



Onderzoek sturingsrelatie met Stichting MeerWaarde

Den Haag, 23 april

Colofon

Projectnummer: 35629

Auteurs: Yermo Wever
Yorick van den Berg
Jesse Hoogenbosch

B&A B.V.
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A B.V. 2014.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam, Arnhem, Eindhoven, Rotterdam en Utrecht.

23-4-2014 15:51:00

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1. Aanleiding en onderzoeksverantwoording	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Onderzoeksverantwoording	11
1.2.1 Onderzoeksvragen	11
1.2.2 Afbakening van het onderzoek	12
1.2.3 Normenkader	13
1.2.4 Verdiepende analyse	14
1.2.5 Ontwikkelen logisch raamwerk	16
1.2.6 Doorlopen fasen in het onderzoek	18
1.3 Leeswijzer	19
2. Beantwoording onderzoeksvragen en toetsing normenkader	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Beantwoording onderzoeksvragen doeltreffendheid	21
2.2.1 Doelstellingen en maatschappelijke effecten welzijns- en jongerenwerk	21
2.2.2 Aansluiting activiteiten Stichting MeerWaarde bij gemeentelijke doelstellingen	22
2.2.3 Doelrealisatie	24
2.2.4 Verbetermogelijkheden gemeentelijke aansturing	26
2.3 Beantwoording onderzoeksvragen doelmatigheid	27
2.3.1 Werken aan doelmatigheid	27
2.3.2 Afspraken over en criteria voor doelmatigheid	28
2.3.3 Risico's bezuinigingen	28
2.4 Beantwoording onderzoeksvragen rol van de raad	30
2.4.1 Wijze waarop de raad wordt geïnformeerd	30
2.4.2 Mogelijkheden en uitvoering kaderstellende en controlerende rol	32
2.5 Samenvatting beantwoording onderzoeksvragen	33
2.5.1 Onderzoeksvragen betreffende doeltreffendheid	33
2.5.2 Onderzoeksvragen betreffende doelmatigheid	34
2.5.3 Onderzoeksvragen betreffende de rol van de raad	35
3. Analyse sturingsvariabelen	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Sturing op doelstellingen	37
3.3 Sturing op outcome	38
3.4 Sturing op beleidstheorie	38
3.4.1 Onderbouwing keuze voor Stichting MeerWaarde als uitvoerder	39
3.4.2 Onderbouwing van de keuze voor de activiteiten die Stichting MeerWaarde uitvoert	39
3.5 Sturing op output	41
3.6 Sturing op activiteiten	41
3.7 Sturing op middelen	42

3.8	Sturing via financieringsinstrumenten	42
3.9	Inrichting ambtelijke organisatie	43
3.10	Samenvatting bevindingen analyse sturingsvariabelen	45
4.	Logisch Raamwerk Vrijwilligerswerk	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Ambitie Vrijwilligerswerk	47
4.3	Doelen	49
4.4	Outcome en output	49
4.5	Activiteiten en beleidstheorie	50
4.6	Wijze van verantwoording	52
4.7	Knelpunten	52
4.8	Voorbeeld Logisch Raamwerk Vrijwilligerswerk	52
5.	Conclusies	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Conclusies doeltreffendheid	57
5.3	Conclusies doelmatigheid	57
5.4	Conclusies rol van de raad	58
5.5	Conclusies inzet en kwaliteit sturingsvariabelen	58
	Literatuurlijst	61
	Respondentenlijst	63

Managementsamenvatting

Begin 2014 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Haarlemmermeer een onderzoek uitgevoerd naar de subsidieverstrekking aan de Stichting MeerWaarde. Stichting MeerWaarde 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.

De centrale onderzoeksvraag 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?

Het onderzoek is deels uitgevoerd als een 'klassiek' rekenkameronderzoek waarin aan de hand van een door de Rekenkamercommissie vastgesteld normenkader de aspecten doeltreffendheid, doelmatigheid en de rol van de raad zijn onderzocht. Bijzonder in dit onderzoek is dat eveneens is gekeken naar de sturingsobjecten, c.q. sturingsvariabelen die de gemeente inzet in haar subsidierelatie met Stichting MeerWaarde.

Het onderzoek is af gebakend tot de deelterreinen Algemeen Maatschappelijk Werk, Vrijwilligerswerk, Tiener- en jongerenwerk en Sociaal Raadslieden. Tezamen vertegenwoordigen deze producten circa 44% van de totale reguliere subsidie aan Stichting MeerWaarde in 2014. Aanvullend is in dit onderzoek, 'het logisch raamwerk'¹ opgesteld voor het product vrijwilligerswerk. In het logisch raamwerk is een verbinding gemaakt tussen de beleidsdoelstellingen van de gemeente en de activiteiten van Stichting MeerWaarde.

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden januari-februari 2014 door B&A, dankzij de bereidwillige deelname van medewerkers en directie van Stichting MeerWaarde, beleidsambtenaren en MT-leden van de gemeente Haarlemmermeer, een afvaardiging van de Haarlemmermeerse gemeenteraad en de portefeuillehouder.

Hieronder worden de conclusies weergegeven, waarbij we eerst ingaan op het normenkader, vervolgens de sturingsobjecten behandelen en afsluiten met het logisch kader.

Doeltreffendheid

De doelstellingen zijn, in de verschillende beleidsnota's relevant voor de onderzochte productclusters beperkt SMART geformuleerd. Maatschappelijke effecten die bereikt moeten worden kunnen gedeeltelijk worden gereconstrueerd op basis van een samentrekking van effectindicatoren en streefwaarden zoals die genoemd zijn in de relevante programma's van de programmabegroting.

De mate waarin deze effecten gerealiseerd worden zijn deels te achterhalen aan de hand van de gerealiseerde waarden zoals weergegeven in de programmabegroting.

¹ In het Engels wordt deze methode 'Logical Framework Approach' genoemd.

Gesteld kan worden dat in de gemeentelijke opdrachtformulering naar Stichting MeerWaarde (het Programma van Eisen) een nadrukkelijke verbinding wordt gemaakt tussen de activiteiten (productclusters) van Stichting MeerWaarde en de beleidsdoelstellingen. Maar er worden geen eisen gesteld aan de te realiseren maatschappelijke effecten door de gemeente. Wel geeft Stichting MeerWaarde in haar jaarrapportage een overzicht van de uitgevoerde activiteiten en een inschatting van het aantal bezoekers/cliënten per activiteit. De gemeente gebruikt deze gegevens als basis voor inhoudelijke sturing en de invulling van het volgende programma van eisen. Het is echter niet expliciet te bepalen of de inspanningen van Stichting MeerWaarde ook leiden tot de gewenste maatschappelijke effecten op basis van de huidige formulering van doelen, de prestatie-afspraken tussen de gemeente en Stichting MeerWaarde en de gegevens die Stichting MeerWaarde oplevert in de vorm van prestatie-indicatoren en informatie-indicatoren.

