeente is akkoord gegaan met deze inhoudelijke verantwoording en heeft de subsidie over 2010 op basis van het jaarverslag en de jaarrekening vastgesteld.

In oktober 2010 heeft Het Bolwerk een subsidieaanvraag voor 2011 ingediend op basis van een activiteitenplan dat is opgesteld met behulp van de DAP-systematiek. Voor 2011 heeft dus niet de gemeente maar Het Bolwerk de lijst van activiteiten opgesteld. Het college zet in de subsidieverlening van 2011 vraagtekens bij de subsidieaanvraag omdat het activiteitenplan nog niet compleet is. Het college schrijft: 'Gelet op de fase van de wijziging van de subsidiesystematiek waar wij ons gezamenlijk in bevinden is dat op dit moment acceptabel. Het is echter wel zaak dat deze DAP-kaarten zo spoedig mogelijk volledig worden ingevuld.' Daarbij wordt de termijn van 1 maart 2011 genoemd. Het Bolwerk heeft de DAP-kaarten niet voor 1 maart volledig ingevuld ingeleverd. Het college heeft daar geen consequenties aan verbonden.

Om te kunnen controleren of Het Bolwerk de voorgenomen activiteiten daadwerkelijk heeft uitgevoerd, is het jaarverslag van 2011 nodig, echter dit jaarverslag ontbreekt. Het Bolwerk heeft enkel een overzicht van de ingevulde DAP-kaarten aangeleverd. Het overzicht was niet compleet. Het was dus voor de gemeente niet mogelijk om te controleren of Het Bolwerk zich aan de afspraken over de verantwoording van 2011 heeft gehouden. Desondanks is de subsidie over 2011 vastgesteld.

Uit de interviews met gemeenteambtenaren en de wethouder blijkt dat gemeente Dantumadiel niet veel energie meer wil steken in de samenwerking met Het Bolwerk. Het Bolwerk wordt gezien als een stichting waarbij het rommelt en gezien de aankomende veranderingen in het kader van de Kanteeling, wordt Het Bolwerk 'overeind' gehouden, omdat er ook in de overgangsfase welzijnswerk moet worden verricht.

Er is **aan de norm voldaan in 2010**, omdat er een inhoudelijke en financiële verantwoording is gegeven die is gecontroleerd door het college. Er is niet **aan de norm voldaan in 2011**, omdat Het Bolwerk geen inhoudelijke verantwoording heeft afgelegd en het college daar geen consequenties aan heeft verbonden.

Stichting KEaRN

Regulier peuterspeelzaalwerk

Over het reguliere peuterspeelzaalwerk zijn geen prestatieafspraken gemaakt. Toch weet Stichting KEaRN goed wat haar opdracht is. Er vindt veelvuldig overleg plaats tussen Stichting KEaRN en de gemeente, zowel met ambtenaren als met de betreffende wethouder.

De jaarverslagen van Stichting KEaRN zijn volledig en worden op tijd aangeleverd en gecontroleerd. De gemeente weet hoe Stichting KEaRN presteert.

VVE

Over VVE is afgesproken dat twee keer per jaar (februari en juni) een verantwoording wordt aangeleverd, met de volgende zaken: het aantal uren per tutor, het aantal doelgroepkinderen, de locaties waar VVE wordt aangeboden en de effecten van VVE. Over de eerste drie indicatoren wordt door Stichting KEaRN zorgvuldig gerapporteerd in de declaraties voor uren VVE. Uit de subsidieverlening 2011 blijkt dat de gemeente constateert dat Stichting KEaRN geen inhoudelijke verantwoording geeft over de effecten van VVE. Deze constatering heeft echter geen gevolgen voor de subsidieverlening. De gemeente geeft ook niet aan op welke wijze Stichting KEaRN over deze effecten zou moeten rapporteren.

Er wordt **aan de norm voldaan** omdat Stichting KEaRN zorgvuldig, transparant en volledig is in de informatievoorziening aan de gemeente. Er wordt in de jaarverslagen verantwoording afgelegd over de algemene ontwikkelingen bij KEaRN, bijvoorbeeld over peuteradministratie, personeelsbeleid en actuele ontwikkelingen zoals flex-tutoring, meldcode kindermishandeling en het instellen van een cliëntenraad. Er worden cijfers opgenomen over klanttevredenheid, omvang van de doelgroep en doelgroepbereik. Daarnaast wordt de strategie van Stichting KEaRN en daarbinnen van KEaRN Klein beschreven en vooruitgeblikt naar toekomstige ontwikkelingen zoals de gevolgen van de Wet OKE en de rol die Stichting KEaRN daarbij voor zichzelf ziet weggelegd. De jaarrekeningen zijn transparant en voldoen aan de eisen van het college. Er wordt elk jaar een accountantsverklaring afgegeven.

Bovendien is er sprake van een open overlegstructuur met korte communicatielijnen. Hierdoor zijn zowel de ambtenaren als de betrokken wethouder goed geïnformeerd. Indien nodig, kan het college dus tijdig bijsturen.

2.6 Maatregelen bij onderprestatie

<i>Norm 6: B&W onderneemt waar nodig actie wanneer prestaties onder de maat zijn.</i>

Het Bolwerk

Het Bolwerk heeft organisatorische problemen. De directeur is in 2012 op non-actief gesteld. Er leeft veel onrust onder de medewerkers van Het Bolwerk. Medewerkers van Het Bolwerk weten niet hoe zij de activiteiten moeten prioriteren die wel op de DAP-kaarten staan genoemd, maar niet allemaal binnen het beschikbare budget uitgevoerd kunnen worden. Ook het bestuur van Het Bolwerk kan hierover geen duidelijkheid verschaffen aan de medewerkers. Het is voor zowel het bestuur als voor de medewerkers niet duidelijk welke afspraken de directeur voor zijn vertrek heeft gemaakt met de gemeente. De gemeente weet van de perikelen bij Het Bolwerk, maar heeft geen actieve houding aangenomen om deze problemen op te lossen. De gemeente houdt zich afzijdig en richt haar pijlen volledig op de toekomstige ontwikkelingen (De Kanteling, Welzijn Nieuwe Stijl). Het Bolwerk krijgt van de gemeente een vaststaande subsidie en daarmee moeten ze het welzijnswerk zo goed mogelijk uitvoeren, totdat een nieuwe organisatie is ingericht.

Dit leidt tot veel stress en ontevredenheid bij de medewerkers van Het Bolwerk. Ondanks de geconstateerde problemen bij Het Bolwerk onderneemt de gemeente geen actie.

Er is **niet aan de norm voldaan**.

Stichting KEaRN

De prestaties van Stichting KEaRN zijn van voldoende niveau. Dat blijkt onder meer uit de GGD-auditrapportages, het interview met de cliëntenraad en uit het tevredenheidsonderzoek dat door de cliëntenraad onder ouders is afgenomen. Mocht er sprake zijn van onderprestatie, dan zal B&W vanwege de open houding van Stichting KEaRN, de betrokkenheid en de korte communicatielijnen snel kunnen ingrijpen.

Er is **aan de norm voldaan**.

2.7 Geleverde prestaties

<i>Norm 7: Stichtingen KEaRN en Het Bolwerk hebben de afgesproken prestaties geleverd.</i>
--

Het Bolwerk

Medewerkers van Het Bolwerk hebben zich volledig ingezet, om - ondanks beperkte financiële middelen, het ontbreken van visie en sturing - toch alle werkzaamheden en geplande activiteiten uit te kunnen voeren. Zij baseerden zich daarbij vooral op de afspraken uit 2010, in afwachting van de nieuwe afspraken op basis van de DAP-systematiek. Er is jongerenwerk, ouderenwerk en opbouwwerk uitgevoerd. De vrijwilligerscentrale is in de lucht gebleven en Het Bolwerk heeft de maatschappelijke stage gefaciliteerd.

Er is **aan de norm voldaan**, uitgaande van de afspraken uit 2010.

Stichting KEaRN

Stichting KEaRN heeft de zes peuterspeelzalen operationeel gehouden. Het VVE-programma is volgens wettelijke eisen beschikbaar voor alle doelgroepkinderen. Vanwege het beperkte budget is in overleg besloten het volledige VVE-programma uitsluitend in Veenwouden aan te bieden. Op andere peuterspeelzalen wordt beperkte tutoring gegeven aan doelgroepkinderen die niet het volledige VVE-programma kunnen of willen volgen in Veenwouden. Stichting KEaRN is verder actief betrokken bij de toeleiding van doelgroepkinderen en het bewerkstelligen van een warme overdracht aan basisscholen. Stichting KEaRN is een volwaardige partner voor de gemeente.

Er is **aan de norm voldaan**.

3. Doelmatigheid

In dit hoofdstuk wordt het gemeentelijk subsidiebeleid getoetst aan de hand van de acht normen over doelmatigheid (zie bijlage 1). Doelmatigheid staat voor de verhouding tussen de prestaties of de activiteiten enerzijds en de hiervoor ingezette middelen anderzijds. Bij doelmatig of efficiënt beleid worden financiële, personele en materiële middelen zodanig ingezet dat een maximale output wordt verkregen of dat voor een hoeveelheid output van een gegeven kwaliteit een zo gering mogelijke input is benodigd.

Elke paragraaf behandelt een norm. Bij de uitwerking is steeds een onderscheid gemaakt tussen Het Bolwerk en Stichting KEaRN.

3.1 Subsidiebedragen

Norm 1: Het is transparant hoeveel subsidie de stichtingen KEaRN en Bolwerk op jaarbasis ontvangen van de gemeente.

Het Bolwerk

Tabel 1: door de gemeente verstrekte subsidies in 2010 en 2011 aan Het Bolwerk (o.b.v. de jaarrekeningen en v.w.b. 2012 de subsidiebeschikkingen)

	2010	2011	2012
Gemeentelijke subsidie welzijnswerk	332.303	320.495	297.005
Gemeentelijke subsidie vrijwilligerscentrale	31.120		
Gemeentelijke subsidie maatschappelijke stage ⁶	15.797	17.846	18.203
Subsidie Mantelzorg en Fawaka		10.010	10.010
Subsidie BurenHulpDienst		13.928	
Overige subsidies		4.533	3.025
terugbetalen (huurinkomsten)	-24.233	-14.551	
Totaal Dantumadiel⁷	354.987	352.261	328.243

Tabel 2: Exploitatieresultaten

	2010	2011
Totale baten	364.000	359.000
Totale lasten	370.000	382.000
Resultaat	-6.000	-22.416

⁶ De genoemde bedragen in de jaarrekening zijn inconsequent: verderop in dezelfde jaarrekening van 2010 wordt het bedrag van 22.187 genoemd.

⁷ De genoemde bedragen in de jaarrekening zijn inconsequent: verderop in dezelfde jaarrekening van 2010 wordt een totaal subsidiebedrag van 361.000 genoemd.

Uit tabel 1 blijkt dat Het Bolwerk in 2010 een subsidie ontvangt voor het reguliere welzijnswerk (ouderenwerk, jongerenwerk en mantelzorg) van 332.303 euro. Dit subsidiebedrag dient Het Bolwerk te verminderen met de huurinkomsten die ontvangen worden voor een van de panden. Deze subsidie is gebaseerd op de subsidie die SWD ontving in 2009. In 2010 ontvangt Het Bolwerk eveneens gemeentelijke subsidies voor het in stand houden van de vrijwilligerscentrale en voor de makelaarsfunctie ten behoeve van de Maatschappelijke Stage. Verdere subsidies worden in de jaarrekening van 2010 niet gespecificeerd. De optelsom van de drie gemeentelijke subsidies laat een totaal zien van bijna 355.000 euro. In de jaarrekening wordt een totaal genoemd van 361.000 euro. Het verschil van 6.000 euro wordt nergens toegelicht en valt uit de jaarrekening ook niet te herleiden.

In 2011 heeft Het Bolwerk een taakstellende bezuinigingsopdracht gekregen. Uit de subsidieverlening 2011 blijkt dat de subsidie van 320.495 (tabel 1) is verleend voor het reguliere welzijnswerk inclusief de vrijwilligerscentrale. Daarnaast wordt een subsidie voor de makelaarsfunctie ten behoeve van de Maatschappelijke Stage, Mantelzorg en Fawaka, de BurenHulpDienst en nog een overige subsidie verleend.

Uit de interviews blijkt dat Het Bolwerk doelsubsidies aanvraagt, die worden afgehandeld door een ambtenaar van de afdeling Welzijn. Dit zijn bijvoorbeeld subsidies voor jongerenactiviteiten. Het afdelingshoofd behoudt wel het overzicht over deze aanvullende subsidieaanvragen. Er is altijd discussie of bepaalde kosten niet uit de reguliere subsidie kunnen worden betaald, maar voor kortlopende projecten zijn doelsubsidies wel gebruikelijk. Het Bolwerk vindt doelsubsidies lastig, omdat vooraf niet bekend is hoeveel subsidie precies beschikbaar is en daarmee onbekend is of er extra formatie kan worden ingezet om bepaalde activiteiten uit te voeren.

