Sturen op meerwaarde

De sturingsrelatie met Stichting MeerWaarde

Rekenkamercommissie Haarlemmermeer
Juni 2014

Inhoudsopgave

I	Nota van de Rekenkamercommissie	3
	1. Inleiding	4
	2. Vraagstelling en onderzoeksopzet	4
	3. Bevindingen 'doeltreffendheid'	6
	4. Bevindingen 'doelmatigheid'	7
	5. De rol van de Raad	8
	6. Slotbeschouwing en aanbevelingen	8
II	Bestuurlijke reactie van het College	12
III	Nawoord van de Rekenkamercommissie	17
IV	Appendix: feitenrapport van B&A Groep	19

Foto's

p. 6 Countryline dancers van MeerWaarde, foto Jur Engelchor
p. 8 Jongerencentrum Floriande, foto Margo Oosterveen
p. 9 Stand van MeerWaarde op 55+Beurs met workshop Koken, foto Jur Engelchor

I Nota van de Rekenkamercommissie

1. Inleiding

De rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Haarlemmermeer heeft eind 2013 / begin 2014 een onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeentelijke subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde. Deze stichting is verantwoordelijk voor de uitvoering van het welzijnswerk in de gemeente Haarlemmermeer met diensten op het gebied van maatschappelijk werk, zorgcoördinatie, opvoed- en opgroeiondersteuning, ouderenadvies, sociaal raadslieden, integratie & emancipatie, vrijwilligerswerk, kinderwerk, tiener- en jeugdwerk en sociaal cultureel werk voor ouderen en mensen met een beperking.

Na eerdere financiële en bestuurlijke problemen bij Stichting MeerWaarde, stelt de gemeente in een meer recente evaluatie / stand van zaken, dat zij tevreden is over een groot deel van het activiteitenaanbod van Stichting MeerWaarde.

De situatie van Stichting MeerWaarde, bezien vanuit het perspectief van de gemeente als subsidieverstrekker, laat zich sinds de evaluatie in 2012 als volgt samenvatten:

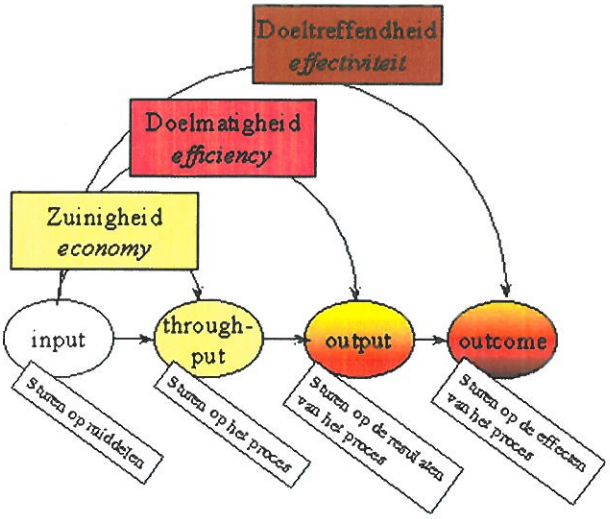
- De gemeente beoogt op meer zakelijke wijze afspraken te maken met Stichting MeerWaarde, mede vanwege financiële en bestuurlijke problemen in afgelopen jaren. De gemeente geeft jaarlijks in een Programma van Eisen aan 'wat' zij wil (en ook niet wil) en Stichting MeerWaarde stelt een offerte op 'hoe' zij hieraan invulling wil geven. Deze documenten samen vormen de basis voor de subsidiebeschikking. Een en ander betekent volgens de gemeente dat zij meer zicht heeft op de activiteiten en afspraken beter kan meten en toetsen.
- Het onderzoek richt zich op kennis over -en inzicht in- de aansturingsrelatie tussen de gemeente als subsidiegever en opdrachtgever enerzijds, en Stichting MeerWaarde als uitvoerende partij anderzijds, zowel terugkijkend (evaluatief) als vooruitziend (formuleren van kritieke succesfactoren, best practices en dergelijke), om lessen voor de toekomst te trekken.

Bij het feitenonderzoek heeft de RKC gebruik gemaakt van de diensten van de B&A groep. Dit bureau voert zelf ook werkzaamheden uit op het werkterrein van welzijn in Amsterdam en Rotterdam, waarmee ze in de ogen van de RKC als geen ander in staat is om een goede koppeling te leggen tussen praktijk en advies.

2. Vraagstelling en onderzoeksopzet

Vraagstelling
De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:

Is de subsidie aan Stichting MeerWaarde doeltreffend en doelmatig en wordt de Raad van de gemeente Haarlemmermeer in staat gesteld hierbij zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?