Een positieve ontwikkeling in het kunnen bepalen of de inzet van Stichting MeerWaarde leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten is de ontwikkeling van de portfolio's door Stichting MeerWaarde ten behoeve van de offerte voor 2014. In het portfolio is een eerste aanzet gedaan om per productcluster aan te geven welke doelen en effecten bereikt worden. In het portfolio wordt geprobeerd de relatie te leggen tussen doelen-doelgroepen-methoden/werkwijzen en maatschappelijk effect (micro en macro).

Zowel de gesproken raadsleden, de vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en Stichting MeerWaarde geven aan dat de discussie over maatschappelijke effecten noodzakelijk, maar wel ingewikkeld is. Er is sprake van een positieve grondhouding bij alle actoren in de subsidierelatie om te komen tot een betere duiding van de doeltreffendheid.

Geconcludeerd wordt dat de doeltreffendheid van de inzet van Stichting MeerWaarde om meerdere redenen in zeer beperkte mate kan worden bepaald. Daar waar maatschappelijke effecten worden gemeten (bijvoorbeeld het percentage inwoners dat vrijwilligerswerk verricht) is het lastig te bepalen of dit komt door de inzet van Stichting MeerWaarde.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van Stichting MeerWaarde is een punt van aandacht bij zowel de ambtelijke organisatie als Stichting MeerWaarde zelf. Echter 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 op basis van gesprekken en rapportages als er vermoedens zijn van ondoelmatigheid of als er sprake is van nieuwe activiteiten. Ook binnen Stichting MeerWaarde is aandacht voor doelmatigheid: teamleiders vragen hun medewerkers om met voorstellen te komen om hun werk effectiever en efficiënter in te richten.

De gemeente en Stichting MeerWaarde beschikken over de gegevens om de doelmatigheid te bepalen, namelijk door de ureninzet (prestatie-indicatoren in het Programma van Eisen) af te zetten tegen de prestaties zoals het aantal bereikte cliënten of uitgevoerde activiteiten (informatie-indicatoren in het Programma van Eisen). Uit het onderzoek is niet gebleken dat deze methode structureel wordt toegepast door Stichting MeerWaarde en de ambtelijke organisatie. Ook bestaat binnen de ambtelijke organisatie discussie over de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is: de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsambtenaar of de financieel adviseur in het accountteam.

Een andere, meer grove methode, die is gebruikt door de gemeente met als doel de doelmatigheid te vergroten, is het toepassen van een generieke efficiëntiekorting op het budget van Stichting MeerWaarde. Dat heeft bij Stichting MeerWaarde geleid tot een reductie van de formatie en het verhogen van de productieve uren (van 1250 naar 1300 per FTE). De gemeente stuurt tot slot ook op uniforme uurtarieven, waardoor Stichting MeerWaarde met twee uurtarieven werkt die ook transparant zijn onderbouwd. De tarieven zijn marktconform. Geconcludeerd wordt dat, ondanks dat er aandacht voor is van zowel de ambtelijke organisatie als Stichting MeerWaarde, er geen structureel inzicht is in de doelmatigheid van de inzet van Stichting MeerWaarde. Dit terwijl er zeker gegevens beschikbaar zijn om per productcluster de doelmatigheid te bepalen, bijvoorbeeld door de ureninzet af te zetten tegen de gerealiseerde output.

Rol van de raad

De raad is nauw betrokken 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 Stichting MeerWaarde voor de raad. Daarmee wordt de raad de mogelijkheid geboden om haar rol te vervullen. De raad voelt zich echter beperkt in de mogelijkheid om de kaderstellende en controlerende rol op zich te nemen doordat een discussie over de te bereiken maatschappelijke effecten (het 'wat') niet goed van de grond komt. Bij beperkt of gebrekkig geformuleerde maatschappelijke effecten blijft het lastig om te bepalen of het college ook de doelstellingen bereikt.

Het gebrek aan de discussie over het 'wat' leidt er mede toe dat de raad zich in de discussie over de inzet en activiteiten van Stichting MeerWaarde in de verleiding komt om zich met het 'hoe' te bemoeien. Een tekenend voorbeeld daarvan is de discussie over het jongeren centrum Floriande, waarbij vanuit de raad een sterke behoefte was om een jongeren centrum (het 'hoe') te realiseren om te voorzien in een behoefte van jongeren. Een discussie over de te bereiken maatschappelijke effecten had mogelijk ook kunnen leiden tot een andere invulling dan het realiseren van een jongeren centrum.

Inzet en kwaliteit sturingsvariabelen

Onderzocht is in welke mate en met welke kwaliteit de gemeente stuurt op de volgende aspecten: gemeentelijke beleidsdoelstellingen, outcome te realiseren maatschappelijke effecten, beleidstheorie (waarom de keuze voor Stichting MeerWaarde en waarom die inzet), de output (te realiseren prestaties), activiteiten, middelen, keuze voor een financieringsinstrument en de inrichting van de ambtelijke organisatie.

Geconcludeerd wordt dat de gemeente voornamelijk stuurt op het niveau van activiteiten en middelen. De verklaring hiervoor is gelegen in de financiële- en bedrijfsvoeringsproblemen waarmee Stichting MeerWaarde in het verleden te maken heeft gehad. Grote en structurele tekorten, een rommelige interne bedrijfsvoering en financiële controle, alsmede een moeizame relatie tussen Stichting MeerWaarde en de gemeente hebben ertoe geleid dat de gemeente een aantal jaren geleden de teugels stevig heeft moeten aantrekken. Dat heeft tot een zeer strakke sturing op de ureninzet, de financiële verantwoording en aard van de activiteiten van Stichting MeerWaarde geleid.

De sturing op beleidsdoelstellingen krijgt zijn vorm in het programma van eisen, maar de kwaliteit van de doelstellingen (niet-SMART) is onder de maat. Sturing op maatschappelijke effecten vindt mede daardoor nauwelijks plaats, alhoewel Stichting MeerWaarde een eerste aanzet heeft gedaan om te bereiken maatschappelijke effecten te benoemen bij de inzet die ze willen plegen. De keuze voor Stichting MeerWaarde als uitvoerende organisatie (eerste onderdeel van sturing op de beleidstheorie) is onderbouwd vanuit het subsidiebeleidskader. Voor delen van de producten van Stichting MeerWaarde geldt dat zij zijn aangewezen als kernvoorziening. Dit betekent dat de gemeente heeft bepaald dat Stichting MeerWaarde de enige uitvoerder is van deze producten vanwege de kennis van en de worteling in de lokale samenleving. Bij andere producten is dat niet het geval, daar geldt dat de kwaliteit van de uitvoering het belangrijkste criterium is in de toedeling van deze producten aan Stichting MeerWaarde.

In de onderbouwing van de keuze voor activiteiten (waarom werken die goed) is in de offertes van 2013 en 2014 van Stichting MeerWaarde een slag gemaakt. Maar die onderbouwing kan sterker en overtuigender. Een knelpunt daarbij dat het ontbreken van door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten (outcomes) het lastig maakt om aan te geven waarom voor een bepaalde werkwijze gekozen is. Stichting MeerWaarde heeft op eigen initiatief maatschappelijke effecten benoemd die hun activiteiten en inzet zouden moeten opleveren.