Uit de jaarrekeningen van 2010 en 2011 valt niet op te maken hoeveel aanvullende doelsubsidies Het Bolwerk heeft ontvangen van gemeente Dantumadiel en of deze onderdeel uitmaken van de subsidies die zijn genoemd in tabel 1 of dat deze op een andere plaats in de jaarrekening zijn verwerkt. De financiële jaarverslagen van 2010 en 2011 van Het Bolwerk zijn niet transparant voor de gemeente. Daarbij ontbreekt de accountantsverklaring.

Het Bolwerk heeft voor 2012 een begroting ingediend op basis van de DAP-systematiek die ongeveer 600.000 euro bedroeg. Meerdere versies van de begroting zijn per mail door Het Bolwerk aan de gemeente verstuurd. De cijfers in deze verschillende begrotingen lopen nogal uiteen. Het is voor Het Bolwerk lastig om de eigen te verwachten kosten en opbrengsten vooraf in te schatten. Dit maakt geen solide indruk. De gemeente vindt de subsidieaanvraag van Het Bolwerk irreal, omdat deze gebaseerd is op de wensen van de directeur van het Bolwerk en niet op de subsidieafspraken die met Het Bolwerk zijn gemaakt. Het Bolwerk ontvangt daarom ook in 2012 een bedrag ter hoogte van het subsidieplafond. Dit is informeel meegedeeld aan de directeur, maar het bestuur van Het Bolwerk was hiervan niet op de hoogte. Het bestuur van Het Bolwerk kwam er pas na vertrek van de directeur in mei 2012 achter dat de formatie van Het Bolwerk leidend is bij de subsidieaanvraag en niet de ingediende begroting. De subsidieverlening 2012 is pas in december 2012 verzonden aan Het Bolwerk. Het bestuur van Het Bolwerk wist dus pas heel laat hoeveel subsidie beschikbaar was.

Voor 2013 zijn wel tijdig heldere afspraken gemaakt tussen Het Bolwerk en de gemeente.

Er is **niet aan de norm voldaan**. Voor de gemeente is duidelijk welk bedrag jaarlijks aan Het Bolwerk wordt toegekend.

Voor de directie en het bestuur van Het Bolwerk was door de late subsidieverlening en de onzekerheid over de toekenning van projectsubsidies in 2011 en 2012 niet op tijd duidelijk hoeveel subsidie ze van de gemeente konden verwachten. De jaarrekeningen van Het Bolwerk zijn niet transparant en de accountantsverklaringen ontbreken.

Stichting KEaRN

Tabel 3: door de gemeente verstrekte subsidies in 2010 en 2011 aan Stichting KEaRN (o.b.v. de jaarrekeningen en v.w.b. 2012 de subsidiebeschikkingen)

	2010	2011	2012
Gemeentelijke subsidie peuterspeelzaalwerk	225.442	229.950	261.909
Overige gemeentelijke subsidies	47.850	97.059	69.500
Totaal Dantumadiel	273.292	327.009	331.409
Ouderbijdragen	126.789	127.354	

Tabel 4: exploitatieresultaten

	2010	2011
Totale baten	400.081	454.363
Totale lasten	415.120	487.068
Resultaat	-15.039	-32.705

Regulier peuterspeelzaalwerk

Stichting KEaRN ontvangt jaarlijks een subsidie van de gemeente voor het uitvoeren van het reguliere peuterspeelzaalwerk. In de gemeentebegroting is in 2010 en 2011 een bedrag opgenomen ter hoogte van het bedrag dat SWD ontving in 2009, jaarlijks geïndexeerd volgens de wettelijke normen. In 2010 bedroeg de basissubsidie 225.442 euro. Met Stichting KEaRN was een bedrag overeengekomen ter hoogte van het bedrag dat SWD ontving in 2009, geïndexeerd met 2% en aangevuld met 25.000 euro. Er was dus een wijziging nodig in de gemeentebegroting om 25.000 euro extra te kunnen subsidiëren. De verwachting van de gemeente was dat de 25.000 euro slechts tijdelijk nodig zou zijn, omdat het aantal peuters dat gebruik wil maken van peuterspeelzaalwerk naar verwachting zou dalen. Dit is echter niet gebeurd, waardoor ook in 2011 een wijziging in de gemeentebegroting nodig was om 25.000 euro extra te kunnen subsidiëren. Vanaf 2012 is de structurele subsidie met 25.000 euro verhoogd in de gemeentebegroting. Het was voor Stichting KEaRN in afwachting van het raadsbesluit niet zeker dat de 25.000 euro in 2010 en 2011 ook daadwerkelijk zou worden verleend.

Uit de subsidiebeschikkingen blijkt dat Stichting KEaRN ook nog huursubsidie en een subsidie voor materiaalkosten ontvangt. In de jaarrekening worden deze subsidies verrekend met de kosten voor huisvesting respectievelijk materiaal.

VVE

Voor VVE is een subsidie beschikbaar gesteld van 69.500 euro, waarvan 6.500 euro uit Rijksgelden voor VVE bestaat. Deze subsidie is opgebouwd uit een vergoeding voor de uren van tutores, reiskosten van tutores en een aanvulling op de ouderbijdrage voor kinderen die gebruik maken van meer dan 2 dagdelen VVE. Het bedrag van 69.500 euro is een maximum bedrag. Wanneer Stichting KEaRN dit bedrag overschrijdt, wordt dit door de gemeente niet gesubsidieerd.

Er wordt door Stichting KEaRN aanvullende financiering gevraagd voor scholing om te voldoen aan alle wettelijke eisen. Aanvragen vinden plaats in overleg met de gemeente. Bijvoorbeeld voor scholing over aangescherpte eisen voor VVE, BHV-cursussen en extra scholing over een rapport van de onderwijsinspectie. Voor onvoorziene vervanging van materiaal - bijvoorbeeld bij een verhuizing – wordt een extra verzoek tot financiering ingediend. Hierover waren in de uitvoeringsovereenkomst al afspraken gemaakt. Andere extra uren die leidsters maken (bijvoorbeeld voor een warme overdracht naar de basisschool) worden gedeclareerd bij de gemeente. Hierover zijn duidelijke afspraken gemaakt.

De begroting van Stichting KEaRN is zeer krap: alleen de uren die de leidsters op de groep staan, zijn gedekt en alles wat aanvullend wordt georganiseerd, vraagt om aanvullende financiering. Het is aan het begin van het jaar niet duidelijk welke aanvullende financiering nodig is. Stichting KEaRN klopt dan aan bij een ambtenaar van de afdeling Welzijn die hier een budget voor heeft. Stichting KEaRN dient een verzoek in voor extra financiering op basis van declaratie van uren van de medewerkers die scholing ontvangen of extra uren draaien.

Tot nu toe heeft de gemeente al deze verzoeken gehonoreerd. Er wordt op basis van kostprijs gefactureerd. De financiële jaarverslagen van 2010 en 2011 zijn transparant.

Er is **aan de norm voldaan**. Voor de gemeente is duidelijk welk bedrag jaarlijks aan Stichting KEaRN wordt toegekend.

3.2 Aandeel subsidie in exploitatiebegroting

Norm 2: Het is transparant welk aandeel van de exploitatiebegroting van de stichtingen gedekt wordt door de gemeentelijke subsidie.

Het Bolwerk

Nagenoeg de hele begroting van Het Bolwerk wordt gedekt door gemeentelijke subsidies. Het is transparant hoe de kosten van Het Bolwerk worden gedekt. Ook de verdeling van kosten en baten over de gemeenten Dongeradeel en Dantumadiel is transparant.

Er is **aan de norm voldaan**.

Stichting KEaRN

Het is transparant hoe de kosten van Stichting KEaRN worden gedekt. Bronnen van inkomsten zijn de gemeentelijke basissubsidie, VVE-gelden, incidentele subsidies en ouderbijdragen. De jaarrekeningen zijn transparant, volledig en voorzien van een accountantsverklaring. Ook de verdeling van kosten en baten over de gemeenten Tytsjerksteradiel en Dantumadiel is transparant.

Er is **aan de norm voldaan**.

3.3 Realisatie prestaties binnen financiële kaders

Norm 3: De prestaties zijn door de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk gerealiseerd binnen de afgesproken financiële kaders.

Het Bolwerk

Het Bolwerk heeft 2010 afgesloten met een positief resultaat; in 2011 is een negatief resultaat geboekt van 23.000 euro. De gemeente legt de verantwoordelijkheid hiervoor neer bij Het Bolwerk, dat het tekort dekt met eigen vermogen. Het Bolwerk verwacht ook 2012 met een verlies af te sluiten, aangezien de directeur op non-actief is gesteld en een vertrekpremie zal moeten worden betaald. Het negatieve resultaat van 2012 kan eveneens gedekt worden met eigen vermogen. Het Bolwerk is van plan 2013 zonder verlies af te sluiten door de overheadkosten te verlagen.

De betrokkenheid van de medewerkers van Het Bolwerk is groot, maar er is geen budget om extra uren uit te betalen. Aangezien de medewerkers van Het Bolwerk zowel van de eigen directie en bestuur als van de gemeente geen heldere opdrachten krijgt over welke taken precies uitgevoerd moeten worden, zijn zij geneigd meer uren te besteden dan waarvoor zij in dienst zijn genomen. Het gevolg is een gevoel van onvrede en een groot verloop onder medewerkers (vooral jongerenwerkers). De rommelige situatie in het bestuur en de directie van Het Bolwerk die onduidelijkheden in het beleid tot gevolg heeft, is hier debet aan.

Er is **aan de norm voldaan** in 2010, er is **niet aan de norm voldaan** in 2011 en (naar verwachting) ook **niet voldaan** in 2012. Door de financiële reserves van Het Bolwerk opgebouwd in het verleden, leiden de negatieve resultaten van de laatste twee jaar echter nog niet tot problemen.

Stichting KEaRN

In de eerste twee jaar (2010 en 2011) heeft Stichting KEaRN twee grote financiële tegenvallers gehad door incidenten met medewerkers. De gemeente heeft de kosten van de helft van een van deze twee incidenten gedekt (26.500 euro). In totaal heeft Stichting KEaRN een negatieve reserve van 47.000 euro opgebouwd in de eerste twee jaar. Het jaar 2012 wordt naar verwachting afgesloten met een sluitende begroting. Op dit moment wordt de negatieve reserve in de jaarrekening gefinancierd met geld van Tytsjerksteradiel. De gemeente en Stichting KEaRN zijn in gesprek over deze negatieve reserve. De vraag is of de gemeente deze negatieve reserve moet dekken of dat het een bedrijfsrisico van Stichting KEaRN betreft. Voorlopig is afgesproken dat Stichting KEaRN probeert de negatieve reserve in de komende jaren te verkleinen. Wanneer de werkzaamheden van Stichting KEaRN komen te vervallen als gevolg van de wet Harmonisatie, wordt opnieuw onderhandeld met de gemeente over het ontstane tekort.

Voor VVE is telkens een bedrag beschikbaar van 69.500 euro. Er is ook de toezegging hierop niet te bezuinigen. Wel is aangekondigd dat het budget niet geïndexeerd wordt, dus het aantal uren tutoring neemt langzaam af. Het budget voor VVE is toereikend, omdat niet meer uren worden gemaakt dan waarvoor budget is gereserveerd. Er is bij de uitvoering van het VVE-programma in 2010 en 2011 geld overgebleven dat Stichting KEaRN heeft meegenomen naar 2012. Het geld is geoormerkt, waardoor het zonder tussenkomst van de raad niet aangewend mag worden om de negatieve reserve te dekken.

Ondanks dat 69.500 euro voor VVE een veel hoger bedrag is dan Dantumadiel van het Rijk ontvangt voor VVE (6.500 euro), is het niet voldoende om op alle zes de peuterspeelzalen een volwaardig VVE-programma aan te bieden. Stichting KEaRN heeft in overleg met de gemeente besloten dat alleen op de peuterspeelzaal in Veenwouden een volledig VVE-programma van vier dagdelen kan worden gevolgd. Alle andere peuterspeelzalen bieden een VVE-programma van minder dan vier dagdelen. Elke zorgpeuter is welkom in Veenwouden, waardoor aan de wettelijke eis wordt voldaan. In de praktijk blijken veel ouders van zorgpeuters woonachtig buiten Veenwouden niet bereid voor peuterspeelzaalwerk vier keer per week naar Veenwouden te reizen.