De hoofdvraag wordt aan de hand van een aantal deelvragen over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rol van de Raad beantwoord[1].

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd volgens deze opzet:

- Documentenanalyse,
- Interviews en raadsgesprek,
- Opstellen logisch raamwerk voor het deelterrein vrijwilligerswerk,
- Opstellen feitenrapport en ambtelijk wederhoor,
- Vaststellen definitief feitenrapport, RKC nota en bestuurlijk wederhoor.

Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van de verschillende relevante beleidsdocumenten en een analyse gemaakt van de doelstellingen en maatschappelijke effecten relevant voor de onderzochte productclusters in de subsidierelatie met Stichting MeerWaarde. Vervolgens zijn interviews gehouden met de portefeuillehouder, beleidsambtenaren, accounthouder, diverse leden van de Gemeenteraad en vertegenwoordigers van Stichting MeerWaarde.

Omdat de RKC de ambitie heeft de Raad niet alleen te bedienen met een terugblik op het gevoerde beleid, maar ook handvatten wil bieden voor de toekomst, heeft de RKC besloten een 'waarderend onderzoek' (appreciative inquiry) te doen met een vertegenwoordiging vanuit de ambtelijke organisatie en Stichting MeerWaarde. De opbrengst van deze bijeenkomst is een 'logisch raamwerk', die als inspiratie dient voor het uitwerken van meer op output en outcome gerichte doelstellingen voor het Vrijwilligerswerk, één van de grootste en belangrijkste domeinen van Stichting MeerWaarde. Overigens heeft de RKC ervaren dat deze methode van 'waarderend onderzoek' met een logisch raamwerk als resultaat een prima hulpmiddel kan zijn voor het praktisch verbinden van doelen, outcome, maatschappelijke effecten, output en activiteiten en daarmee ter inspiratie kan dienen voor de Raad (zie 'suggestie voor debat').

[1] Zie pagina 11/12 van het feitenrapport in de Appendix.

3. Bevindingen 'doeltreffendheid'

De doelstellingen in de verschillende beleidsnota's van de gemeente voor de onderzochte productclusters van Stichting MeerWaarde zijn beperkt SMART[2] geformuleerd. In de opdrachtverlening van de gemeente aan Stichting MeerWaarde wordt een koppeling gelegd tussen de gemeentelijke doelstellingen uit het Wmo-beleidsplan en de productclusters van Stichting MeerWaarde. Maar de gemeente stelt vervolgens geen eisen aan de te realiseren maatschappelijke effecten.

De effectmetingen die de gemeente uitvoert, bieden ook geen volledig inzicht in het doelbereik. Er zijn wel gegevens over effecten op basaal niveau beschikbaar, maar hoe je die kunt gebruiken om de doelrealisatie door Stichting MeerWaarde te bepalen, is mede door een beperkt aantal outcome-indicatoren lastig vast te stellen. Daarmee kan gesteld worden dat de doel- en effectrealisatie door Stichting MeerWaarde tot op heden niet goed te bepalen is.

Wel geeft Stichting MeerWaarde in haar jaarrapportage een overzicht van de uitgevoerde activiteiten en een inschatting van het aantal bezoekers/cliënten per activiteit. Of de inspanningen van Stichting MeerWaarde ook leiden tot de gewenste maatschappelijke effecten, is op basis van de huidige formulering van doelen, de prestatieafspraken tussen de gemeente en Stichting MeerWaarde, en de gegevens die Stichting MeerWaarde oplevert in de vorm van prestatie-indicatoren en informatie-indicatoren, niet vast te stellen. Een positieve ontwikkeling in het kunnen bepalen of de inzet leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten is de ontwikkeling van de portfolio's door Stichting MeerWaarde. Het portfolio kan gezien worden als een productenboek waarin de activiteiten van Stichting MeerWaarde aan de hoger liggende doelen worden gekoppeld. Daarmee wil Stichting MeerWaarde een verbinding leggen tussen haar activiteiten en de doel- en effectrealisatie voor de gemeente.

De gemeente stuurt Stichting MeerWaarde hoofdzakelijk op basis van input (uren en budget). Op basis van de ontwikkelingen een aantal jaren geleden, waarin Stichting MeerWaarde niet 'in control' was, is dit te verklaren en begrijpen. Maar met de stappen die MeerWaarde heeft gezet en het toenemende vertrouwen van de gemeente, kan de aandacht langzamerhand verschuiven naar de sturing op throughput, output of idealiter zelfs outcome. De mogelijkheden hiertoe verschillen per doelstelling: sommige effecten laten zich beter meten dan andere.