De aansturing van Stichting MeerWaarde door de gemeente vindt als volgt plaats. Het accountteam voert een risico-inventarisatie uit en bepaalt daarmee het niveau van toezicht en de wijze waarop de Stichting MeerWaarde gedurende het jaar moet verantwoorden. Daarmee levert zij input voor het proces en kijkt kritisch naar de financiën. De daadwerkelijke sturing (inclusief de inhoudelijke sturing) vindt vervolgens plaats door teammanagers en accounthouder, inhoudelijk ondersteund door de beleidsadviseurs. Hierbij hebben de beleidsadviseurs op basis van hun beleidsdossiers operationele contacten gedurende het hele jaar met Stichting MeerWaarde en vinden eventuele bijstellingen op basis van signalen van beleidsadviseurs plaats in het gezamenlijk managementteam van Stichting MeerWaarde en de gemeente. Geconcludeerd wordt dat de gemeente voornamelijk stuurt op middelen (euro's en ureninzet) en activiteiten en zeer beperkt op maatschappelijke effecten (en daarmee ook de doeltreffendheid) die Stichting MeerWaarde voor Haarlemmermeer zou moeten bereiken. Stichting MeerWaarde is weliswaar in termen van bedrijfsvoering in control, maar welk rendement de inzet van Stichting MeerWaarde heeft voor Haarlemmermeer is in termen van doelbereik en maatschappelijke effecten niet expliciet te duiden.

Logisch raamwerk

In onderhavig onderzoek heeft de Rekenkamercommissie het deelterrein Vrijwilligerswerk geselecteerd om als voorbeeld te dienen. Het deelterrein is mede aangedragen door de gemeente Haarlemmermeer omdat als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein het vrijwilligerswerk is aangewezen als een van de pijlers van de participatiemaatschappij.


Het logisch raamwerk voor het vrijwilligerswerk is ontwikkeld in een bijeenkomst op dinsdag 18 februari 2014 waaraan inhoudelijk betrokken medewerkers van Stichting MeerWaarde en beleidsambtenaren van de gemeente Haarlemmermeer gezamenlijk hebben deelgenomen. Het logisch raamwerk bestaat uit de volgende elementen:

- Ambitie: bevat de ambitie van de gemeente in algemene termen
- Doelen: bevat SMART-doelen om de ambitie te realiseren

- Outcome: bevat de maatschappelijke effecten en bijbehorende indicatoren
- Output: bevat de directe resultaten van de activiteiten van Stichting MeerWaarde
- Activiteiten: bevat een beschrijving van de activiteiten die moeten leiden tot de output en outcome
- Beleidstheorie: bevat een onderbouwing waarom de activiteiten zullen bijdragen aan het doelbereik
- Verantwoording: bevat afspraken over verantwoording en monitoring

Logisch raamwerk vrijwilligers





Het resultaat toont volgens B&A aan dat met toepassing van het logisch kader het heel wel mogelijk is om de relatie doelstelling-uitvoering-resultaat veel concreter te benoemen dan thans het geval is in de subsidierelatie tussen de gemeente Haarlemmermeer en Stichting MeerWaarde. Daarbij hoort ook het uitwerken van output en outcome prestaties. Toepassing van het logisch kader biedt de mogelijkheid om de keuze van activiteiten te onderbouwen en geeft ruimte aan innovatie.

1. Aanleiding en onderzoeksverantwoording

1.1 Aanleiding

Eind november 2013 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Haarlemmermeer B&A opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de subsidierelatie aan de Stichting MeerWaarde. Stichting MeerWaarde 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.

Bestuur en voltallig management van de Stichting MeerWaarde zijn vernieuwd als gevolg van financiële en bestuurlijke problemen in de afgelopen jaren. Deze problemen hebben in 2010 en 2011 geleid tot een verscherpt toezicht. De jaarresultaten zijn mede daardoor vanaf 2010 van negatief naar positief omgebogen. De gemeente stelt in een evaluatie / stand van zaken, dat zij tevreden is over een groot deel van het activiteitenaanbod van Stichting MeerWaarde.

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

De gemeente stelt een Programma van Eisen op waarin zij het gewenste aanbod van Stichting MeerWaarde beschrijft.

- 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 aan “wat” zij wil (en ook niet wil) en Stichting MeerWaarde stelt een offerte op “hoe” zij hier invulling aan wil geven: beide 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 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.

1.2 Onderzoeksverantwoording

1.2.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Is de subsidierelatie met de Stichting MeerWaarde doeltreffend en doelmatig en wordt de raad van de gemeente Haarlemmermeer in staat gesteld hierbij zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Voor het onderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

Deelvragen over de doeltreffendheid

1. Welke doelstellingen en maatschappelijke effecten heeft de gemeente geformuleerd t.a.v. het welzijns- en jongerenwerk?
2. In hoeverre sluiten de activiteiten van Stichting MeerWaarde op deze doelstellingen aan en zijn de resultaten en effecten hiervan voor de gemeente voldoende meetbaar, m.a.w.: in hoeverre sluiten de middelen aan bij de doelen?
3. In hoeverre worden geformuleerde doelstellingen en maatschappelijke effecten gerealiseerd?
4. Op welke wijze kan de aansturing van Stichting MeerWaarde door de gemeente verbeteren en op welke wijze kan de gemeente bevorderen dat het maatschappelijk rendement van de subsidie voor Stichting MeerWaarde zo groot mogelijk is?

Deelvragen over de doelmatigheid

5. Op welke wijze werken de gemeente en Stichting MeerWaarde aan het realiseren van een doelmatige uitvoering?
6. Zijn er tussen gemeente en Stichting MeerWaarde afspraken c.q. criteria vastgelegd over de doelmatigheid, zoals de kosten per eenheid, prestatie of anderszins?
7. Wat zijn de risico's voor de doelstellingen van de gemeente en/of de continuïteit van Stichting MeerWaarde, als gevolg van de verschillende taakstellingen, oplopend tot ca. € 2 mln. in 2014?

Deelvragen over de rol van de Raad

8. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd - in het bijzonder qua verantwoordingsinformatie - over de subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde en de bijdrage van Stichting MeerWaarde aan de beoogde doelen?
9. Kan de raad op basis hiervan haar controlerende en kaderstellende rol uitvoeren en doet zij dit?

1.2.2 Afbakening van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft besloten om, gezien het brede werkterrein van de Stichting MeerWaarde, het onderzoek af te bakenen tot de deelterreinen conform de domeinindeling en producten die door de gemeente Haarlemmermeer en Stichting MeerWaarde worden gehanteerd. De keuze is tot stand gekomen op basis van (toekomstige) maatschappelijke relevantie en financieel beslag. Dat heeft geleid tot de volgende afbakening, waarbij de gegevens zijn betrokken van de beschikking en offerte 2013:

- Domein 1, Welzijn en Sociale Samenhang: Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) kost ruim € 800.000 van totaal € 1,5 mln. voor het gehele domein en kent nauwe inhoudelijke samenhang met de te decentraliseren taken naar de gemeente vanuit de AWBZ.
- Domein 1, Welzijn en Sociale Samenhang: Vrijwilligerswerk kost € 177.000 en is gekozen vanwege de beleidslijn om eerst informele zorg in te zetten voordat tot formele zorg wordt overgegaan. Bovendien heeft Stichting MeerWaarde specifieke kennis en expertise op dit terrein.
- Domein 2, Jeugd: Tiener- en jongerenwerk kost ruim € 1,2 mln. van de € 2,7 mln. voor het hele domein. Stichting MeerWaarde geldt als voorliggende voorziening voor te decentraliseren jeugdzorgtaken.