Voor sommige niet-begrote, onvoorziene kostenposten kan door Stichting KEaRN tussentijds extra geld aan de gemeente worden gevraagd. Deze kosten worden dan door Stichting KEaRN rechtstreeks gedeclareerd bij een ambtenaar van de afdeling Welzijn. Deze ambtenaar beoordeelt of de gemeente het gevraagde geld kan toekennen. Het programma 'Leven Lang Leren' heeft een extra potje voor onvoorziene kosten (flexibel budget). De ambtenaar kijkt of de kosten uit dit potje kunnen worden betaald en heeft hierover eventueel ook overleg met het afdelingshoofd van de afdeling Welzijn en met andere collega's binnen de afdeling Welzijn.

In 2014 krijgt Stichting KEaRN geen indexering van 2% van de subsidie. Deze bezuinigingsmaatregel is in december 2012 al aangekondigd. Stichting KEaRN stelt dat er weinig onderhandelingsruimte is (een dergelijke maatregel wordt medegedeeld en is geen onderwerp van onderhandeling), terwijl de gemeente wel vindt dat de uitvoeringsinstantie verantwoordelijk is voor het bedrijfsrisico. Tijdens bestuurlijk overleg wordt wel gezegd dat er gesproken kan worden over oplossingen, maar vooralsnog staan er geen concrete oplossingen op papier.

Er is **niet** aan de norm voldaan in 2010 en 2011, er is een negatieve reserve van 47.000 euro opgebouwd en gezien het ontbreken van eigen vermogen en de bezuinigingstaakstelling is dit voor Stichting KEaRN een probleem.

3.4 Financiële afstemming

Norm 4: Er is sprake van een goede financiële afstemming tussen de verschillende gemeentelijke programma's en beleidsvelden. Er is dus bij de stichtingen geen sprake van onrechtmatige overlap tussen de verschillende subsidiestromen van de gemeente.

Het Bolwerk

Het Bolwerk krijgt een subsidie voor welzijnswerk (ouderenwerk, jongerenwerk en mantelzorg), de vrijwilligerscentrale en de makelaarsfunctie bij de Maatschappelijke Stage. Deze subsidies worden verstrekt door het hoofd van de afdeling Welzijn. Het Bolwerk weet wat het subsidieplafond voor welzijnswerk is en voor welke activiteiten incidentele, aanvullende subsidies kunnen worden aangevraagd. Er is geen sprake van onrechtmatige overlap tussen verschillende subsidiestromen van de gemeente. Dit is ook terug te vinden in de jaarrekeningen van Het Bolwerk.

Er is **aan de norm voldaan**.

Stichting KEaRN

Stichting KEaRN krijgt van de gemeente enkel subsidie voor peuterspeelzaalwerk en VVE. Een ambtenaar van de afdeling Welzijn is gemandateerd om aanvragen van Stichting KEaRN voor aanvullende declaraties af te handelen. Het hoofd van de afdeling Welzijn heeft inzicht in deze aanvullende geldstromen. Er is geen sprake van onrechtmatige overlap tussen verschillende subsidiestromen van de gemeente. Dit is ook terug te vinden in de jaarrekeningen van Stichting KEaRN.

Er is **aan de norm voldaan**.

3.5 Inhoudelijke afstemming

Norm 5: Er is sprake van een goede inhoudelijke afstemming tussen de verschillende gemeentelijke programma's en beleidsvelden.

Het Bolwerk

Het Bolwerk en de gemeente proberen met de DAP-kaarten de verbinding tussen gemeentelijke programmadoelen en activiteiten van Het Bolwerk inzichtelijk te maken. De DAP-kaarten kunnen door de gemeente gebruikt worden om te zien wat het welzijnswerk inhoudelijk bijdraagt aan de programmadoelen.

Uit het interview met de verantwoordelijke wethouder blijkt dat Dantumadiel te maken heeft met veel partijen die subsidie ontvangen of een taak uitvoeren op het gebied van welzijnswerk. Het Bolwerk is een van deze partijen. Voor de wethouder is het belangrijk de taken effectiever en met minder geld uit te voeren en hij wil grip krijgen op welke partijen ingehuurd worden en welke taken weggezet worden.

In het kader van 'De Kanteling' wordt opnieuw bekeken welke uitvoeringsinstanties ingezet zullen gaan worden. Voor elke taak wordt bekeken of de gemeente het zelf gaat uitvoeren als onderdeel van de Wmo of dat een externe partij wordt ingeschakeld. De gedachte is dat de gemeente meer naar de dorpen en wijken toe gaat en dus meer vraaggestuurd gaat werken. Het jeugd- en jongerenwerk gaat zich straks meer richten op de ondersteuning van activiteiten die in de dorpen en wijken al plaatsvinden in plaats van het zelf organiseren van activiteiten. 'We hebben een nieuwe welzijnsorganisatie nodig die heel dicht tegen de gemeente aan zit of daar onderdeel van uitmaakt.' De verantwoordelijke wethouder wil wel producten blijven inkopen, bijvoorbeeld de vrijwilligerscentrale.

Het is voor de rekenkamercommissie **niet objectief vast te stellen of aan de norm is voldaan**. De geïnterviewde raadsleden en de wethouder vinden dat er teveel overlap en te weinig structuur zit in de verschillende activiteiten die bijdragen aan het programma 'Met Elkaar, Voor Elkaar' en werkt momenteel aan 'Welzijn nieuwe stijl'. Hiermee sluit de gemeente aan bij de landelijke trend om het welzijnswerk op een andere manier in te richten.

Stichting KEaRN

Stichting KEaRN heeft een duidelijke opdracht van de gemeente: het in stand houden van peuterspeelzaalwerk en VVE. Beide werksoorten zijn onderdeel van het programma 'leven lang leren'. Dantumadiel stelt voor deze werksoorten uitsluitend aan Stichting KEaRN subsidie beschikbaar.

Er is **aan de norm voldaan**.

3.6 Criteria voor doelmatigheid

Norm 6: Gemeente en de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk hebben afspraken gemaakt c.q. criteria vastgelegd over doelmatigheid, zoals de kosten per eenheid, prestatie of anderszins.

Het Bolwerk

Er zijn tijdens bestuurlijke overleggen afspraken gemaakt over de maximale kosten voor overhead. Overheadkosten (organisatie, administratie, salaris directie) mogen niet hoger zijn dan 25% van de exploitatie. De urennorm voor de medewerkers wordt vastgesteld op 1200 uur per jaar. Er wordt gesproken over een mogelijkheid deze urennorm te verhogen naar 1300 uur. Vooral de gemeente Dongeradeel stuurt strak op deze normen. De gemeente Dantumadiel is meegegaan in deze systematiek, maar heeft hierover geen afspraken vastgelegd met Het Bolwerk en stuurt daar ook niet op. Er wordt betaald conform het subsidieplafond en het geld kan naar eigen inzicht worden besteed, zolang de afgesproken activiteiten worden uitgevoerd.

Er is **niet aan de norm voldaan**.

Stichting KEaRN

Met Stichting KEaRN zijn geen afspraken gemaakt over doelmatigheid. Wel zijn afspraken gemaakt over uurtarieven van tutores en ouderbijdragen.

Er is **niet aan de norm voldaan**.

3.7 Geleverde inzet op het gebied van efficiëntie

Norm 7: Gemeente en de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk zetten zich aantoonbaar in om de prestaties op een zo efficiënt mogelijke wijze te realiseren.

Het Bolwerk

Medewerkers van Het Bolwerk zijn zich ervan bewust dat er in verband met schaarse financiële middelen en de bezuinigingstaken keuzes gemaakt moeten worden in het diensten- en activiteiteenaanbod. In het verlengde hiervan vragen zij aan de leiding (directie en bestuur) om heldere sturing en een prioritering van hun werkzaamheden, maar zij hebben geen gehoor gevonden. De medewerkers van Het Bolwerk staan dus flink onder druk om met (te) weinig middelen toch te kunnen presteren. Bezuinigingsopdrachten zijn gehaald door bijvoorbeeld te bezuinigen op energie en de overhead.

De overhead bij Het Bolwerk was hoog, onder meer door de hoge personeelskosten van de directeur. De directeur werkte 1,1 fte. Gemeente Dongeradeel heeft aangedrongen op het naar beneden brengen van de overhead. Het bestuur van Het Bolwerk wil de overhead vanaf 2013 verder terugdringen. Dit is voornamelijk niet van invloed op het subsidiebedrag van gemeente Dantumadiel.

De facilitering van de maatschappelijke stage en het in stand houden van de vrijwilligerscentrale wordt door Bolwerk voor twee gemeenten uitgevoerd. Hierdoor profiteert Het Bolwerk van synergie-effecten.

Er is **deels aan de norm voldaan**. De medewerkers van Het Bolwerk zetten zich aantoonbaar in om zoveel mogelijk activiteiten uit te voeren binnen de aanstelling, maar de overhead is hoog. Het college heeft geen afspraken gemaakt met Het Bolwerk over doelmatigheid en stuurt daar ook niet op.

Stichting KEaRN

Stichting KEaRN maakt jaarlijks een strakke begroting voor de te leveren diensten, taken en activiteiten. Deze begroting wordt continu bewaakt. Er zijn afspraken gemaakt om het negatieve saldo van 47.000 euro weer terug te verdienen. Daarnaast heeft Stichting KEaRN een bezuinigingstaak. Ondanks de krappe middelen zet Stichting KEaRN alle zeilen bij om zo optimaal mogelijk te kunnen presteren. Stichting KEaRN kan kleine synergie-effecten bereiken, omdat zij het peuterspeelzaalwerk voor twee gemeenten uitvoert.

Er is **deels aan de norm voldaan**. Stichting KEaRN zet zich aantoonbaar in om prestaties zo efficiënt mogelijk te realiseren, maar het college heeft geen afspraken gemaakt met Stichting KEaRN over doelmatigheid en stuurt daar ook niet op.

3.8 Informatie-uitwisseling tussen de stichtingen en het college

<i>Norm 8: De stichtingen leveren tussentijds informatie aan het college en het college reageert hier adequaat op.</i>
--

Het Bolwerk

In de periode juni – december 2010 zijn er zes bijeenkomsten geweest in het kader van het project ‘budgetsubsidieverstrekking’ tussen Het Bolwerk en gemeente Dantumadiel. In de periode januari – mei 2011 zijn er nog vier bijeenkomsten geweest. Hiervan zijn gespreksverslagen gemaakt met een actiepuntenlijst. In februari, mei en oktober 2012 zijn er drie bestuurlijke overleggen geweest. Tussentijdse bijeenkomsten zijn ten gevolge van ziekte van de toenmalige wethouder afgezegd. Tijdens het bestuurlijk overleg wordt geen aandacht besteed aan doelbereik of andere prestatie-indicatoren.

Voor Dantumadiel was de mogelijkheid die de DAP-kaarten zouden gaan bieden bij de monitoring van effecten wel de belangrijkste reden om mee te gaan in de systematiek.

In de loop van de jaren werd duidelijk dat het werken met de DAP-kaarten lastiger was dan verwacht en dat Het Bolwerk moeite had met de implementatie van de nieuwe systematiek. Dantumadiel heeft een afwachtende houding aangenomen en de regierol bij Dongeradeel laten liggen.

Er zijn geen afspraken gemaakt over wat Het Bolwerk tussentijds aan sturingsinformatie aanlevert aan de gemeente. Het inhoudelijke jaarverslag van 2010 geeft een overzicht van de uitgevoerde activiteiten, maar geeft geen inzicht in doelbereik. Het jaarverslag over 2011 ontbreekt. Er zijn wel ingevulde DAP-kaarten aangeleverd, maar lang niet voor elke activiteit. Het ontbreken van een inhoudelijk jaarverslag over 2011 en het ontbreken van de verantwoordingen van de incidentele doelsubsidies leiden bij de gemeente ook niet tot ingrijpen.

De prestaties van Het Bolwerk hebben geen hoge prioriteit bij de gemeente omdat Het Bolwerk wordt gezien als een partij die in de overgangsfase het welzijnswerk op peil moet houden zoals SWD dat uitvoerde tot en met 2009. De verantwoordelijke wethouder kijkt vooral vooruit: hij is bezig met de voorbereiding op de aanstaande kanteling. De wethouder kent een lagere prioriteit toe aan het proces van subsidieverstrekking aan Het Bolwerk, de perikelen rondom de op non-actief gestelde directeur en het achterblijven van de gewenste resultaten van de DAP-systematiek.

Door de korte lijnen tussen uitvoerders en beleidsmedewerkers en omdat Dantumadiel een kleine gemeente is, weet de gemeente wel uit het informele circuit wat er bij Het Bolwerk speelt en welke activiteiten uitgevoerd worden.