---

[2] SMART staat voor: **S**pecifiek, Is de doelstelling eenduidig? **M**eetbaar, onder welke (meetbare/ observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt? **A**cceptabel, is deze acceptabel voor de doelgroep en/of management? **R**ealistisch, is het doel haalbaar? **T**ijdgebonden, wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

Er is in het onderzoek een positieve houding aangetroffen bij zowel raadsleden, vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en Stichting MeerWaarde om te komen tot een betere duiding van de doeltreffendheid. Stichting MeerWaarde heeft hiertoe bovendien al de eerste stappen gezet met haar portfolio's, hoewel deze nog verder doorontwikkeld moeten worden. Ook de ontwikkelingen in het kader van de decentralisatie in het gemeentelijk domein versterken deze noodzaak, hetgeen ook aansluit bij de ambitie van de gemeente zelf, zoals ze die in haar recentelijk koersdocument[3] aangeeft.

Het bepalen van het 'wat' (outcome en effecten), is primair het domein van de Raad. Dit komt tot op heden inhoudelijk nog onvoldoende van de grond. Gezien de complexiteit van de materie zal een goed samenspel moeten plaatsvinden tussen Raad en College, waarbij het College de Raad in stelling brengt en meeneemt in de bepaling van het 'wat'. Het College kan zich hierin uiteraard ook laten inspireren door hetgeen Stichting MeerWaarde - als professional in het veld - vanuit haar expertise aandraagt. Maar het primaat van het formuleren van het 'wat' ligt uiteindelijk niet bij Stichting MeerWaarde, al lijkt dat nu wel zo te zijn. Voorwaarde is verder dat Stichting MeerWaarde zelf - ook budgettair - voldoende ruimte heeft om dergelijke innovaties te ontwikkelen.

4. Bevindingen doelmatigheid

De doelmatigheid van Stichting MeerWaarde is een punt van aandacht bij zowel de ambtelijke organisatie als Stichting MeerWaarde zelf. Van een structureel inzicht in de doelmatigheid van de inzet van Stichting MeerWaarde is beperkt sprake. De ambtelijke organisatie vormt zich een beeld van de doelmatigheid van de inzet slechts als zij vermoedens heeft van ondoelmatigheid of als er sprake is van nieuwe activiteiten. Ook binnen Stichting MeerWaarde is aandacht voor doelmatigheid: teamleiders vragen hun medewerkers met voorstellen te komen om hun werk effectiever en efficiënter in te richten.

Ook in de sturing op doelmatigheid in de relatie tussen gemeente en Stichting MeerWaarde is er ruimte voor verbetering. Gegevens om de doelmatigheid te bepalen worden niet structureel bepaald en benut. Daarnaast kunnen de rollen en verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie, als het gaat om de sturing op doelmatigheid, verder aangescherpt worden. Is de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsambtenaar of de financieel adviseur in het accountteam hiervoor primair verantwoordelijk?

Zoals aangegeven stuurt de gemeente primair op uurtarief, budget en uren, en daarmee op input. Geconstateerd is dat de uurtarieven van Stichting MeerWaarde marktconform en transparant zijn, maar in hoeverre de gemaakte uren door Stichting MeerWaarde bijdragen aan de doelrealisatie kan, zoals in de vorige paragraaf aangeven, slechts beperkt worden bepaald. De opgelegde efficiencykorting heeft Stichting MeerWaarde opgevangen door onder andere een reductie in formatie en een toename in productieve uren, maar ook door een reductie in ureninzet.

[3] 'Meer voor elkaar, de koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer', januari 2014.

5. De rol van de Raad

De Raad is nauw betrokken geweest bij de wijze waarop maatschappelijke organisaties worden aangestuurd en de totstandkoming van het subsidiebeleidskader. Tevens is er een jaarlijkse cyclus van kaderstelling (besluitvorming over de uitwerkingsnota subsidiebeleidskader) en controle (informatie ter kennisname over de subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde). Daarnaast zijn er incidentele informatiebijeenkomsten over MeerWaarde voor de Raad. Daarmee wordt de Raad de mogelijkheid geboden om haar rollen in te nemen. De discussie over de te bereiken maatschappelijke effecten (het 'wat') komt tot op heden niet goed van de grond. Bij beperkt of gebrekkig geformuleerde maatschappelijke effecten blijft het lastig om te bepalen of het College de doelstellingen bereikt. De Raad zou hier vanuit haar kaderstellende rol naar de mening van de RKC meer de regie in kunnen nemen.