- Domein 4, Kwetsbare groepen: Sociaal Raadslieden kost € 383.800 van € 575.000 voor het hele domein. Stichting MeerWaarde geldt als voorziening waar zorg- en inkomensaspecten bij elkaar komen.

De beschikkingen en de offertes van 2012, 2013 en 2014 zijn in het onderzoek betrokken.

1.2.3 Normenkader

Op basis van de onderzoeksvragen is het volgende normenkader opgesteld.

Aspect	Norm
Doeltreffendheid	<p>De gemeente heeft duidelijke doelstellingen geformuleerd t.a.v. maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk</p> <p>De doelstellingen zijn SMART</p> <ul style="list-style-type: none"> – Specifiek: er is sprake van omschreven doelgroepen – Meetbaar: de doelstellingen zijn meetbaar (zie ook volgende norm) – Acceptabel: doelstellingen worden door de raad, Stichting MeerWaarde en andere maatschappelijke organisaties onderschreven – Realistisch: doelstellingen kunnen met de beschikbare middelen en voorzieningen worden behaald – Tijdgebonden: het is duidelijk wanneer de doelstellingen moeten worden behaald <p>De gemeente heeft duidelijke maatschappelijke effecten geformuleerd t.a.v. de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk</p> <ul style="list-style-type: none"> – De gewenste effecten zijn in termen van doelstellingen geformuleerd (bv. in percentage van doelstelling, x % van de doelgroep moet worden bereikt) – De gewenste effecten zijn in meetbare termen geformuleerd – De effecten zijn geformuleerd als maatschappelijke outcomes <p>De gemeente heeft een heldere opdrachtformulering opgesteld in de subsidieverstrekking aan Stichting MeerWaarde.</p> <p>Deze is terug te vinden in de offerte van Stichting MeerWaarde</p>
	<p>De activiteiten van Stichting MeerWaarde sluiten aan op de gemeentelijke doelstellingen en de resultaten en effecten zijn voldoende meetbaar</p> <ul style="list-style-type: none"> – De activiteiten zijn ‘evidence based’, d.w.z. op basis van een beleidstheorie (bv Logical framework) en/of best-practices bestaat de verwachting dat de activiteiten leiden tot doelrealisatie – De effecten zijn meetbaar, in de zin dat er een 0-meting en een 1-meting mogelijk is en dat de relevante variabelen zijn te meten
	<p>De gemeentelijke doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten worden gerealiseerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Er is bewijslast waaruit blijkt in hoeverre doelstellingen en maatschappelijke effecten worden bereikt – Deze bewijslast is plausibel (volgt uit onderzoek, is onderbouwd en wordt erkend)
Doelmatigheid	<p>Gemeente en Stichting MeerWaarde werken aan het realiseren van een doelmatige uitvoering</p> <ul style="list-style-type: none"> – De uitvoering komt doelmatig tot stand, er is geen sprake van

Aspect	Norm
	<p>overbodige bureaucratie/overleg</p> <ul style="list-style-type: none"> – De kosten staan in verhouding tot de opbrengsten
	<p>Tussen gemeente en Stichting MeerWaarde zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de doelmatigheid</p> <ul style="list-style-type: none"> – Afspraken zijn vastgelegd in normbedragen (per eenheid activiteit, output of outcome)
	<p>De risico's van de bezuiniging zijn door de gemeente en Stichting MeerWaarde onderkend</p> <ul style="list-style-type: none"> – Er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop Stichting MeerWaarde activiteiten overdraagt of afbouwt, dan wel budgetten anders inzet
Rol van de raad	<p>De raad wordt geïnformeerd over de subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verantwoording over besteding middelen, uitgevoerde activiteiten – Bijdrage van activiteiten aan beoogde maatschappelijke doelen
	<p>Op basis van deze informatie kan de raad zijn controlerende en kaderstellende rol uitvoeren</p> <ul style="list-style-type: none"> – De informatie biedt voldoende aanknopingspunten om doelstellingen en maatschappelijke effecten te verwoorden – De informatie biedt voldoende 'bewijslast' voor de door Stichting MeerWaarde behaalde effecten
	<p>De raad gebruikt deze informatie</p> <ul style="list-style-type: none"> – De raad neemt deel aan de discussie over doelstellingen en effecten of formuleert die zelf – De raad controleert de rapportages van Stichting MeerWaarde en onderzoeksresultaten ten aanzien van de behaalde effecten

Deelvragen die buiten het normenkader liggen zijn:

- Op welke wijze kan de aansturing door de gemeente van Stichting MeerWaarde verbeteren, en op welke wijze kan de gemeente bevorderen dat het maatschappelijk rendement van de subsidie voor Stichting MeerWaarde zo groot mogelijk is?
- Wat zijn de risico's voor de doelstellingen van de gemeente en/of de continuïteit van Stichting MeerWaarde als gevolg van de verschillende taakstellingen, oplopend tot ca. € 2 mln. in 2014?
- Welke sturingswijze past de gemeente toe in haar relatie met Stichting MeerWaarde, rekeninghoudend met het gegeven dat Stichting MeerWaarde een monopoliepositie heeft in Haarlemmermeer?

De wijze waarop de vragen uit het normenkader én de vragen die buiten het normenkader liggen worden beantwoord, zijn onderwerp van beschrijving in de volgende paragrafen.

1.2.4 Verdiepende analyse

Gekozen is om niet alleen tot een toetsing van de bevindingen aan het normenkader te komen, maar om een slag dieper te gaan. Dit is vormgegeven door een diepgaande analyse van de sturingsvariabelen waarmee de gemeente tot het gewenste doelbereik kan komen. Dit ook ter beantwoording van de vraag op welke wijze de aansturing door de gemeente kan worden verbeterd. In navolgend schema zijn deze sturingsvariabelen gedefinieerd en geoperationaliseerd.

Sturingsobject / sturingsvariabelen

Doelstellingen van de
gemeente
Haarlemmermeer

Aard en mate van de gemeentelijke sturing

Dit zijn de door de gemeente vastgelegde doelstellingen op het terrein waar de Stichting MeerWaarde actief is. De vraag is in welke mate deze doelstellingen leidend zijn in de sturing van Stichting MeerWaarde. En ook de vraag welke risico's gelopen worden met de taakstellende bezuiniging.

Outcome

Onder outcome wordt verstaan sturing op de beoogde (maatschappelijke) effecten. De vraag is in welke mate doelstellingen zijn voorzien van outcome en bijbehorende indicatoren. En in welke mate deze leidend zijn in de sturing van Stichting MeerWaarde.