Aan de norm is niet voldaan. Het Bolwerk rapporteert niet tussentijds over behaalde resultaten en het college reageert niet adequaat.

Stichting KEaRN

De beleidsmedewerkers staan in nauw contact met Stichting KEaRN over zowel de inhoud als de financiën. Jaarverslagen zijn nauwkeurig, volledig, tijdig en voorzien van een goedgekeurde accountantsverklaring. De wethouder is betrokken en goed geïnformeerd. Beide partijen zijn open en transparant en tevreden over de samenwerking.

Regulier peuterspeelzaalwerk

Stichting KEaRN voert nauw overleg met beleidsmedewerkers van de gemeente over de uitvoering van het peuterspeelzaalwerk. Wanneer extra kosten moeten worden gemaakt, vindt overleg plaats met een ambtenaar van de afdeling Welzijn. Kosten worden niet gemaakt wanneer Stichting KEaRN niet de toezegging krijgt dat de gemeente de kosten dekt. Wanneer Stichting KEaRN beslissingen neemt die van invloed zijn op de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk (zoals het sluiten van een groep in Zwaagwesteinde en het beperken van het aanbod van een volwaardig VVE-programma tot de peuterspeelzaal in Veenwouden), dan vindt hierover eerst overleg plaats met de gemeente. Stichting KEaRN heeft geen formele afspraken gemaakt met de gemeente over het monitoren van doelbereik of effecten, maar Stichting KEaRN rapporteert hierover wel nauwkeurig in het jaarverslag.

Aan de norm is niet voldaan. Stichting KEaRN rapporteert niet tussentijds over behaalde resultaten en het college heeft hierover ook geen afspraken gemaakt met Stichting KEaRN.

VVE

Stichting KEaRN levert tweejaarlijks een declaratie in voor de uren voor tutoring. In deze declaraties worden zoals afgesproken met de gemeente het aantal uren per tutor, het aantal doelgroepkinderen en de locaties genoemd. Met de gemeente is ook afgesproken dat de effecten van het VVE-programma door Stichting KEaRN worden verantwoord, maar dit gebeurt niet. De gemeente heeft Stichting KEaRN hierop aangesproken in de 'subsidietoekenning voor uitvoering VVE' in juni 2011, maar dit heeft geen vervolg gehad. Wat precies door de gemeente onder 'effecten' wordt verstaan staat nergens beschreven. Stichting KEaRN verantwoordt in haar jaarverslag wel over doelbereik.

Aan de norm is deels voldaan. Stichting KEaRN rapporteert tussentijds over het aantal uren tutoring dat is ingezet en het aantal bereikte doelgroepkinderen. Het college heeft afspraken gemaakt met Stichting KEaRN over het tussentijds aanleveren van informatie over de effecten van VVE maar dat gebeurt niet. Het college heeft dat wel geconstateerd, maar daar vervolgens geen consequenties aan verbonden.

4. Rechtmatigheid

In dit hoofdstuk wordt het beleid aan de hand van drie normen over rechtmatigheid beoordeeld (zie bijlage 1). Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.

Elke paragraaf behandelt een norm. Bij de uitwerking is steeds een onderscheid gemaakt tussen Het Bolwerk en Stichting KEaRN.

4.1 Toepassing Algemene Subsidieverordening en Deelverordening Welzijn

Norm 1: Het college past de Algemene subsidieverordening en de Deelverordening Welzijn toe bij het maken van subsidieafspraken met de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk.

Juridisch kader subsidieverstrekking 2010-2012

Voor de subsidieverstrekking aan Stichting KEaRN en Het Bolwerk door de gemeente Dantumadiel gelden in de jaren 2010 en 2011 de 'Algemene Subsidieverordening Dantumadiel 2006' (ASV 2006) en de 'Deelverordening Welzijn'. De ASV 2006 brengt geen onderscheid aan in subsidietypen; de Deelverordening Welzijn onderscheidt er drie. Voor dit onderzoek is de productsubsidie van belang: subsidies die meer bedragen dan 5.000 euro en waarbij een uitvoeringsovereenkomst is vereist. In de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn zijn geen voorschriften opgenomen voor het evalueerbaar formuleren van prestaties. Met ingang van 1 januari 2012 geldt de 'Algemene Subsidieverordening Dantumadiel 2012' (ASV 2012). In artikel 21 van de ASV 2012 is bepaald dat aanvragen voor subsidie die zijn ingediend voor 1 januari 2012 worden afgedaan volgens de bepalingen van de ASV 2006. De Deelverordening Welzijn vervalt op 1 januari 2012. In plaats hiervan treden de 'Nadere subsidieregels welzijn Dantumadiel 2012' in werking. Deze nadere regels blijven buiten beschouwing in dit onderzoek, aangezien de subsidies voor de jaren 2010 tot en met 2012 allen zijn aangevraagd voor 1 januari 2012.

Het Bolwerk 2010

In de subsidiebeschikking d.d. 23 december 2009 gegeven aan Het Bolwerk voor de uitvoering van het welzijnswerk in het jaar 2010 staat vermeld dat de bepalingen van de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn van toepassing zijn. In de beschikking is niet expliciet opgenomen welk type subsidie Het Bolwerk ontvangt. Uit de hoogte van het verleende bedrag kan op grond van de Deelverordening Welzijn worden afgeleid dat het hier een productsubsidie betreft. In de Deelverordening Welzijn is bepaald dat een productsubsidie wordt verstrekt op basis van een uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst 2010 is toegevoegd aan de beschikking. In de uitvoeringsovereenkomst staat de grondslag voor de wijze van subsidiëring vermeld, te weten de artikelen 14 en 15 van de Deelverordening Welzijn. In artikel 15 lid 2 van de Deelverordening Welzijn staan de onderdelen vermeld die tenminste opgenomen moeten zijn in de overeenkomst. Deze onderdelen zijn in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen.

In 2010 is aan de norm voldaan.

Het Bolwerk 2011

In de subsidiebeschikking d.d. 5 januari 2011 gegeven aan Het Bolwerk voor de uitvoering van welzijnswerk in 2011 staat vermeld dat de ASV 2006, de Deelverordening Welzijn en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), specifiek afdeling 4.2.8 Awb, het toetsingskader vormen. De gemeente maakt gebruik van haar discretionaire bevoegdheid – de ‘kan-bepaling’ in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – en geeft aan dat zij geen uitvoeringsovereenkomst meer met Het Bolwerk sluit. De specifieke voorwaarden voor subsidiëring worden nu neergelegd in de subsidiebeschikking. De gemeente heeft hiertoe besloten, omdat het privaatrechtelijke karakter van de uitvoeringsovereenkomst tot gecompliceerde juridische consequenties kan leiden voor zowel het bestuursorgaan als voor de gesubsidieerde instelling in het geval er iets misgaat. De beschikking gegeven aan Het Bolwerk is in overeenstemming met vermelde juridische kader.

In 2011 is aan de norm voldaan.

Het Bolwerk 2012

In de subsidiebeschikking d.d. 21 december 2012 gegeven aan Het Bolwerk voor de uitvoering van welzijnswerk in 2012 staat vermeld dat de bepalingen van de Algemene Subsidieverordening Dantumadiel van toepassing zijn. Concreet gaat het om de bepalingen in de ASV 2006, aangezien de overgangsbepaling in artikel 21 van de ASV 2012 aangeeft dat de ASV 2006 van toepassing is op subsidieaanvragen ingediend vóór 1 januari 2012. De ASV 2006 maakt geen onderscheid naar subsidietypen en stelt geen specifieke eisen. De beschikking gegeven aan Het Bolwerk is in overeenstemming met het juridische kader.

In 2012 is aan de norm voldaan.

Stichting KEaRN

Regulier peuterspeelzaalwerk, 2010

In de subsidiebeschikking d.d. 14 januari 2010 gegeven aan Stichting KEaRN voor het reguliere peuterspeelzaalwerk in 2010 staat vermeld dat de bepalingen van de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn van toepassing zijn. In de beschikking is niet expliciet opgenomen welk type subsidie Stichting KEaRN ontvangt voor het peuterspeelzaalwerk. Uit de hoogte van het verleende bedrag kan op grond van de Deelverordening Welzijn worden afgeleid dat het hier een productsubsidie betreft. In de Deelverordening Welzijn is bepaald dat een productsubsidie wordt verstrekt op basis van een uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst peuterspeelzaalwerk 2010 is toegevoegd aan de beschikking. In de uitvoeringsovereenkomst staat de grondslag voor de wijze van subsidiëring vermeld, te weten de artikelen 14 en 15 van de Deelverordening Welzijn. In artikel 15 lid 2 van de Deelverordening Welzijn staan de onderdelen vermeld die tenminste moeten zijn opgenomen in de overeenkomst. Deze onderdelen zijn opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst peuterspeelzaalwerk 2010.

In 2010 is aan de norm voldaan.

Regulier peuterspeelzaalwerk, 2011

In de subsidiebeschikking d.d. 19 oktober 2011 gegeven aan Stichting KEaRN voor het peuterspeelzaalwerk in 2011 staat vermeld dat de ASV 2006, de Deelverordening Welzijn en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), specifiek afdeling 4.2.8 Awb, het toetsingskader vormen. De gemeente maakt gebruik van haar discretionaire bevoegdheid – de ‘kan-bepaling’ in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – en geeft aan dat zij geen uitvoeringsovereenkomst meer met Stichting KEaRN sluit. De specifieke voorwaarden voor subsidiëring worden nu neergelegd in de subsidiebeschikking. De gemeente heeft hiertoe besloten, omdat het privaatrechtelijk karakter van de uitvoeringsovereenkomst tot gecompliceerde juridische consequenties kan leiden voor zowel het bestuursorgaan als voor de gesubsidieerde instelling in het geval er iets misgaat. De beschikking gegeven aan Stichting KEaRN is in overeenstemming met vermelde juridisch kader.

In 2011 is aan de norm voldaan.

Regulier peuterspeelzaalwerk, 2012

In de subsidiebeschikking d.d. 16 mei 2012 gegeven aan Stichting KEaRN voor de uitvoering van het peuterspeelzaalwerk in 2012 staat vermeld dat de bepalingen van de Algemene Subsidieverordening Dantumadiel van toepassing zijn. Concreet gaat het om de bepalingen in de ASV 2006, aangezien de overgangsbepaling in artikel 21 van de ASV 2012 aangeeft dat de ASV 2006 van toepassing is op subsidieaanvragen ingediend vóór 1 januari 2012. De ASV 2006 maakt geen onderscheid naar subsidietypen en stelt geen specifieke eisen. De beschikking gegeven aan Stichting KEaRN is in overeenstemming met het juridische kader.

In 2012 is aan de norm voldaan.

VVE, 2010

In de subsidiebeschikking d.d. 30 juni 2010 gegeven aan Stichting KEaRN voor de inzet in 2010 van ambulante tutoren in het kader van de VVE staat vermeld dat de bepalingen van de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn van toepassing zijn. In de beschikking is niet expliciet opgenomen welk type subsidie Stichting KEaRN ontvangt voor de inzet van tutoren. Uit de hoogte van het verleende bedrag moet op grond van de Deelverordening Welzijn worden geconcludeerd dat het een productsubsidie betreft. In de Deelverordening Welzijn is bepaald dat een productsubsidie wordt verstrekt op basis van een uitvoeringsovereenkomst. Aan de beschikking is geen uitvoeringsovereenkomst toegevoegd. Het college maakt geen gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid – de ‘kan-bepaling’ in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – om een of meerdere bepalingen niet van toepassing te verklaren. Het college voldoet daarmee niet aan de bepaling in de Deelverordening Welzijn om een uitvoeringsovereenkomst af te sluiten voor de VVE-subsidie.

In 2010 is niet aan de norm voldaan.

VVE, 2011

In de subsidiebeschikking d.d. 6 juni 2011 gegeven aan Stichting KEaRN voor de uitvoering van de VVE in 2011 staat dat de bepalingen van de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn van toepassing zijn. In de beschikking is niet expliciet opgenomen welk type subsidie Stichting KEaRN voor de uitvoering van de VVE ontvangt.

Uit de hoogte van het verleende bedrag moet op grond van de Deelverordening Welzijn worden geconcludeerd dat het een productsubsidie betreft. In de Deelverordening Welzijn is bepaald dat een productsubsidie wordt verstrekt op basis van een uitvoeringsovereenkomst. Aan de beschikking is geen uitvoeringsovereenkomst toegevoegd. Het college maakt geen gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid – de ‘kan-bepaling’ in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – om een of meerdere bepalingen niet van toepassing te verklaren. Het college voldoet daarmee niet aan de bepaling in de Deelverordening Welzijn om een uitvoeringsovereenkomst af te sluiten voor de VVE-subsidie.