Het gebrek aan discussie over het 'wat' leidt er mede toe dat de Raad in de verleiding komt zich voornamelijk met het 'hoe' van de inzet en activiteiten van Stichting Meer-Waarde te bemoeien. Een voorbeeld daarvan is de discussie over het jongerencentrum Floriande, waarbij vanuit de Raad een sterke behoefte was om een jongerencentrum (het 'hoe') te realiseren teneinde te voorzien in een behoefte van jongeren. Het daaraan voorafgaand voeren van een discussie over te bereiken maatschappelijke effecten ('het wat') had mogelijk alternatieven opgeleverd naast of in plaats van het realiseren van een jongerencentrum. Het onderzoeksrapport is vrij stellig over het feit dat de Raad zich niet met het 'hoe' moet bemoeien. Sowieso kan deze discussie alleen effectief plaatsvinden als eerst de 'wat' discussie goed is gevoerd. De RKC kan zich evenwel voorstellen dat het zinnig is om als Raad uitspraken te kunnen doen over het beleidsinstrumentarium (het 'hoe'): wat het College denkt in te moeten zetten bij het bereiken van het 'wat'.

6. Slotbeschouwing en aanbevelingen

Een belangrijk knelpunt in de rolinvulling van de Raad ligt in het moeizaam van de grond komen van een discussie over de te realiseren maatschappelijke effecten. De Raad onderkent dit knelpunt. Zowel bij de beleidsplannen, de programmabegroting en de uitwerkingsnota van het subsidiebeleidskader is sprake van een terugkerende behoefte bij de Raad om maatschappelijke effecten (het 'wat') te benoemen. Hierbij kan de vraag gesteld worden hoe de Raad zich hierin beter kan (laten) faciliteren, opdat de gewenste discussie op doel- en effectniveau gevoerd kan worden. Tevens constateert de Raad zelf - en de uitkomsten van het onderzoek ondersteunen dit - dat de Raad zich vooral uitspreekt over het 'hoe' als het gaat om de activiteiten en inzet van Stichting MeerWaarde. Bij de beleidsdoelstellingen waaraan de activiteiten van Stichting

MeerWaarde moeten bijdragen, heeft de gemeente geen maatschappelijke effecten benoemd. Daardoor is het lastig is om te bepalen of de doelen bereikt zijn. Dat is een van de redenen dat de Raad terugvalt in discussies over het 'hoe'.

Het College verstrekt veel gegevens over de subsidierelatie met Stichting MeerWaarde aan de Gemeenteraad. Het betreft de jaarlijkse uitwerkings-nota van het subsidiebeleid als ook alle documenten betreffende de subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde, zoals de beschikking, de offerte en de begroting van Stichting MeerWaarde. Daarmee is sprake van een transparante en vrij complete informatievoorziening richting de Raad. Het knelpunt bij deze informatievoorziening is niet de omvang van de informatie, maar ligt vooral bij de kwaliteit van de formulering van de te bereiken doelstellingen en maatschappelijke effecten. Deze zijn te weinig uitgewerkt en benoemd.

Een ander knelpunt heeft betrekking op de beperkte mogelijkheden voor innovatie in de werkwijze van Stichting MeerWaarde, mede in het licht van de drie decentralisaties. Alhoewel de situatie in termen van bedrijfsvoering en financiën sinds de laatste jaren bij Stichting MeerWaarde structureel verbeterd is, en uit het onderzoek weliswaar een groeiend vertrouwen bij de gemeente blijkt, staan ervaringen uit het verleden en het heden (bijvoorbeeld bij het tiener- en jongerenwerk) het vertrouwen dat nodig is voor vernieuwing en het meer sturen daarin op output, nog steeds in de weg.

Rapportages met concreet en meetbaar geformuleerde doelstellingen en maatschappelijke effecten maken een sturing op een hoger, kaderstellend niveau mogelijk. Stichting MeerWaarde laat door het zelfstandig opstellen van portfolio's zien dat zij kan omgaan met een dergelijke sturing op hoofdlijnen.

Uit het onderzoek blijkt dat de ambtelijke organisatie vooral stuurt op de ureninzet, de verantwoording daarover en de activiteiten die Stichting MeerWaarde uitvoert (het 'hoe'). Van een logische en expliciete verbinding tussen de doelen, maatschappelijke effecten, output en activiteiten is in beperkte mate sprake in het programma van eisen. Dat heeft meerdere oorzaken, waarbij de belangrijkste gelegen zijn in het verleden van Stichting MeerWaarde (het 'niet in control zijn'), het ontbreken van sturing op maatschappelijke effecten en onduidelijkheid dan wel ontevredenheid over de werkwijze van Stichting MeerWaarde. Verder blijkt het lastig om generieke uitgangspunten (bijvoorbeeld zoals geformuleerd in het koersdocument 'Meer voor elkaar, de koers voor het sociale domein in Haarlemmermeer') een vertaling te geven in het programma van eisen en de offerte van MeerWaarde.