Beleidstheorie

Onder de beleidstheorie als object van sturing wordt verstaan: sturing geven aan Stichting MeerWaarde op basis van een doordachte uitvoeringsstrategie. Een uitvoeringsstrategie waarin onderbouwd is waarom gekozen is voor Stichting MeerWaarde en waarin ook sprake is van (een poging tot) een causale relatie tussen de doelstellingen / outcome enerzijds en de activiteiten en output anderzijds. Bijvoorbeeld terug te vinden in het programma van eisen.

Output

Onder output wordt verstaan de sturing en controle op de directe resultaten van de uitgevoerde activiteiten van de Stichting MeerWaarde. De vraag is in welke mate aan activiteiten output verbonden is en of de gemeente daarop stuurt.

Activiteiten

Onder activiteiten wordt verstaan sturing en controle op de te verrichten activiteiten (throughput) die worden verricht door Stichting MeerWaarde. De vraag is in welke mate de gemeente stuurt en controleert op de uitgevoerde activiteiten.

Middelen (euro's)

Onder middelen worden de ingezette middelen in euro's verstaan. Waarbij het de vraag is in welke mate aan producten (activiteiten) van Stichting MeerWaarde ook eenheidsprijzen zijn verbonden, of die prijsstelling ook als doelmatig kan worden beschouwd.

Financieringsinstrument

Hierbij gaat het om de argumentatie voor de gekozen financieringsinstrumenten. De vraag hierbij is of de gemeente heeft gekozen voor een toepasselijk financieringsinstrument (type subsidie of type financiering) en in welke mate het gekozen financieringsinstrument ook voldoende aanknopingspunten biedt om bij niet-realiserende prestatieafspraken te acteren.

Sturingsobject / sturingsvariabelen

Inrichting ambtelijke
organisatie

Aard en mate van de gemeentelijke sturing

Bij deze variabele gaat het om de kwaliteit van de inrichting van de ambtelijke organisatie. Met name waar het gaat om de verbinding tussen beleid - accountmanagement - subsidieverstrekking - finance en risicomanagement.

Door op deze wijze de bevindingen uit het onderzoek te ordenen en analyseren, ontstaat een beeld van mogelijke verbeterpunten in de gemeentelijke aansturing. Het uitvoeren van deze analyse leidt tot een reconstructie van de feitelijk ingezette sturingsvariabelen inclusief een beoordeling van de kwaliteit daarvan.

1.2.5 Ontwikkelen logisch raamwerk

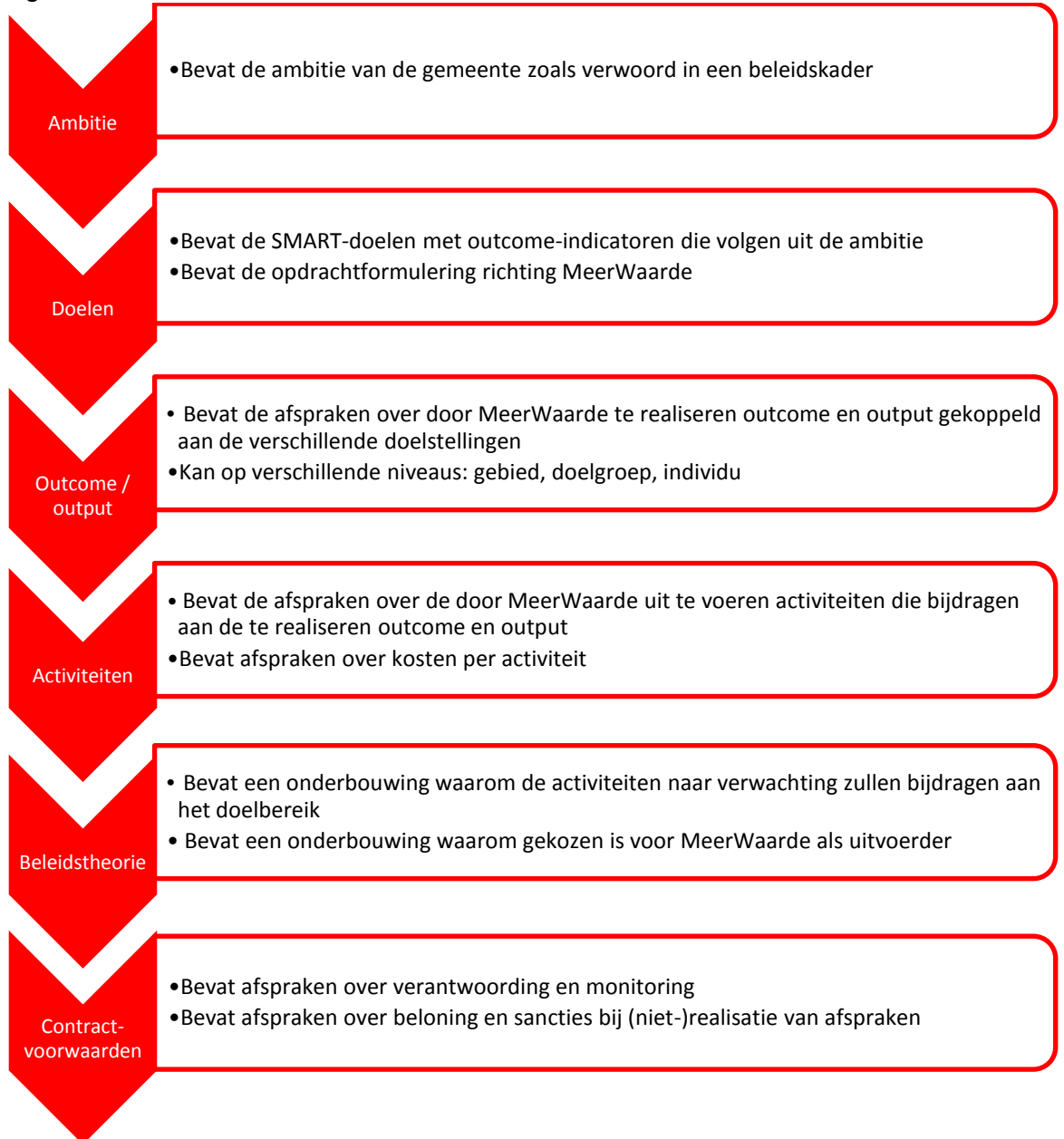
De tweede verdiepingsslag die is gemaakt, heeft bestaan uit het opstellen van een logisch raamwerk voor het product Vrijwilligerswerk. Gekozen is voor dit product omdat informele ondersteuning een belangrijke pijler wordt in het sociale domein. In de ingezette kanteling van de ondersteuning aan burgers, zal de informele ondersteuning de basis zijn waarop de formele ondersteuning een aanvulling is. Dit logisch raamwerk is ontwikkeld om tot een concrete invulling van de aanbevelingen te komen. Het is in een sessie ontwikkeld door vertegenwoordigers de ambtelijke organisatie en Stichting MeerWaarde.