In 2011 is niet aan de norm voldaan.

VVE, 2012

In de subsidiebeschikking d.d. 27 februari 2012 gegeven aan Stichting KEaRN voor de uitvoering van de VVE in 2012 staat vermeld dat de bepalingen van de Algemene Subsidieverordening Dantumadiel van toepassing zijn. Concreet gaat het om de bepalingen in de ASV 2006, aangezien de overgangsbepaling in artikel 21 van de ASV 2012 aangeeft dat de ASV 2006 van toepassing is op subsidieaanvragen ingediend vóór 1 januari 2012. De ASV 2006 maakt geen onderscheid naar subsidietypen en stelt geen specifieke eisen. De beschikking gegeven aan Stichting KEaRN is in overeenstemming met het juridische kader.

In 2012 is aan de norm voldaan.

4.2 Verantwoordingsinformatie aan de raad

*Norm 2: De raad **krijgt** van het college tijdig adequate verantwoordingsinformatie aangeleverd.*

Het college levert algemene verantwoordingsinformatie aan de raad. Daar zijn afspraken over gemaakt in de Planning & Control cyclus (P&C cyclus):

- Φ Voor aanvang van een nieuw kalenderjaar wordt door het college een programmabegroting opgesteld met een beschrijving van de programma's die door de raad zijn vastgesteld. Per programma worden doelen, acties en de bijbehorende financiële lasten en baten beschreven. Door vaststelling van de begroting autoriseert de raad het college tot het doen van uitgaven.
- Φ De raad ontvangt drie keer per jaar een verantwoordingsrapportage. Met deze tussentijdse verantwoordingsrapportages informeert het college de raad over de realisatie van de begroting. De voortgang van grote projecten krijgt aparte aandacht. De verantwoordingsrapportage geeft verder inzicht in afwijkingen ten opzichte van de begroting.
- Φ De raad ontvangt jaarlijks een jaarverslag en een jaarrekening. Hierin staan een verantwoording van het gevoerde beleid en een presentatie van de financiële resultaten op hoofdlijnen. In de programmarekening en de balans wordt dieper op de cijfers ingegaan.

Binnen de gemeente wordt een strikte scheiding gehanteerd tussen het stellen van kaders voor beleid en de uitvoering ervan. De raad heeft uitsluitend een kaderstellende rol en wil sturen op hoofdlijnen. Uit het interview met de raadsleden komt naar voren dat de raad vooral veel waarde hecht aan de tussentijdse verantwoordingsrapportages. Deze rapportages vormen aanleiding tot politieke discussie en agendasetting.

De raad ontvangt niet of nauwelijks specifieke informatie over de subsidieverlening aan Het Bolwerk en aan Stichting KEARN. De geïnterviewde raadsleden benadrukken dat zij ook geen behoefte daaraan hebben. Zorgvuldigheid en controle in het proces van subsidieverlening, bevoorschotting en subsidievaststelling zien zij als een taak van het college. Wanneer raadsleden behoefte hebben aan aanvullende informatie kunnen ze dat zelf aangeven. De gevraagde informatie wordt volgens de geïnterviewde raadsleden meestal snel geleverd en is volledig en accuraat. De dossiervorming over subsidieverstreking is op orde.⁸

Artikel 169 uit de Gemeentewet stelt dat het college een actieve informatieplicht heeft. Het college heeft de raad niet actief geïnformeerd over de organisatorische problemen bij Het Bolwerk, noch over de tekortkomingen in het proces van subsidieverlening aan deze stichting. De raad heeft wel uit het informele circuit signalen gekregen dat er sprake zou zijn van een crisissituatie in de bedrijfsvoering bij Het Bolwerk. De geïnterviewde raadsleden stellen het niet op prijs dat het college hen niet heeft geïnformeerd over de stand van zaken bij Het Bolwerk.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de verantwoordingsrapportages voor hen leidend zijn. Het is echter op basis van deze rapportages niet mogelijk een beeld te krijgen of de programmadoelen ook daadwerkelijk gehaald worden. Dat komt ook doordat de programmadoelen niet smart zijn geformuleerd. De voortgangsrapportages beschrijven vooral het verloop van het proces (tijdpad), de realisatie van de begroting en eventuele budgetoverschrijdingen.

Er is **deels aan de norm voldaan**. De informatievoorziening in het kader van de P&C-cyclus verloopt volgens de afspraken tussen raad en college. Het college heeft zich niet aan de actieve informatieplicht gehouden. Over doelbereik is te weinig informatie voorhanden: de verantwoordingsrapportages zijn niet genoeg gericht op doelbereik.

4.3 Kaderstellende en controlerende rol van de raad

<i>Norm 3: De raad gebruikt verantwoordingsinformatie bij het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol.</i>
--

De raad laat het proces van subsidieverlening volledig over aan het college en in het verlengde daarvan aan het ambtelijke apparaat. Tegelijkertijd wil de raad meer mogelijkheden krijgen om op het gebied van welzijnssubsidies te kunnen sturen. Deze mogelijkheden waren, aldus de raad, tot voor kort vrij beperkt. In de situatie tot en met 2009 verstrekke de gemeente een globale exploitatiesubsidie aan Stichting Welzijn Dantumadiel zonder aan te geven wat er van de instelling aan resultaten werd verwacht. Er vond alleen sturing op input plaats (geld voor huisvesting, personeel, activiteiten et cetera). De hoogte van de subsidie werd bepaald aan de hand van een traditionele begroting die door de instelling werd ingediend. Sinds 2011 is de gemeente overgestapt op een vorm van budgetsubsidieering, vooral voor de subsidieverlening aan Het Bolwerk.

⁸ De gemeente Dantumadiel kon voor dit rekenkameronderzoek alle gevraagde documenten direct aanleveren. Alles is goed gedocumenteerd en direct opvraagbaar.

In deze systematiek wordt zoveel mogelijk op output gestuurd en wordt een rechtstreekse relatie gelegd tussen subsidiebudgetten en de te leveren prestaties. Stichtingen KEaRN en Het Bolwerk krijgen in theorie met budgetsubsiëring meer financiële verantwoordelijkheid en betere mogelijkheden om zich als cultureel ondernemer te ontwikkelen. In de praktijk staat het subsidieplafond centraal en moet uiteindelijk de welzijnsinstelling zelf bepalen welke activiteiten en diensten voor het subsidiebedrag worden uitgevoerd en wordt geen verantwoordingsinformatie over doelbereik verzameld. De raad heeft niet om verantwoordingsinformatie gevraagd. Inhoudelijke en financiële jaarverslagen van Het Bolwerk en van Stichting KEaRN worden doorgaans niet gelezen door de geïnterviewde raadsleden. Het ontbreken van het jaarverslag 2011 van Het Bolwerk is de geïnterviewde raadsleden niet opgevallen.

De raad heeft op basis van de door het college verstrekte informatie over Het Bolwerk twijfel over de manier waarop Het Bolwerk de subsidie besteedt. Het vertrouwen ontbreekt dat het allemaal wel goed loopt. Een en ander is aanleiding geweest om aan de rekenkamercommissie te vragen een onderzoek uit te voeren. De raad heeft wel voldoende vertrouwen in Stichting KEaRN.

Er is **niet aan de norm voldaan**, want de raad heeft zijn kaderstellende rol en controlerende rol onvoldoende uitgevoerd. De raad heeft niet gereageerd op het ontbreken van verantwoordingsinformatie. Daarnaast heeft de raad niets gedaan met de signalen uit het informele circuit. De raad had een actievere rol kunnen aannemen en vragen kunnen stellen aan het college.

5. Conclusies per onderzocht aspect

In dit hoofdstuk staan de voornaamste bevindingen uit dit rekenkameronderzoek naar het proces van subsidieverlening aan Het Bolwerk en aan Stichting KEaRN in de gemeente Dantumadiel. De conclusies zijn gerubriceerd naar doeltreffendheid (par. 5.1), doelmatigheid (par. 5.2) en rechtmatigheid (par. 5.3). In de afzonderlijke paragrafen is waar nodig een onderscheid gemaakt tussen Het Bolwerk en Stichting KEaRN.

5.1 Conclusies over doeltreffendheid

Het Bolwerk

Voor de periode 2010-2012 zijn geen concrete prestatieafspraken gemaakt gerelateerd aan de doelen uit de raadsprogramma's op het gebied van welzijnswerk. In eerste instantie is aan Het Bolwerk gevraagd om het diensten- en activiteitenpakket van Stichting Welzijn Dantumadiel (SWD) over te nemen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente op twee benen hinkt: aan de ene kant krijgt Het Bolwerk de opdracht de traditionele activiteiten die SWD tot en met 2009 uitvoerde voort te zetten met de middelen die de gemeente verstrekt op basis van het subsidieplafond. Aan de andere kant wil de gemeente dat Het Bolwerk met DAP-kaarten, beleidsgestuurde contract financiering (BCF) en budgetsubsidieëring werkt, juist om bij te kunnen sturen. De informatie over kosten en opbrengsten die door het gebruik van DAP-kaarten beschikbaar komt, wordt door de gemeente echter niet gebruikt om bij te sturen.

Er is overleg tussen ambtenaren en medewerkers van Het Bolwerk over de inhoud, maar op hoofdlijnen is er veel onduidelijkheid. Het Bolwerk krijgt minder subsidie dan is aangevraagd en heeft daarnaast te maken met een bezuinigingsdoelstelling. Dit heeft geleid tot bezuinigingen op de overhead, maar niet tot het schrappen van bepaalde activiteiten. De handhaving van het totale dienstenpakket met minder (financiële) middelen heeft een zware wissel getrokken op de medewerkers van Het Bolwerk. Zij hebben echter - ondanks een gebrek aan sturing en een gebrek aan communicatie met hun directie en bestuur – alle geplande activiteiten uitgevoerd.

Het ligt in de lijn van de verwachting dat de diensten en activiteiten van Het Bolwerk een bijdrage leveren aan de doelen uit het raadsprogramma 'Met Elkaar, Voor Elkaar'. Het blijft echter lastig meetbaar in hoeverre afzonderlijke activiteiten die door de welzijnsinstellingen worden uitgevoerd een bijdrage leveren aan de programmadoelen. In veel gevallen lijkt een relatie voor de hand te liggen, maar een causale relatie is vrijwel niet te onderbouwen. Prestatieafspraken voor de welzijnsinstellingen zijn niet altijd SMART te formuleren. Hoe meet je bijvoorbeeld een vermindering van eenzaamheid? Tegelijkertijd zijn de doelstellingen van het raadsprogramma 'Met Elkaar, Voor Elkaar' door de gemeente zelf ook niet altijd SMART geformuleerd, waardoor het niet mogelijk is te rapporteren in hoeverre de programmadoelen zijn bereikt.

Stichting KEaRN

Stichting KEaRN heeft geen duidelijke doelstellingen of opdrachten gekregen die gerelateerd zijn aan 'Leven Lang Leren'. Stichting KEaRN is door de korte lijnen met de beleidsmedewerkers en de wethouder wel goed op de hoogte van wat van hen verwacht wordt. Het effect op de beleidsdoelen is niet gemakkelijk in kaart te brengen; het is lastig meetbaar of een VVE-programma of het reguliere peuterspeelzaalwerk bijdraagt aan het verminderen van onderwijsachterstanden op de lange termijn. Toch is het logisch dat deze twee activiteiten aangeboden worden door de gemeente in het kader van dit programma. De gemeente heeft geen afspraken gemaakt met Stichting KEaRN over doelgroepbereik. Stichting KEaRN registreert wel over doelgroepbereik in haar jaarverslagen (73% in 2010 en 98% in 2011) en over klanttevredenheid (80% van de klanten is (zeer) tevreden in 2010 en 85% in 2011). Dit is informatief.

De gemeente heeft met Stichting KEaRN afgesproken dat 'de effecten' van het VVE-programma worden gerapporteerd, maar er is niet uitgewerkt wat er dan precies gerapporteerd moet worden en welke effecten de gemeente minimaal verwacht.

De kwaliteit van de activiteiten van Stichting KEaRN is hoog: de leidsters zijn goed opgeleid, de peuterspeelzalen zijn schoon en goed geoutilleerd, er zijn voldoende speel- en leermaterialen en Stichting KEaRN biedt een volwaardig VVE-programma. In elk dorp is een voorziening voor peuterspeelzaalwerk aanwezig met een (gedeeltelijk) VVE-programma. De gemeente vindt peuterspeelzalen en het VVE-programma belangrijk en Stichting KEaRN voert het goed uit.