Bij Stichting MeerWaarde lijkt sprake van een reflex om voor vernieuwing in werkwijzen en methodieken extra middelen aan te vragen, waarbij de gemeente vervolgens het principe van 'nieuw voor oud' hanteert (dus naast intensiveringen ook extensiveringen in beleid). Het risico is dat de gemeente en Stichting MeerWaarde elkaar gevangen

houden in het keurslijf van sturing op uren en producten, terwijl de maatschappelijke opgave in het kader van de decentralisaties juist vraagt om een vernieuwende aanpak. Bij sturing op doelen en effecten is het mogelijk om de financiële ruimte die Stichting MeerWaarde nodig heeft binnen het productaanbod van MeerWaarde (onder verantwoordelijkheid van Stichting MeerWaarde) vorm te geven.

De RKC verbindt aan de resultaten van het onderzoek een aantal aanbevelingen, waarbij deze uitgesplitst zijn in aanbevelingen gericht aan de Raad enerzijds en aan het College anderzijds.

Aanbevelingen gericht aan de Gemeenteraad

1. Stel als Raad eisen aan de kwaliteit van beleidsdoelstellingen en te bereiken maatschappelijke effecten als beschreven in de programmabegroting en de beleidsplannen die de input vormen voor die programma's. Vraag het College de Raad voorstellen te doen voor het beschrijven van te bereiken maatschappelijke effecten, inclusief een voorstel voor de wijze waarop die effecten gemeten worden. Vraag het College periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) om informatie over het bereiken van de afgesproken maatschappelijke effecten. Vraag om een concrete uitwerking van de resultaten van deze discussie in de jaarlijkse uitwerkingsnota van het subsidiebeleidskader. Controleer die uitwerking bij de jaarlijkse besluitvorming over deze uitwerkingsnota.
2. Controleer of de uitwerkingsnota zijn beslag heeft gekregen in de subsidieverlening aan de Stichting MeerWaarde.

Aanbevelingen gericht aan het College van B&W

3. Formuleer te behalen en te meten maatschappelijke effecten en leg deze voor aan de Raad. Bespreek de vastgestelde maatschappelijke effecten samen met Stichting MeerWaarde (en mogelijk andere partners). Gebruik het jaarlijkse rondetafelgesprek niet alleen om prioriteiten te bepalen, maar ook om tot een keuze voor realistische maatschappelijke effecten te komen. Ook de wijze waarop de kwaliteitseisen (zoals de gemeentelijke uitgangspunten uit het koersdocument) een vertaling krijgen in het programma van eisen, is een belangrijk onderwerp van bespreking tijdens het rondetafelgesprek. Werk gezamenlijk aan een heldere opdrachtformulering in het programma van eisen.
4. Kom tot een effectieve uitvraag richting Stichting MeerWaarde, waarbij de gemeente zich beperkt tot de te behalen doelen, maatschappelijke effecten en kwaliteitseisen, gegeven de beschikbare. Hierbij kan bijvoorbeeld een doelenboom of logisch raamwerk gebruikt worden. Laat de onderbouwing en beschrijving van de activiteiten, evenals het inzichtelijk maken van de mate waarin deze bijdragen aan de gewenste doelen en effecten, over aan Stichting MeerWaarde. Het portfolio kan in aangescherpte vorm als vertrekpunt dienen.
5. Maak verantwoordingsafspraken met Stichting MeerWaarde op het niveau van outcome en output. Gebruik deze verantwoordingsinformatie om structureel een beeld te vormen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van Stichting MeerWaarde. Gebruik de verkregen informatie om periodiek sturing te geven aan Stichting MeerWaarde en vertaal deze in de jaarlijkse subsidiecyclus.
6. Maak afspraken met Stichting MeerWaarde over de wijze waarop vernieuwing en innovatie binnen het bestaande budget vorm kan krijgen.

Suggestie voor debat in de Gemeenteraad

In het raadsdebat over het onderzoek naar de sturingsrelatie met Stichting MeerWaarde zou het volgens de RKC niet alleen kunnen gaan over de hier genoemde aanbevelingen, maar ook over de vraag hoe de Raad de doelen op het werkterrein van Stichting MeerWaarde praktisch vorm kan geven. Het blijkt voor de Raad namelijk niet eenvoudig om de discussie hierover in de Raad op een goede manier van de grond te krijgen. De RKC doet de Raad daarom de suggestie om het debat te laten gaan over de vraag hoe de Raad op een goede wijze tot een invulling van de 'Wat'-vraag komt.