In een logisch raamwerk wordt een verbinding gemaakt tussen de beleidsdoelstellingen van de gemeente en de activiteiten van Stichting MeerWaarde. Een logisch raamwerk gaat uit van een aantal hypothesen:

- Als deze activiteiten worden uitgevoerd, onder aanname van deze werking, dan mag verwacht worden dat deze prestaties worden geleverd
- Als deze prestaties worden geleverd, dan mag verwacht worden dat dit doel zal worden bereikt.
- Als dit doel wordt bereikt, dan mag verwacht worden dat deze maatschappelijke effecten worden bereikt.

Onderstaand is schematisch weergegeven hoe een logisch raamwerk eruit komt te zien.

Logisch raamwerk



Het logisch raamwerk is zoveel mogelijk ontwikkeld op basis van bestaande beleidsdoelstellingen, activiteiten en output van Stichting MeerWaarde aangevuld met good-practices. Maar er is ook ruimte voor vernieuwing en verbetering. Daarom is een methode gehanteerd die gebaseerd is op de principes van waarderend onderzoek. In plaats van de nadruk te leggen op wat verkeerd is en wat niet goed functioneert (defect-gerichte en probleem-analytische werkwijze), is in een werksessie gezocht naar oplossingen die al bestaan.

Concreet betekent dit dat de volgende stappen zijn doorlopen:

- Het waarderen van het beste van wat er nu al is;
- Verbeelden van hoe de aansturing en de uitvoering van Stichting MeerWaarde kan worden georganiseerd;
- Een dialoog over hoe de opbrengst van deze stappen te plaatsen is in een logisch raamwerk.

Door deze stappen te doorlopen met de meest betrokken actoren ontstaat een concrete uitwerking van aanbevelingen. Het levert een voorbeeldsgewijze uitwerking van aanbevelingen op, waardoor het rapport ook een praktische waarde krijgt voor de raad, de ambtelijke organisatie en Stichting MeerWaarde.

1.2.6 Doorlopen fasen in het onderzoek

Na het vaststellen van het onderzoeksplan, de afbakening en het normenkader zijn de volgende fasen doorlopen:

Documentenanalyse

De voornaamste doelen van de documentenanalyse waren (1) het formuleren van een conceptantwoord op de onderzoeksvragen en (2) voorbereiding op de interviews met respondenten. In de bijlagen zijn de in het onderzoek betrokken documenten weergegeven. Per te onderzoeken product zijn de onderzoeksvragen (aan de hand van het normenkader) beantwoord en heeft op basis van de documenten een eerste analyse van de sturingsvariabelen plaatsgevonden.

Daarnaast zijn de uitkomsten gebruikt om gespreksprotocollen (met semi-gestructureerde vraagpunten) op te stellen die als basis hebben gediend voor de interviews.

Interviews

Vervolgens zijn interviews gehouden met de portefeuillehouder, beleidsambtenaren, accounthouder, diverse leden van de gemeenteraad en vertegenwoordigers van de Stichting MeerWaarde. Bij deze rapportage is een lijst met respondenten opgenomen. Van de interviews is een verslag opgesteld dat voor commentaar en fiattering aan de betreffende respondenten is voorgelegd. De documentenanalyse gecombineerd met de uitkomsten van de interviews is gebruikt om het concept feitenrapport aan te vullen en aan te scherpen.

Opbouwen logisch raamwerk voor één deelterrein

Vervolgens is een werksessie georganiseerd volgens de principes van waardierend onderzoek met een vertegenwoordiging vanuit de ambtelijke organisatie, de raad en Stichting MeerWaarde. De opbrengst van de werksessie was een logisch raamwerk voor het product Vrijwilligerswerk. Het logisch raamwerk is uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Wederhoor & opstellen definitief feitenrapport

Het feitenrapport is voorgelegd voor ambtelijk- wederhoor. De reacties hierop zijn door het onderzoeksbureau gewogen en verwerkt. Daarna is het feitenrapport door de Rekenkamercommissie - samen met de nota met aanbevelingen - aan het college aangeboden voor bestuurlijk wederhoor.

1.3 Leeswijzer

De bevindingen per domein en product zijn in bijlage 1 t/m 6 weergegeven. In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksvragen beantwoord en heeft een toetsing plaatsgevonden aan het normenkader. Het betreft een beantwoording en toetsing gebaseerd op de bevindingen zoals in bijlage 1 t/m 6 weergegeven. Hoofdstuk 3 bevat de verdiepende analyse van de sturingsvariabelen, wederom gebaseerd op alle onderzochte domeinen en producten. Hoofdstuk 4 bevat tenslotte het logisch raamwerk voor het productcluster vrijwilligerswerk als één van de mogelijke uitwerkingen om te komen tot het formuleren van het 'wat' en het 'hoe' m.b.t. de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Het vijfde hoofdstuk bevat de conclusies.

2. Beantwoording onderzoeksvragen en toetsing normenkader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden groepsgewijs de onderzoeksvragen betreffende de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rol van de raad beantwoord. Dit inclusief een toetsing aan het normenkader. Gekozen is om niet de normen één voor één te toetsen, maar de toetsing mee te nemen in de beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit om de leesbaarheid van het rapport te vergroten.

2.2 Beantwoording onderzoeksvragen doeltreffendheid

2.2.1 Doelstellingen en maatschappelijke effecten welzijns- en jongerenwerk

1. Welke doelstellingen en maatschappelijke effecten heeft de gemeente geformuleerd t.a.v. het welzijns- en jongerenwerk?

In bijlage 1 van het bijlagenrapport is in één overzicht vanuit de verschillende relevante beleidsdocumenten een analyse gemaakt van de doelstellingen en maatschappelijke effecten relevant voor de onderzochte productclusters in de subsidierelatie met Stichting MeerWaarde. Daarvoor zijn een aantal bronnen onderzocht². Uit deze bijlage blijkt dat de hoofd- en subdoelstellingen veelal beperkt SMART zijn geformuleerd. Echter de effectindicatoren en bijbehorende streefwaarden bij de doelstellingen in de programmabegroting zijn in de regel wel specifiek, tijdsgebonden en meetbaar geformuleerd. In de onderliggende beleidsplannen is die uitwerking naar indicatoren niet of zeer beperkt gemaakt. Dat is opmerkelijk; verwacht mag worden dat de beleidsplannen de input vormen voor de programmabegroting en niet andersom.

Maatschappelijke effecten (als samentrekking van de effectindicatoren en de streefwaarden) in de programmabegroting en beleidsnota's zijn bijvoorbeeld:

- Toename van het percentage inwoners dat vrijwilligerswerk doet
- Toename van de maatschappelijke participatie (gedefinieerd in de programmabegroting) van inwoners
- Afname aantal incidenten jeugdoverlast
- Percentage vrijwilligersorganisaties dat gebruik maakt van de directe ondersteuningsmogelijkheden van de vrijwilligerscentrale

Een aantal "effectindicatoren" in de programmabegroting zijn feitelijk geen outcome-indicatoren, maar output-indicatoren: zoals het aantal trajecten lichte begeleiding en aantal activiteiten kinder- tiener- en jongerenwerk.