De controlefunctie door het college over Stichting KEaRN is goed, de dossiervorming is transparant, up-to-date en volledig. Uit de GGD-inspecties komt ook een positief beeld naar voren. Stichting KEaRN stelt zich op als een professionele organisatie en de gemeente plukt daar de vruchten van. De expertise van Stichting KEaRN wordt ingezet bij de besluitvorming op het gebied van peuterspeelzaalwerk en VVE.

De toekomst van Stichting KEaRN Klein is onzeker, maar Stichting KEaRN denkt actief mee in hoe zij kan bijdragen aan de harmonisatie, opdat opgedane kennis en ervaring niet verloren gaan. Stichting KEaRN is een gelijkwaardige partner voor de gemeente op inhoud.

5.2 Conclusies over doelmatigheid

Het Bolwerk

Het is transparant hoe Het Bolwerk wordt gefinancierd. Er is geen onrechtmatige overlap tussen verschillende subsidiestromen. Het subsidiebedrag is vastgesteld op basis van het subsidiebedrag dat SWD in 2009 ontving voor welzijnswerk. Het Bolwerk ontvangt meerdere subsidies: voor regulier welzijnswerk, het in stand houden van de vrijwilligerscentrale, de facilitering van de maatschappelijke stage en aanvullende doelsubsidies. Dit is niet erg overzichtelijk. Zowel voor de gemeente als voor Het Bolwerk is aan het begin van het jaar niet duidelijk hoeveel subsidie Het Bolwerk precies zal ontvangen.

De subsidieaanvragen zijn onduidelijk en te laat. De begrotingen worden opgesteld op basis van de activiteiten en DAP-kaarten en overschrijden het subsidieplafond. Ook worden er elk jaar meerdere begrotingen ingediend die variëren in hoogte. Dat maakt geen betrouwbare indruk. De gemeente verstrekt de subsidie op basis van het subsidieplafond en houdt daarbij geen rekening met de begroting die wordt ingediend door Het Bolwerk. De gemeente heeft niet adequaat gereageerd toen bleek dat Het Bolwerk zich niet aan de termijnen hield om jaarverslagen en jaarrekeningen in te dienen. De gemeente heeft zelf de termijnen voor subsidieverlening en –vaststelling overschreden zonder Het Bolwerk daarover tijdig te informeren.

Het Bolwerk heeft een negatief resultaat geboekt in 2011 en verwacht ook 2012 met een negatief resultaat af te sluiten. Dit resultaat wordt gedekt uit eigen vermogen van Het Bolwerk. De gemeente heeft geen actieve rol gespeeld in dit proces en Het Bolwerk heeft niet bij de gemeente aangeklopt over hoe het tekort voorkomen of opgelost kon worden.

Er is onduidelijkheid over hoe hoog de overhead van Het Bolwerk is en wat precies onder overhead valt. Er worden geen percentages gerapporteerd over de overhead. Het bestuur van Het Bolwerk geeft zelf aan dat de overhead te hoog is. Dit komt onder meer door de hoge salariskosten van de directeur, die mede hierdoor op non-actief is gesteld. De gemeente heeft met Het Bolwerk een afspraak gemaakt dat de overheadkosten niet meer dan 25 procent van de totale exploitatie mogen bedragen, maar controleert dit niet.

De DAP-systematiek is niet erg efficiënt. Het heeft veel tijd en energie gekost om alle kaarten in te vullen en uit te werken. Het Bolwerk heeft hierdoor weliswaar meer inzicht in de eigen werkzaamheden gekregen, maar de gemeente heeft er uiteindelijk niets mee gedaan. De DAP-kaarten worden ingevuld, maar in de ene versie kost een product 24.000 euro en in een tweede versie 36.000 euro. Het lijkt een beetje nattevingerwerk. De wijze waarop de kaarten zijn ingevuld loopt sterk uiteen per werksoort (jongerenwerk, ouderenwerk, mantelzorg, vrijwilligerscentrale en maatschappelijke stage). Soms zijn omschrijvingen zeer gedetailleerd, dan weer zeer globaal. De DAP-kaarten hebben geen invloed op de hoogte van de subsidie. Ook worden ze niet gebruikt om te prioriteren of om mensen in te zetten: hetzelfde werk moet met dezelfde mensen uitgevoerd worden voor hetzelfde bedrag als het jaar daarvoor, met ook nog eens een bezuinigingstaakstelling. De DAP-kaarten helpen ook niet bij het monitoren van effecten, omdat de doelen van de gemeente onvoldoende of niet SMART zijn geformuleerd.

Het instrument subsidie is oorspronkelijk bedoeld om initiatieven en activiteiten die anderen ondernemen financieel te ondersteunen. Bij een zakelijke subsidierelatie (zoals bij beleidsgestuurde financiering) zijn de rollen omgedraaid. Een zakelijke relatie vraagt om een opdrachtgever die het initiatief neemt, die duidelijk weet wat hij wil en daarover met welzijnsorganisaties heldere afspraken maakt. Het onderzoek laat zien dat de gemeente er na drie jaar nog niet in geslaagd is om dit op overtuigende wijze te doen. Een zakelijke relatie vraagt ook om zakelijk toezicht op de uitvoering en een controle achteraf. Hierbij is – zeker in de relatie met Het Bolwerk - nog veel misgegaan.

Stichting KEaRN

Stichting KEaRN heeft over de jaren 2010 en 2011 een negatieve reserve opgebouwd en de gemeente beschouwt dit als een bedrijfsrisico; als de verantwoordelijkheid van Stichting KEaRN. De jaarrekeningen zijn duidelijk, VVE vindt plaats op basis van declaratie van uren tegen kostprijs.

Stichting KEaRN werkt zeer zuinig en is zich bewust van de noodzaak om efficiënt te werken. Stichting KEaRN heeft voor 2012 een sluitende begroting, maar er is weinig ruimte om eventuele risico's op te vangen.

5.3 Conclusies over rechtmatigheid

Bij het maken van subsidieafspraken met Het Bolwerk voor het welzijnswerk en met Stichting KEaRN voor het reguliere peuterspeelzaalwerk heeft de gemeente de Algemene Subsidieverordening Dantumadiel en de Deelverordening Welzijn toegepast. In de beschikkingen wordt op de correcte manier verwezen naar de verordeningen. Vanaf 2011 maakt de gemeente gebruik van haar discretionaire bevoegdheid – de 'kan-bepaling' in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – en geeft aan dat zij geen uitvoeringsovereenkomst meer met Het Bolwerk en Stichting KEaRN sluit. De specifieke voorwaarden voor subsidiëring worden nu neergelegd in de subsidiebeschikking. De gemeente heeft hiertoe besloten, omdat het privaatrechtelijke karakter van de uitvoeringsovereenkomst tot gecompliceerde juridische consequenties kan leiden voor zowel het bestuursorgaan als voor de gesubsidieerde instelling in het geval er iets misgaat. Dit is rechtmatig.

In 2010 en 2011 had de gemeente een uitvoeringsovereenkomst met Stichting KEaRN moeten sluiten voor de VVE. Dit is niet gebeurd. De gemeente heeft de verordeningen voor de subsidie voor VVE in 2010 en 2011 niet rechtmatig toegepast. In 2012 is dit hersteld. Dit alles heeft niet geleid tot problemen voor de uitvoering van de VVE.

Tijdens het proces van subsidieaanvraag, -verlening en -vaststelling wordt door zowel Het Bolwerk als de gemeente afgeweken van de termijnen die gesteld zijn in de beschikkingen. Het Bolwerk is te laat met het inleveren van subsidieaanvragen en jaarverslagen. Het jaarverslag over 2011 ontbreekt. De gemeente is te laat met de subsidieverlening aan Het Bolwerk voor 2012 (december 2012). Het overschrijden van de termijnen heeft tot onduidelijkheid geleid bij Het Bolwerk, maar niet tot financiële consequenties.

Stichting KEaRN en de gemeente houden zich wel aan de termijnen die zijn afgesproken in de beschikking, met uitzondering van de subsidievaststelling voor 2010 en 2011, omdat de gemeente door een fout in haar begroting een wijziging moest aanvragen voor 25.000 euro. Stichting KEaRN is tijdig schriftelijk op de hoogte gesteld van de vertraging in het proces. Dit zorgde voor onduidelijkheid bij Stichting KEaRN, aangezien niet met zekerheid toegezegd kon worden dat de voorgestelde wijziging in de gemeentebegroting door de raad goedgekeurd zou worden. Uiteindelijk heeft dit niet geleid tot problemen bij Stichting KEaRN, omdat de wijziging in de gemeentebegroting is goedgekeurd.

Het college levert sturingsinformatie aan de raad volgens de planning- en controlcyclus. De verantwoordingsrapportages worden door de geïnterviewde raadsleden als belangrijkste sturingsinstrument gezien. De raad heeft uitsluitend een kaderstellende rol en wil sturen op hoofdlijnen. De raad wil niet betrokken zijn bij het proces van subsidieverlening aan Stichting Het Bolwerk en aan Stichting KEaRN. De raad is verdeeld over de vraag of het college op basis van artikel 169 uit de Gemeentewet, die stelt dat het college een actieve informatieplicht heeft, de raad had moeten informeren over de interne crisis bij Het Bolwerk. Het college is van mening dat er geen aanleiding was om de raad te informeren, aangezien zij de pragmatische oplossing om Het Bolwerk aan te houden totdat de nieuwe organisatie voor welzijnswerk vorm heeft gekregen als de verantwoordelijkheid van het college ziet.

6. Hoofdconclusies

Hoofdconclusie 1:

De gemeente vraagt van de uitvoerders om op een nieuwe manier te werken, maar als het gaat om aansturing, dan blijft de gemeente zelf zitten in de rol van traditionele opdrachtverlener.

De gemeente heeft in 2010 met Stichting KEaRN en met Het Bolwerk een start gemaakt met beleids-gestuurde contractfinanciering (BCF). Met beide instellingen is een uitvoeringsovereenkomst voor 2010 afgesloten. In beide uitvoeringsovereenkomsten staat dat de wijze van financiering/subsidiëring is gebaseerd op de principes van BCF en is gericht op het sturen op afstand en het vergroten van de verantwoordelijkheid van de uitvoerende organisatie. BCF komt kortweg neer op het vormgeven van prestatie- en resultaatgerichte subsidierelaties tussen de gemeente Dantumadiel en beide welzijnsinstellingen. Met BCF wordt gekeken naar de beleidsdoelstellingen, naar wat is benodigd om deze doelstellingen te kunnen realiseren en hoe dit vertaald kan worden in concrete prestatieafspraken voor de subsidieontvanger.

Een voorwaarde om BCF goed te kunnen laten werken, is dat de gemeente weet wat ze met haar beleid maatschappelijk wil bereiken en in het verlengde hiervan haar beleidsdoelstellingen concreet en helder moet hebben geformuleerd. Welzijnsinstellingen moeten met hun inzet en aanpak een bijdrage leveren aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Hun 'huishoudboekje' moet kloppen en transparant zijn. Dat vraagt om ondernemerschap en professionalisering.

Het proces van modernisering van oude subsidierelaties met soms een lange geschiedenis vraagt aan alle partners om een ingrijpende heroriëntatie. Dat gaat niet zonder slag of stoot. Dantumadiel heeft een begin gemaakt naar een nieuwe subsidiesystematiek, maar er is nog een weg te gaan. Bij Stichting KEaRN loopt de verandering vrij voorspoedig. Stichting KEaRN denkt mee over de harmonisatie en stelt zich op als een volwaardige partner. Het proces van subsidieverlening bij Het Bolwerk verloopt daarentegen vrij eenzijdig. Er is nog geen gelijkwaardige samenwerking. Dit is beide partijen aan te rekenen. Het Bolwerk verkeert in een organisatorische crisis en maakt op dit moment een weinig betrouwbare indruk. De gemeente vraagt aan Het Bolwerk om zich meer te profileren als cultureel ondernemer – door bijvoorbeeld een subsidieaanvraag op basis van DAP-kaarten te vragen –, maar blijft zelf in de rol van traditionele opdrachtverlener.

Het Bolwerk werkt vooral aanbodgericht. Ze bieden een pakket aan activiteiten en diensten, dat door de jaren heen is ontstaan en dat door ervaren medewerkers wordt uitgevoerd. De afspraken met de gemeente zouden meer vraaggestuurd tot stand moeten komen. De gemeente zou in kaart moeten brengen waar de behoeftes van de verschillende bevolkingsgroepen liggen en daar bepaalde activiteiten bij zoeken in samenspraak met Het Bolwerk. Een analyse van vraag en aanbod ontbreekt vooralsnog.

Hoofdconclusie 2:

Door de verschillende bezuinigingsmaatregelen en de beperkte financiële kaders loopt de gemeente het gevaar dat het peuterspeelzaalwerk, het VVE-programma en het welzijnswerk steeds verder uitgekleeft worden.