Elementen in het debat kunnen zijn:

- Het moment in het begrotingsproces waarop de 'Wat'-vraag aan de orde moet zijn.
- De wijze waarop de Raad tot de invulling van de 'Wat'-vraag komt, bijvoorbeeld aan de hand van een doelenboom of logisch raamwerk.
- De vraag of en zo ja, door wie (bv. een inhoudelijk expert/procesbegeleider) de Raad zich laat bijstaan om te komen tot deze invulling.

II Bestuurlijke reactie van het College

gemeente
Haarlemmermeer

De leden van de rekenkamercommissie van de gemeente Haarlemmermeer

Postbus 250
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:
Raadhuisplein 1
Hoofddorp
Telefoon 0900 1852
Telefax 023 563 95 50

Cluster	Maatschappelijke en Economische Ontwikkeling
Contactpersoon	Petra van Doorn
Doorkiesnummer	023 5676505
Uw brief	141011
Ons kenmerk	2014.0021020
Bijlage(n)	geen
Onderwerp	Bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek Sturingsrelatie Stichting MeerWaarde

Verzenddatum

26 MEI 2014

Geachte heer, mevrouw,

Wij hebben kennis genomen van het rapport "Sturingsrelatie Stichting MeerWaarde". In de brief van 25 april 2014 van de rekenkamercommissie (RKC) wordt ons gevraagd te reageren op de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Van deze gelegenheid maken wij met deze brief gebruik.

Inleiding
Met interesse hebben wij het feitenrapport en de nota van de rekenkamer gelezen waarin op basis van een uitgebreid onderzoek, een uitvoerige beschrijving van de sturingsrelatie met Stichting MeerWaarde wordt gegeven en aandacht is voor zowel doeltreffendheid, doelmatigheid als de rol van de raad.
Wij herkennen ons in een aantal van de conclusies en aanbevelingen maar merken wel op dat de RKC rapportage met name kijkt naar de periode 2012 t/m 2014, terwijl de ontwikkelingen rondom Sturing maatschappelijke organisaties al eerder ingezet zijn.

Immers mede naar aanleiding van de financieel zorgelijke situatie bij Stichting MeerWaarde heeft het college eind 2009 de nota Sturing van maatschappelijke organisaties opgesteld op basis waarvan in de jaren daarna een instrumentarium en werkwijze is ontwikkeld waarmee meer grip op en sturing aan gesubsidieerde instellingen kon worden gegeven.
Zo wordt er vanaf 2011 bij iedere grote subsidie-account (subsidiebedrag ≥ € 250.000,-) gewerkt met een Programma van Eisen en is er een accountteam dat de subsidiestukken integraal (juridisch, financieel, proces en inhoud) beoordeelt en middels de interventie-piramide een risicoscan van de organisatie uitvoert. Op basis van deze scan wordt het niveau van toezicht (groen, rood, oranje) bepaald.

FSC
www.fsc.org
MIX
Papier van verantwoorde herkomst
FSC® C104336

Deze nieuwe werkwijze die beschreven wordt in de aangepaste Algemene subsidieverordening, heeft samen met het opgestelde subsidiebeleidskader er toe geleid dat:

- de vraag van de gemeente aan organisaties helder is en daarmee ook achteraf getoetst kan worden;
- zichtbaar is welke organisaties in "control" zijn en welke niet. Het verantwoordingsregime wordt daarop aangepast en daarmee kan, wanneer nodig, tijdig worden ingegrepen;
- door een eenduidig intern proces, subsidies tijdig worden verleend en vastgesteld;
- er een transparant totaaloverzicht is van alle activiteiten die de gemeente subsidieert (uitwerkingsnota subsidiebeleidskader).

Hoewel wij de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek niet los kunnen zien van de hier boven geschetste context, zijn deze goed bruikbaar bij onze vervolgstappen in het kader van sturing naar Stichting MeerWaarde specifiek en waar mogelijk ook naar andere gesubsidieerde instellingen.

Bestuurlijke reactie op de conclusies

Doeltreffendheid en Doelmatigheid
In uw conclusie geeft u aan dat de doelstellingen in het Programma van Eisen van de gemeente beperkt SMART zijn geformuleerd en dat het aantal outcome-indicatoren beperkt is.