² De programmabegroting (2014), het Wmo-beleidsplan 'Meer doen aan meedoen' (2008), de actualisatie van het Jeugdbeleid (2011), de uitvoeringsnota vrijwilligerswerk (2008) en het Koersdocument Sociaal Domein (2013).

2.2.2 Aansluiting activiteiten Stichting MeerWaarde bij gemeentelijke doelstellingen

2. In hoeverre sluiten de activiteiten van Stichting MeerWaarde op deze doelstellingen aan en zijn de resultaten en effecten hiervan voor de gemeente voldoende meetbaar, m.a.w.: in hoeverre sluiten de middelen aan bij de doelen?

Voor de beantwoording van deze vraag is onder resultaten output verstaan en onder effecten outcome. De doelstellingen die genoemd zijn in de diverse beleidsstukken, zijn veelal ook terug te vinden in de jaarlijkse uitwerkingsnota van het subsidiebeleidskader en het Programma van Eisen (hierna PvE). In de subsidierelatie met Stichting MeerWaarde zijn de beleidsdoelstellingen van het Wmo-beleidsplan (2008) leidend. Aan elk van de onderzochte productclusters is een beleidsdoelstelling uit dit beleidsplan gekoppeld, soms één op één herkenbaar, soms verkort weergegeven. In onderstaand schema is per productcluster weergegeven welke relevante beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten gediend worden, hierbij is uitgegaan van de laatste opdrachtformulering (PvE) en offerte van Stichting MeerWaarde voor 2014.

Productcluster & doelstellingen	Doelstellingen in PvE (2014)	Maatschappelijke effecten gevraagd door gemeente in PvE (2014)	Maatschappelijke effecten (macro-niveau) geoffreerd door Stichting MeerWaarde (2014)
Algemeen Maatschappelijk Werk Laagdrempelige en kortdurende ondersteuning bij psychosociale problemen al of niet als gevolg van ingrijpende levensgebeurtenissen, relatie, opgroei- of opvoedingsproblemen met het doel mensen snel weer op weg te helpen. Groepsgerichte, individuele of gezinsgerichte aanpak. Zware problematiek wordt doorverwezen naar GGZ.	Actieve deelname aan de samenleving bevorderen: bijdrage aan zelfredzaamheid door het uitgaan van de eigen kracht van mensen	Geen outcome-indicatoren genoemd, geen output gevraagd, alleen input (aantal uren)	Juiste hulp op juiste plek. Voorkomen duurdere specialistische hulp. Voorkomen overlast voorkomend uit problematiek. Laagdrempelige hulp met inschakeling van eigen sociaal netwerk, hierdoor treedt een besparing van zorgkosten op.
Sociaal Raadslieden Het geven van informatie/advies of concrete ondersteuning aan kwetsbare inwoners van Haarlemmermeer	Schulden Doorverwijzen van mensen met schulden Bestrijden armoede	Geen outcome-indicatoren genoemd, geen output gevraagd, alleen input gevraagd (aantal uren)	Door inzet van de formulierenbrigade worden betaalde medewerkers van gemeente en Stichting MeerWaarde ontlast. Sociaal raadslieden en andere professionals krijgen beter

Productcluster & doelstellingen	Doelstellingen in PvE (2014)	Maatschappelijke effecten gevraagd door gemeente in PvE (2014)	Maatschappelijke effecten (macro-niveau) geoffreerd door Stichting MeerWaarde (2014)
met juridische en/of praktische problemen zodat inwoners op een goede wijze kunnen functioneren in de samenleving en problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en opgepakt of doorverwezen worden.			inzicht in administratie zodat er sneller en gerichter vervolgacties kunnen worden ondernomen. Deelnemers zijn in staat om zonder hulp van professionele ondersteuning zelfstandig een aantal formulieren in te vullen
Tiener- en jongerenwerk Bijdragen aan een optimale ontwikkeling van de jeugd, het stimuleren van zelfredzaamheid en participatie, een aantrekkelijke gemeente zijn en het voorkomen cq. terugdringen van achterstanden en overlastgevend gedrag.	Sociale ontwikkeling en het voorkomen en bestrijden van overlast.	Geen outcome-indicatoren genoemd, geen output gevraagd, alleen input (uren)	Vergroten begrip voor elkaar tussen de generaties. Betere positie van jongeren in maatschappij. Beter gebruik van de publieke / openbare ruimte. Versterkte participatie jeugd in maatschappij.
Vrijwilligerswerk Het bevorderen van vrijwillige inzet (alle verschillende manieren waarop burgers onbetaalde activiteiten verrichten voor anderen) en vrijwilligerswerk (traditioneel), ook mensen die behoren tot de doelgroep zijn actief	Het bevorderen van vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet.	Geen outcome-indicatoren genoemd, wel output-indicatoren (aantal bemiddelingen, aantal bezoekers website)	Een meer sociale samenleving, met oog voor elkaar. Door vrijwilligerswerk zijn er talloze mogelijkheden op het gebied van sport, kerkenwerk, cultuur, welzijn en zorg. Vrijwilligers blijven zich inzetten voor de samenleving.

Gesteld kan worden dat in de gemeentelijke opdrachtformulering naar Stichting MeerWaarde (het Programma van Eisen) een nadrukkelijke verbinding wordt gemaakt tussen de activiteiten (productclusters) van Stichting MeerWaarde en de beleidsdoelstellingen. Echter de doelstellingen zijn weinig concreet geformuleerd en bij drie van de vier onderzochte productclusters niet voorzien van resultaten (output). Bij geen van de productclusters is outcome gevraagd in het PvE. De gemeente stuurt dus in de relatie met Stichting MeerWaarde altijd op de ureninzet (input) en maar zeer weinig op de output en niet op het maatschappelijk

effect (outcome). Een uitzondering op deze constatering vormt het vrijwilligerswerk waarin wel wordt gevraagd naar duidelijke output indicatoren. De reden hiervoor is dat de software van de vrijwilligersvacaturebank de mogelijkheid biedt deze gegevens gemakkelijk zichtbaar te maken. Nadat Stichting MeerWaarde de gegevens een aantal malen had opgenomen in de rapportages heeft de gemeente ze als prestatie indicator opgenomen in het PvE. De prestatie-indicator voor de gemeente is de ureninzet, niet de bereikte resultaten of effecten. De ureninzet is goed meetbaar, maar de resultaten en effecten worden door de gemeente niet bevestigd. Dat valt ook te verwachten omdat de maatschappelijke effecten bij de doelstellingen in beperkte mate zijn geformuleerd. Stichting MeerWaarde heeft wel een poging gedaan in het portfolio (bron offerte 2014) om macro maatschappelijke effecten te benoemen. Deze zijn echter weinig SMART en veel effecten zijn niet vanuit de burger (wat merkt die ervan) beschreven.