Stichting KEARN heeft in de periode 2010-2011 een negatieve reserve opgebouwd. Zij wordt geacht dit zelf op te lossen. Zowel Het Bolwerk als Stichting KEARN ontvangt subsidie op basis van een subsidieplafond en heeft geen invloed op de hoogte daarvan. Het is voor de stichtingen dus erg moeilijk om deze tekorten aan te vullen, aangezien ze vooral van de gemeente afhankelijk zijn voor hun inkomsten. Beide stichtingen hebben op financieel gebied een slechte onderhandelingspositie.

Beide stichtingen hadden te kampen met een zeer krappe begroting en een bezuinigingsdoelstelling. Stichting KEARN moest toch zes peuterspeelzalen draaiende houden en VVE aanbieden. Het Bolwerk moest toch alle werkzaamheden uitvoeren, zonder duidelijke opdracht. In dat opzicht zijn beide instellingen heel inschikkelijk geweest. De omstandigheden vormden geen aanleiding voor hen om alsnog met de gemeente in gesprek te gaan en hun zaak te bepleiten. De ruimte tot onderhandeling ontbreekt, terwijl dat juist het doel is van budgetsubsidieëring.

Hoofdconclusie 3:

Het college is in gebreke gebleven om in de overgangperiode 2010-2011 het hele proces van subsidieverlening aan Stichting Welzijn Het Bolwerk te bewaken.

Het Bolwerk heeft geen jaarverslag aangeleverd over 2011, geen goedgekeurde jaarrekeningen over 2010 en 2011, en begrotingen te laat ingeleverd. De gemeente heeft daar geen consequenties aan verbonden, omdat ze vonden dat de activiteiten toch uitgevoerd moesten worden. De gemeente heeft er dus voor gekozen om de relatie met Het Bolwerk met minimale inspanning in stand te houden. Jaarlijks gaat circa 380.000 euro naar Het Bolwerk en daarom had het hele subsidieproces in de afgelopen jaren meer aandacht van de gemeente verdiend. Na het overgangsjaar 2010 had de gemeente met Het Bolwerk om de tafel kunnen gaan zitten om op basis van de ingeleverde begroting, de ingevulde DAP-kaarten en het jaarverslag vast te stellen welke producten precies verlangd worden en daar één productsubsidie voor kunnen verlenen. Met daarbij afspraken over de te leveren prestaties. Het college had onder deze omstandigheden ook kunnen zoeken naar alternatieve aanbieders van welzijnswerk.

Hoofdconclusie 4:

De raad heeft zijn controlerende taak onvoldoende uitgevoerd.

Het is onduidelijk welke informatie de raad wel en niet wil ontvangen. Het college en de raad zouden een protocol kunnen ontwikkelen waarin vastgelegd wordt in welke situaties de raad wel en niet actief geïnformeerd wordt. Jaarverslagen en jaarrekeningen worden aan de raad aangeboden, maar deze worden als te gedetailleerd beschouwd en niet of niet altijd gelezen. Het ontbreken van een jaarverslag is door de raad niet opgemerkt.

Wanneer de raad uit het informele circuit signalen opvangt dat een stichting problemen zou hebben, onderneemt de raad geen actie om aan aanvullende informatie te komen. De raad kan een minder afwachtende houding aannemen en zichzelf beter (laten) informeren.

7. Aanbevelingen

In aansluiting op deze hoofdconclusies doet de rekenkamercommissie vier aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de welzijnssubsidies te verhogen en de kaderstellende en controlerende rol van de raad hierbij te versterken.

Aanbeveling 1:

Maak duidelijk wat de gemeente met het welzijnswerk wil bereiken

Een eerste voorwaarde voor een succesvol subsidiebeleid is, dat de gemeente weet wat ze wil en kan bereiken met haar welzijnsbeleid. Breng daarom in kaart wat de maatschappelijke behoeften zijn van de verschillende doelgroepen en geef aan hoe de gemeente hierin wil en kan voorzien. En blijf hier vervolgens consequent op sturen.

Uit een eerder subsidieonderzoek van de Rekenkamercommissie is gebleken, dat de gemeente Dantumadiel in toenemende mate kiest voor een proactieve rol in de aansturing van regionale organisaties, zoals de bibliotheek en de muziekschool. Belangrijk is om deze werkwijze ook toe te passen bij de aansturing van het welzijnsbeleid.

Aanbeveling 2:

Schep de (financiële) mogelijkheden om de gekozen doelen vervolgens ook daadwerkelijk te halen

Zorg ervoor dat er een goede balans is tussen wat de gemeente wil bereiken met het welzijnsbeleid en wat de gemeente hiermee redelijkerwijs kan bereiken. Benut vervolgens het subsidie-instrument om de uitvoering hiervan in de praktijk zo goed mogelijk te laten slagen.

Aanbeveling 3:

Maak heldere afspraken en zorg ervoor dat deze optimaal worden nagekomen

De Algemene Subsidieverordening en de Deelverordening Welzijn geven duidelijke kaders aan voor een goed verloop van het subsidieproces. Zaak is dat hier in de praktijk ook naar wordt gehandeld. En wel door als gemeente zelf consequent en tijdig de vereiste acties te ondernemen en ervoor te zorgen dat instellingen borg staan voor een adequate uitvoering.

Aanbeveling 4:

Zorg ervoor dat de raad zijn controlerende rol kan vervullen

Gebruik de jaarstukken om de raad op hoofdlijnen goed op de hoogte te houden. Dit begint ermee om in de Programmabegroting kort en concreet vast te leggen wat de gemeente met het welzijnsbeleid wil bereiken en welke middelen hiervoor beschikbaar zijn. Vervolgens zal hierover verantwoording moeten worden afgelegd in de Programmarekening.

Daarnaast moet de raad tijdig worden geïnformeerd over tussentijdse ontwikkelingen die kunnen leiden tot substantiële tegenvallers in de uitvoering.

Bijlage 1 Normenkader

Het normenkader is ontwikkeld om de subsidies aan de Stichting KEaRN en Het Bolwerk in de gemeente Dantumadiel in de periode 2010-2012 te evalueren.

1. Normen over de doeltreffendheid

- a. Het college heeft kwantitatieve prestatieafspraken gemaakt met de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk (aantal peuters, aantal doelgroeppeuters vve, aantal deelnemende jongeren etc).
- b. Het college heeft kwalitatieve prestatieafspraken gemaakt met de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk (ambitionieniveaus peuterspeelzalen, klanttevredenheid, etc).
- c. De prestaties dragen bij aan de doelen van de programma's 'leven lang leren' en 'met elkaar voor elkaar'.
- d. De prestatieafspraken zijn SMART geformuleerd.
- e. B&W controleert of de afgesproken prestaties (tijdig) zijn geleverd.
- f. B&W onderneemt waar nodig actie wanneer prestaties onder de maat zijn.
- g. Stichtingen KEaRN en Het Bolwerk hebben de afgesproken prestaties geleverd.

2. Normen over de doelmatigheid

- a. Het is transparant hoeveel subsidie de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk op jaarbasis ontvangen van de gemeente.
- b. Het is transparant welk aandeel van de exploitatiebegroting van de stichtingen gedekt wordt door de gemeentelijke subsidie.
- c. De prestaties zijn door de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk gerealiseerd binnen de afgesproken financiële kaders.
- d. Er is sprake van een goede financiële afstemming tussen de verschillende gemeentelijke programma's en beleidsvelden. Er is dus bij de stichtingen geen sprake van onrechtmatige overlap tussen de verschillende subsidiestromen van de gemeente.
- e. Er is sprake van een goede inhoudelijke afstemming tussen de verschillende gemeentelijke programma's en beleidsvelden.
- f. Gemeente en de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk hebben afspraken gemaakt c.q. criteria vastgelegd over doelmatigheid, zoals de kosten per eenheid, prestatie of anderszins.
- g. Gemeente en de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk zetten zich aantoonbaar in om de prestaties op een zo efficiënt mogelijke wijze te realiseren.
- h. De stichtingen leveren tussentijds informatie aan het college en het college reageert hier adequaat op.

3. Normen over rechtmatigheid

- a. Het college past de Algemene subsidieverordening en de Deelverordening welzijn toe bij het maken van subsidieafspraken met de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk.
- b. De raad krijgt tijdig adequate verantwoordingsinformatie aangeleverd.
- c. De raad gebruikt verantwoordingsinformatie bij het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol.

Bijlage 2 Bronnen

Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	Functie	Organisatie
Dhr. Ronald Dijksterhuis	Wethouder	Gemeente Dantumadiel
Mw. Siepie Hylkema	Wethouder	Gemeente Dantumadiel
Mw. Hanny van der Meer	Sociaal cultureel werker op het gebied van ouderenwerk en mantelzorg	Het Bolwerk
Dhr. Freek Abma	Bestuursvoorzitter	Het Bolwerk
Dhr. Fons de Haan	Bestuurslid, penningmeester	Het Bolwerk
Dhr. Douwe Oosterbaan	Administratief medewerker	Het Bolwerk
Mw. Mea Groenendaal	Coördinator maatschappelijke stage, vrijwilligerscentrale	Het Bolwerk
Mw. Christel Smit	Sociaal cultureel werker, jongerenwerk	Het Bolwerk
Dhr. Wiebe Kootstra	Sociaal cultureel werker, jongerenwerk	Het Bolwerk
Dhr. Tom Bakker	Raadslid SGP en lid van de trajectgroep accountant	Gemeente Dantumadiel
Mw. Thea Smit	Raadslid CU	Gemeente Dantumadiel
Dhr. Remy Teunissen	Raadslid PvdA, aandachtsgebied sociale zaken en welzijn	Gemeente Dantumadiel
Dhr. Jan-Jetze Visser	Raadslid CDA, aandachtsgebied sociale zaken, subsidierelaties met welzijnsinstellingen	Gemeente Dantumadiel
Dhr. Cees Vos	Raadsgriffier	Gemeente Dantumadiel
Dhr. Roelof Heeringa	Hoofd afdeling Welzijn	Gemeente Dantumadiel
Mw. Griet Veenstra	Financieel medewerker	Gemeente Dantumadiel
Mw. Mieke Steigstra	Coördinator KEaRN klein	Stichting KEaRN
Mw. Jenny van Assen	Financieel en administratief medewerker	Stichting KEaRN
Dhr. Auke-Jan Andringa	Voorzitter cliëntenraad	Stichting KEaRN

Overzicht van bestudeerde documenten

Gemeente Dantumadiel

- Coalitieakkoord 2010-2014
- Raadsprogramma's 2010/2011: Een leven lang leren, Met elkaar voor elkaar en Veiligheid voorop
- Programmabegroting 2010
- Programmabegroting 2011
- Programmabegroting 2012
- Jaarrekening en jaarverslag 2010
- Jaarrekening en jaarverslag 2011
- Verantwoordingsrapportages 2010
- Verantwoordingsrapportages 2011
- Notitie randvoorwaarden voor de implementatie van budgetsubsiëring in 2011
- Planning project budgetsubsiëring Bolwerk
- Algemene subsidieverordening (ASV)
- Deelverordening Welzijn
- Fan pjut nei grut. Berne- en jongereinbelied Dantumadiel (18 augustus 2010)
- Doelgroepbeleid VVE en zorgsignalering Dantumadiel (stappenplan peuterspeelzalen en kinderopvang / stappenplan consultatiebureau) (maart 2012)
- Samenwerkingsvormen tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven in Dantumadiel. Onderzoeksbureau Sardes (oktober 2011)
- De Lokale Educatieve Agenda Dantumadiel 2012 – 2016 (mei 2012)
- Meerjarig Integraal Strategisch Taalbeleidsplan (2007)
- Subsidieverlening 2010 aan Stichting KEaRN voor PSW (14 januari 2010)
- Subsidieverlening 2010 aan Stichting KEaRN voor VVE (30 juni 2010)
- Subsidievaststelling 2010 Stichting KEaRN (3 november 2011)
- Subsidieverlening 2011 aan Stichting KEaRN voor PSW (19 oktober 2011)
- Subsidieverlening 2011 aan Stichting KEaRN voor VVE (6 juni 2011)
- Subsidievaststelling 2011 Stichting KEaRN voor PSW (7 juni 2012)
- Subsidieverlening 2011 Stichting KEaRN tegemoetkoming frictiekosten (12 april 2012)
- Subsidieverlening 2012 aan Stichting KEaRN voor PSW (16 mei 2012)
- Subsidieverlening 2012 aan Stichting KEaRN voor VVE (27 februari 2012)
- Subsidieverlening 2013 aan Stichting KEaRN voor PSW (20 december 2012)
- Subsidieverlening 2010 aan Het Bolwerk voor welzijnswerk (23 december 2009)
- Subsidievaststelling 2010 (11 november 2011)
- Subsidieverlening 2011 aan Het Bolwerk voor welzijnswerk (5 januari 2011)
- Subsidieverlening 2011 aan Het Bolwerk voor maatschappelijke stage (11 november 2011)
- Subsidievaststelling 2011 en subsidieverlening 2012 en 2013 Het Bolwerk (21 december 2012)
- Adviesnota subsidie Het Bolwerk 2011, 2012 en 2013 (18 december 2012)