Wij zijn het eens met deze conclusie en zien dit als een belangrijk aandachtspunt de komende jaren. Door de ontwikkelingen in het sociaal domein wordt steeds meer verwacht van de burger samen met zijn eigen netwerk en de algemene voorzieningen.
Het bieden van lichte vormen van ondersteuning aan inwoners om duurdere zorg te voorkomen, het ondersteunen van inwoners bij initiatieven en het stimuleren tot vrijwilligerswerk, zijn activiteiten vanuit het welzijnswerk die de komende jaren dan ook steeds belangrijker worden. Minder middelen vereisen echter een hele gerichte inzet van professionals, waar mogelijk ondersteund door vrijwilligers.
Het beleidsplan Sociaal domein, dat op dit moment opgesteld wordt, zal bepalend zijn voor de maatschappelijke effecten die gerealiseerd moeten worden. Deze effecten zullen leidend zijn bij onze uitvraag naar de Stichting MeerWaarde en daarmee bij het bepalen van de keuze van activiteiten/methodieken door de Stichting. Maatschappelijke effecten zijn echter niet alleen het resultaat van het georganiseerd optreden van welzijnsinstellingen maar worden voor een groot deel medebepaald door demografische, economische, sociale, technologische en andere ontwikkelingen waar de instelling geen directe invloed op heeft. Ook het daadwerkelijke effect van preventieve activiteiten is vaak niet aan te tonen.
In gesprek met Stichting MeerWaarde zal dan ook bekeken moeten worden welke meetbare indicatoren gekoppeld kunnen worden aan deze effecten. Dit zal ook vaak op output niveau zijn.

Hoewel we het dus met u eens zijn dat wij door moeten gaan met het SMART formuleren van doelstellingen en er meer aansluiting moet worden gezocht met de outcome, zijn wij het niet eens met het beeld dat dat wij de afgelopen jaren geen zicht zouden hebben gehad op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de stichting.

Ook hier een historische schets. Vanwege de slechte financiële situatie van Stichting MeerWaarde en het onvoldoende leveren van een aantal prestaties, was er in 2010 en 2011, sprake van streng financieel toezicht en frequent overleg op management- en bestuurlijk niveau (code rood). Stichting MeerWaarde heeft vanaf 2010 haar bedrijfsvoering zakelijk opgepakt en in samenhang met het strikte toezicht vanuit de gemeente zijn de jaarresultaten vanaf 2010 daadwerkelijk van negatief naar positief omgebogen.

Naast de focus op de bedrijfsvoering in deze periode was er nadrukkelijk ook aandacht voor de activiteiten. Door vanaf 2011 een heel concreet Programma van Eisen op te stellen, waarbij producten gekoppeld werden aan budgetten, werd duidelijk welke activiteiten waar door Stichting MeerWaarde worden ingezet. Hierdoor is juist het gesprek over de kwaliteit van deze activiteiten en effectiviteit en doelmatigheid hiervan mogelijk geworden.
Dit heeft tot de conclusie geleid dat de doelmatigheid van de inzet van de sociaal culturele accommodaties veel beter kan. Dit is één van de redenen dat dit onderdeel vanaf 2013 bij Stichting MeerWaarde is ontvlochten en ondergebracht bij Stichting Maatvast.

Overigens heeft deze ontvlechting van de accommodaties in 2013 (23 fte naar Maatvast) als ook de bezuiniging op de subsidie in 2014 van circa € 700.000,- (afvloeiing 9 fte) grote invloed gehad op de robuustheid van Stichting MeerWaarde (circa 2 miljoen minder subsidie in 2014 t.o.v. 2012). De financiën van Stichting MeerWaarde blijven daardoor onze aandacht houden.

De rol van de raad
Het is aan de raad om zich uit te spreken over de conclusies die u trekt en de aanbevelingen die u geeft over de rol van raad.

Slotbeschouwingen en aanbevelingen
In uw nota geeft u een viertal aanbevelingen aan ons college mee. Wij nemen deze ter harte.
1.De maatschappelijke effecten die benoemd gaan worden zullen met name betrekking hebben op de ontwikkelingen in het Sociaal Domein.
Deze effecten zullen leidend zijn in het Programma van Eisen naar Stichting MeerWaarde en ook naar andere gesubsidieerde instellingen. Omdat het beleidsplan Sociaal Domein nog in ontwikkeling is en het Programma van Eisen 2015 al op 1 juli 2014 gereed moet zijn, wordt gedacht aan een overgangsdocument.
2. Wij zullen ons in het Programma van Eisen aan Stichting MeerWaarde in 2014, meer richten op effecten, doelen en kwaliteitseisen maar ons daar niet toe beperken. Ruimte in het Programma van Eisen en de subsidiebeschikking vraagt niet alleen om vertrouwen maar ook om een heldere verantwoording door de instelling aan het eind van het jaar met een duidelijke beschrijving van behaalde resultaten en effecten. Wij zijn van mening dat dit bij Stichting MeerWaarde nog verder kan worden versterkt. Tevens willen wij de zekerheid hebben dat bepaalde producten door Stichting MeerWaarde geleverd gaan worden. Het belang daarvan en de verwevenheid met het aanbod van andere samenwerkingspartners is te groot om het geheel aan de organisatie zelf over te laten welke producten zij gaat bieden.