Stichting KEaRN Klein

- Intentieverklaring, samenwerking Stichting Welzijn Dantumadiel en Stichting KEaRN (2 juli 2009)
- Uitvoeringsovereenkomst Stichting KEaRN 2010. (14 januari 2010)
- Interne onderzoeks- en evaluatierapporten
- Verslagen cliëntenraad (31 januari 2012, 15 mei 2012, 31 januari 2013)
- Besluit tot instelling cliëntenraden KEaRN Klein en KEaRN Welzijn (11 februari 2013)
- Begroting Stichting KEaRN 2010
- Begroting Stichting KEaRN 2011
- Begroting Stichting KEaRN 2012
- Begroting Stichting KEaRN 2013
- Jaarrekening 2010 Stichting KEaRN (maart 2011)
- Jaarrekening 2011 Stichting KEaRN (maart 2012)
- Jaarverslag Stichting KEaRN 2010
- Jaarverslag Stichting KEaRN 2011
- Verzoek aan gemeente tot subsidievaststelling 2010 (31 mei 2011)
- Verzoek aan gemeente tot subsidievaststelling 2011 (5 april 2012)
- Subsidieaanvraag voor 2011 (23 november 2010)
- Subsidieaanvraag voor 2012 (31 mei 2011)
- Subsidieaanvraag voor 2013 (22 mei 2012)
- Subsidieaanvraag voor 2013: verhoging ivm aanpassing CAO (18 december 2012)
- Declaratie VVE, 14 juli 2010
- Declaratie VVE, 13 januari 2011
- Declaratie VVE, 6 december 2011
- Declaratie ouderbijdrageregeling 31 januari 2011
- Declaratie ouderbijdrageregeling 7 juli 2011
- Declaratie ouderbijdrageregeling 2 december 2011
- Declaratie ouderbijdrageregeling 6 december 2011

Het Bolwerk

- Uitvoeringsovereenkomst 2010 - 2014 (23 december 2009)
- Convenant SOESA, aanpak jongerenoverlast (17 maart 2008)
- Accountantsverklaring Bolwerk 2010
- Jaarrekening 2010
- Jaarrekening 2011
- Jaarverslag 2009
- Jaarverslag 2010
- Jaarverslag 2011 (alleen ingevulde DAP-kaarten)
- Subsidieaanvraag 2010 (21-12-2009)
- Begroting 2010 (twee versies met verschillende cijfers)
- Subsidieaanvraag 2011 met DAP-kaarten
- Begroting 2011 (drie versies met verschillende cijfers)
- Subsidieaanvraag 2012 met DAP-kaarten

- Subsidieaanvraag 2013 (31-7-2012)
- Bestuurlijk overleg Het Bolwerk en wethouder (20 mei 2010)
- Bestuurlijk overleg Het Bolwerk en wethouder (20 februari 2012)⁹
- Bestuurlijk overleg bestuur Het Bolwerk en wethouder (18 oktober 2012)
- Gespreksverslagen projectgroep budgetsubsidiering (periode juni 2010 – mei 2011)

⁹ In 2011 heeft geen bestuurlijk overleg plaatsgevonden in verband met langdurige ziekte van de toenmalige wethouder.

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân
t.a.v. mevrouw R. de Vries
Postbus 2
9285 ZV Buitenpost

uw brief van:
-

uw kenmerk:
-

typ: bijlage(n):
dk -

burgerservicenummer:
-

behandeld door:
R. Heeringa

ons kenmerk:
W-w&0/13003288

Damwâld, 26 AUG 2013

Onderwerp: Wederhoor rapport subsidieverlening Bolwerk en Kearn

Geachte commissie,

Algemeen

U stelt ons college in de gelegenheid om in het kader van bestuurlijk wederhoor te reageren op het rapport van de Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân over de subsidieverlening door de gemeente Dantumadiel aan Stichting Kearn en aan Stichting Welzijn Het Bolwerk.

Voordat wij inhoudelijk op het rapport gaan reageren vinden wij het belangrijk u te laten weten dat wij principieel van mening van verschillen met de onderzoekers over de wijze waarop de relatie tussen een gemeente en een gesubsidieerde instelling ingericht zou moeten worden. Wij zijn van mening dat wanneer er sprake is van autonome stichtingen die instellingen ook zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen organisatie. Zolang de dienstverlening niet in het geding komt is er dan ook geen rol voor een gemeentebestuur.

Daarnaast hechten wij er aan om nader in te gaan op de context waarbinnen de subsidieverlening heeft plaatsgevonden. Naar onze mening wordt daarmee door de onderzoekers onvoldoende rekening gehouden.

Tenslotte zullen wij puntsgewijs ingaan op de door de onderzoekers geformuleerde hoofdconclusies.

Context

Op 29 november 2012 is door ons al aangegeven de keuze voor een onderzoek naar de subsidieverlening naar Het Bolwerk en Stichting Kearn niet erg gelukkig te vinden. Daar is naar voren gebracht dat een aanvullend onderzoek op een eerder rapport over de subsidieverlening van Dantumadiel naar juist deze twee instellingen bekeken zal moeten worden tegen de context dat voor beide subsidierelaties geldt dat deze voortkomen uit de "erfenis" van de in 2010 opgeheven Dantumadielse welzijnsstichting SWD.

Consequentie daarvan was – zo is aangegeven – dat het stelsel van afspraken vooral gericht was op continuïteit van het uitvoerende werk. Daarbij is als uitgangspunt het op dat moment aanwezige personeelsbestand genomen.

Een tweede aspect dat in deze vergadering is aangegeven is dat de gemeente Dongeradeel – als eerste subsidieënt van Het Bolwerk – in 2010 gestart is met een traject om te komen tot een nieuwe wijze van subsidieverlening. Daartoe is bureau Van der Schaaf in de arm genomen en is sindsdien gewerkt om de subsidieverlening zodanig te wijzigen dat deze geheel gebaseerd is op het DAP-kaartensysteem (DAP= Dienst-Activiteit-Product). Deze keuze van Dongeradeel heeft er toe geleid dat Dantumadiel voor wat betreft Het Bolwerk niet door is gezet met het verder uitwerken van het systeem van Beleidsgestuurde Contract Financiering.

Tenslotte is aangegeven dat voor beide subsidierelaties geldt dat deze in de nabije toekomst ingrijpend zal gaan veranderen. Voor Het Bolwerk geldt dat binnen het project De Kanteling en voor Kearn de visie om het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang te harmoniseren.

Wanneer het conceptrapport nu gelezen wordt, valt op dat deze wezenlijke context voor de subsidieverlening van de beide instellingen in onvoldoende mate is meegenomen. Het onderzoek heeft vooral het karakter van een feitenrelaas. De genoemde context maakt echter dat ook de houding van de gemeente ten opzichte van de subsidieverlening aan beide instellingen anders is dan in een "normale" situatie. Anders gesteld: de bijzondere omstandigheden waarin de subsidieverlening in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden maakt het lastig om deze zomaar langs de normale meetlat te leggen.

Dat wil niet zeggen dat er nergens fouten zijn gemaakt en/of zaken beter hadden gekund, maar wel dat wij ons niet zondermeer kunnen herkennen in het beeld dat in dit rapport door de onderzoekers wordt geschetst.

Uit het rapport blijkt dat de onderzoekers een andere visie hebben op de rolverdeling tussen gemeente en gesubsidieerde instellingen. Daar waar het gemeentelijk subsidiebeleid gebaseerd is op de situatie waarbij de instellingen als zelfstandige en autonome organisaties worden getypeerd, lijken de onderzoekers te vinden dat de gemeente wel degelijk een rol hebben wanneer er zich binnen een instelling een crisis voordoet. Ook spreekt uit het rapport de gedachte dat de gemeente zich ook financieel meer verantwoordelijk voor de financiën van de stichtingen zou dienen te voelen.

Wij delen zoals gezegd deze mening niet en vinden dat de instellingen zelf verantwoordelijk zijn. Dat geldt voor de eigen organisatie, het eigen personeelsbeleid en ook het eigen financiële beleid.

Dit principiële verschil van inzicht maakt ook dat wij ons niet herkennen in de beeldvorming die de onderzoekers in het rapport neerzetten waar het gaat om deze relatie. De onderzoekers lijken zodanig oog te hebben voor de afhankelijke positie van een gesubsidieerde instelling ten opzichte van de geldverstrekende overheid, dat zij daarbij de objectiviteit hier en daar wat uit het oog hebben verloren.

Reactie op hoofdconclusies

In het navolgende wordt zoals gevraagd expliciet ingegaan op de door het onderzoeksbureau geformuleerde hoofdconclusies:

a. De gemeente vraagt van de uitvoerders om op een nieuwe manier te werken, maar als het gaat om aansturing, blijft de gemeente zelf in de rol van traditionele opdrachtverlener.

Wij herkennen ons niet in het beeld dat hier wordt geschetst. Juist hier wordt de context van de op handen staande veranderingen (de kanteling bij Het Bolwerk en de harmonisatie bij Kearn) niet benoemd terwijl dit van wezenlijk belang is om te kunnen oordelen over de reden waarom niet doorgezet is op de invoering van de DAP-kaarten systematiek.

De constatering dat een goede analyse van vraag en aanbod nog ontbreekt en dat het daardoor moeilijk is om goed vraaggestuurd te werken delen wij overigens wel. Ook hier is nog een hele kanteling nodig.

b. Door de verschillende bezuinigingsmaatregelen en de beperkte financiële kaders loopt de gemeente het gevaar dat het peuterspeelzaalwerk, het VVE-programma en het welzijnswerk steeds verder uitgekleeft worden.

De onderzoekers geven hier een mening. Dat kan, maar het is uiteindelijk een politieke afweging van de gemeenteraad hoeveel en aan welke producten gemeentelijke middelen voor worden uitgetrokken. Het is evident dat dat niet in alle gevallen positief uitvalt voor instellingen. Ook is het duidelijk dat er in een dergelijke situatie niet veel te onderhandelen valt. Hoewel aan de andere kant de gemeentepolitiek met enige regelmaat goede initiatieven met een subsidie belooft.

c. Het college is in gebreke gebleven om in deze overgangperiode het hele proces van subsidieverlening aan Stichting Welzijn Het Bolwerk te bewaken.

Wij herkennen ons niet in het geschetste beeld. De tekst in deze paragraaf gaat volledig voorbij aan de situatie waarbij op initiatief van de gemeente Dongeradeel is hard is gewerkt aan een andere subsidiemethode. In een dergelijke situatie past het niet om – zoals de onderzoekers suggereren – als gemeente Dantumadiel daarnaast gaat zoeken naar alternatieven. Veel belangrijker is dat – gezamenlijk door Dantumadiel en Dongeradeel (en het Bolwerk) – de lijnen uit zijn gezet voor de komende Kanteling.

bladzijde : 3

brief nr. : W-w&u/13003288

brief d.d.: 26 AUG 2013

De onderzoekers hebben wel een punt dat de subsidieverlening in 2012 adequater had gekund. Daarbij is wellicht – achteraf bekeken – een te afwachtende houding richting het traject in Dongeradeel aangenomen.

d. *De raad heeft zijn controlerende taak onvoldoende uitgevoerd.*
Het oordeel hierover is uiteraard aan de raad zelf.

In tegenstelling tot bij de door de onderzoekers geformuleerde conclusies, kunnen wij ons daarentegen wel vinden in de door hen geformuleerde aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn toepasbaar. Ook in een situatie "na de kanteling".

Tot slot

Ondanks onze andere visie op de resultaten hebben wij waardering voor het werk dat de onderzoekers hebben verricht om uit de grote hoeveelheid materiaal te komen tot een overzicht beeld van de subsidiëring van de beide instellingen in de afgelopen periode. Wij kunnen en zullen deze analyse aanwenden om het subsidiebeleid in onze gemeente aan te scherpen en te verbeteren.

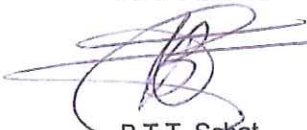
Hoogachtend,



Burgemeester en wethouders van Dantumadiel,

de secretaris,

de burgemeester,


B.T.T. Schat


A. Aalberts