3. Wij zullen zeker meer afspraken gaan maken op het gebied van output. Over de outcome, met inachtneming van de nuancering eerder genoemd, gaan wij het gesprek met Stichting MeerWaarde aan, maar zoals eerder aangegeven zullen hier meetbare indicatoren aan moeten worden gekoppeld. Overigens zullen wij daarnaast ook blijven sturen op uren om zo grip te houden op het "volume" van de inzet. Net als nu al het geval is zal daarbij de inhoud leidend zijn.

Ook zullen wij de aanbeveling om afspraken te maken over de wijze waarop vernieuwing en innovatie binnen het bestaande budget vorm kan krijgen, overnemen.

Tot slot. Onder het kopje historische schets hebben wij aangegeven waar de nota Sturing op maatschappelijke organisaties vandaan kwam. De aanbevelingen van de RKC gaan wederom over de relatie opdrachtgever en opdrachtnemer en de verhouding tussen hen. Het is en blijft zoeken naar de balans tussen enerzijds "loslaten & vertrouwen geven" aan een professionele organisatie en anderzijds "controle en verantwoording vragen", opdat Stichting MeerWaarde goed en gedegen kan onderbouwen waar de publieke middelen aan worden of zijn besteed en wat de effecten daarvan zijn. Vanuit de praktijk zijn beiden aan de orde van de dag.

Dit maakt dat wij ons als college continue de vraag stellen of en zo ja, in welke mate een grote, gesubsidieerde instelling goed werk verricht. Met de gemeentelijke opgaven in het sociaal domein staan we met Stichting MeerWaarde volop in deze discussie, waarbij ook de invoering van meer marktwerking aan de orde komt. Loslaten en controle zijn in onze ogen dan ook twee zijden van dezelfde medaille. De raad mag van ons verwachten dat we hierin steeds de balans en de nuance zoeken, zonder de zakelijke relatie uit het oog te verliezen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,

de secretaris,	de burgemeester,
drs. Carel Brugman	drs. Theo Weterings

III Nawoord van de Rekenkamercommissie

Nawoord

De Rekenkamercommissie (RKC) dankt het College voor zijn positieve reactie op het onderzoek naar de sturingsrelatie met Stichting MeerWaarde. Het College geeft aan zich te herkennen in de conclusies en aanbevelingen van de RKC en acht deze bruikbaar voor vervolgstappen in het kader van de sturing aan Stichting MeerWaarde. Het College geeft aan dat de RKC met name naar de periode 2012 t/m 2014 heeft gekeken, maar dat de ontwikkelingen rondom Sturing maatschappelijke organisaties al eerder zijn ingezet. Dit is een terechte constatering van het College, waarbij de RKC eraan hecht te benadrukken dat in het onderzoek ook de eerdere ontwikkelingen rondom Sturing maatschappelijke organisaties in ogenschouw zijn genomen.

De RKC vindt het positief dat het College met het beleidsplan Sociaal Domein al invulling geeft aan de conclusies en aanbevelingen van de RKC. Wat de RKC betreft is het wel zaak om de Raad hierin - of ten aanzien van het overgangsdocument - goed mee te nemen bij het bepalen van de te bereiken effecten en het meten ervan (het beantwoorden van de 'Wat-vraag'). Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat de Raad in deze zijn kaderstellende rol graag oppakt. De RKC beaamt dat de beoogde effecten niet altijd even goed en makkelijk meetbaar zullen zijn. Bij het kunnen bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid zal daarom een adequate mix van input, throughput, output en outcome variabelen gekozen moeten worden. Een mix die beperkt is qua verantwoordingslast en waarmee zowel Raad, ambtelijke organisatie, College als de subsidierelatie(s) goed uit de voeten kunnen. De nadruk zal daarbij in de ogen van de RKC - meer dan nu - moeten liggen op output en outcome variabelen.

Het College beschrijft het zoeken naar de balans tussen enerzijds 'loslaten & vertrouwen geven' en anderzijds 'controle en verantwoording vragen'. De RKC vertrouwt erop dat haar onderzoek hieraan een positieve bijdrage kan leveren. De RKC wenst het College tot slot veel succes bij het implementeren van de aanbevelingen, in een uitdagende tijd waarin het sociaal domein volop in beweging is.

IV Appendix: feitenrapport van B&A Groep