2.2.3 Doelrealisatie

3. In hoeverre worden geformuleerde doelstellingen en maatschappelijke effecten gerealiseerd?

De gemeente heeft twee manieren om te bepalen of de geformuleerde doelstellingen en effecten gerealiseerd worden. Enerzijds krijgt de gemeente informatie van Stichting MeerWaarde, anderzijds beschikt de gemeente over onderzoeken en monitors waarin gegevens worden verzameld die kunnen wijzen op doelrealisatie. De gemeente ontvangt van Stichting MeerWaarde twee typen informatie: voortgang op basis van prestatie-indicatoren en voortgang op basis van informatie-indicatoren. De prestatie-indicatoren geven inzicht in de gerealiseerde ureninzet ten opzichte van de afgesproken ureninzet. De informatie-indicatoren geven inzicht in de gerealiseerde output (aantal cliënten, doorverwijzingen, bemiddelde vrijwilligers). In onderstaande tabel is voor een tweetal productclusters aangegeven welke informatiepositie de gemeente heeft op basis van de afspraken (in PvE) met en de geleverde gegevens door Stichting MeerWaarde.

Product	Prestatie-indicatoren (wel gekwantificeerd)	Informatie-indicatoren (niet gekwantificeerd)
Algemeen maatschappelijk werk (PvE 2014)	Personele inzet in uren (10.468 uren in 2014)	Aantal cliënten per activiteit Aantal nieuwe / bestaande cliënten Aantal doorverwijzingen Gemiddeld aantal contacten per cliënt
Vrijwilligerswerk (PvE 2014)	300 bemiddelingen 7.500 bezoekers website 3 voorlichtingsbijeenkomsten 350 adviesgesprekken 11 nieuwsbrieven 20 werkbezoeken bij vrijwilligersorganisaties 2 adviestrajecten (MOOI-methodiek)	Totaal aantal ingeschreven vrijwilligers Jaarlijkse instroom Aantal ingeschreven vrijwilligers Aantal bemiddelingen Aantal activiteiten

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente een goede informatiepositie heeft wat betreft de input (ureninzet) en een redelijke informatiepositie waar het gaat om de output (uitgevoerde activiteiten). Echter over de effecten van de inzet van Stichting MeerWaarde wordt niet of nauwelijks gerapporteerd.

Daarnaast heeft de gemeente de beschikking over eigen onderzoeksmateriaal zoals genoemd in de programmabegroting: Kijk op de wijk, de Staat van Haarlemmermeer, GGD-monitor. Daarin zijn gegevens opgenomen over de mate waarin buurtbewoners elkaar helpen / groeten, het prettig wonen is / veiligheid (veelal samengevat onder de noemer sociale cohesie), gegevens over het aantal vrijwilligers en in de GGD-monitor het aantal kwetsbare inwoners uitgesplitst naar problematiek. De gegevens zijn bij Kijk op de wijk op wijkniveau (alleen over sociale cohesie) en bij de andere bronnen op gemeenteniveau beschikbaar.

Een andere invalshoek om de doel- en effectrealisatie te bepalen is in de programmabegroting na te gaan of de streefwaarden zoals die daarin genoemd zijn, ook daadwerkelijk behaald worden. In onderstaande tabel zijn de voor de onderzochte productclusters relevante doelstellingen, indicatoren en streefwaarden weergegeven inclusief een meerjarig beeld van het doel- en effectbereik. Daaruit blijkt dat voor het vrijwilligerswerk een beeld bestaat van het doel- en effectbereik. Voor de andere productclusters zijn beperkt tot geen specifieke gegevens uit de programmabegroting te achterhalen.

Hoofddoel	Indicatoren	Doelrealisatie	Doelrealisatie	Doelrealisatie
Programmabegroting 2014, programma 4 Zorg en Welzijn				
Inwoners nemen zo lang mogelijk zelfstandig deel aan de samenleving. (beleidsdoel B)	Genoemde "kengetallen" <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal trajecten lichte begeleiding (streefwaarde 180) 	180 (2010)	160 (2011)	161 (2012)
Inwoners nemen actief deel aan de samenleving (beleidsdoel C)	Genoemde "effectindicatoren" <ul style="list-style-type: none"> ▪ Percentage inwoners dat vrijwilligerswerk doet (streefwaarde 25% of meer) 	25% (2009)	26% (2011)	27% (2013)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maatschappelijke participatie* (streefwaarde 62% of meer) 	61% (2009)	62% (2011)	60% (2013)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal activiteiten in Sociaal-culturele accommodaties (streefwaarde 1140) 	1140 (2009)	Geen meting	Geen meting
Programmabegroting 2014, programma 6 Jeugd				
Onze jonge inwoners ontplooiën zich in hun vrije tijd tot zelfredzame, verantwoordelijke en actieve burgers (beleidsdoel C)	Genoemde "effectindicatoren" <ul style="list-style-type: none"> ▪ Activiteiten kinder-, tiener- en jongerenwerk (verwezen wordt naar de jeugdmonitor 2014 voor concrete uitkomsten en streefwaarden) 	Geen meting	Geen meting	Geen meting
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal incidenten jeugdoverlast (streefwaarde 1200) 	1597 (2010)	1279 (2011)	1260 (2012)

De mate waarin de activiteiten van Stichting MeerWaarde bijdragen aan de doelrealisatie valt beperkt te achterhalen. De onderzoeken die de gemeente uitvoert, bieden daarnaast ook geen volledig inzicht in het doelbereik. Er zijn dus gegevens over effecten op basaal niveau in de gemeentelijke onderzoeken, maar hoe je die kunt gebruiken om de doelrealisatie door Stichting MeerWaarde te bepalen, is mede door een beperkt aantal outcome-indicatoren lastig te bepalen. De gemeente gebruikt deze gegevens overigens wel als basis voor inhoudelijke sturing en de invulling van het volgende programma van eisen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de doel- en effectrealisatie door Stichting MeerWaarde tot op heden niet goed te bepalen is. Mede omdat de relatie tussen de inspanningen van Stichting MeerWaarde en de maatschappelijke effecten nog niet expliciet gelegd wordt.

2.2.4 Verbetermogelijkheden gemeentelijke aansturing

4. Op welke wijze kan de aansturing door de gemeente van Stichting MeerWaarde verbeteren en op welke wijze kan de gemeente bevorderen dat het maatschappelijk rendement van de subsidie voor Stichting MeerWaarde zo groot mogelijk is?

De volledige beantwoording van deze onderzoeksvraag vindt plaats na de analyse van de sturingsvariabelen in hoofdstuk 3. Hier zijn de bevindingen weergegeven uit het onderzoek wat betreft de in de onderzoeksperiode aangetroffen initiatieven vanuit de gemeente en Stichting MeerWaarde om de aansturing te verbeteren. Naast een jaarlijkse discussie over het programma van eisen, is het belangrijkste initiatief om tot een verbetering van de aansturing en onderbouwing van het rendement van Stichting MeerWaarde te komen, gevonden in de offerte van Stichting MeerWaarde voor 2014.

In de offerte voor 2014 neemt Stichting MeerWaarde het initiatief om met een portfolio te komen, waarmee een poging wordt gedaan om een verbinding te leggen tussen de activiteiten van Stichting MeerWaarde en de doel- en effectrealisatie van de gemeente. Stichting MeerWaarde licht dat als volgt toe (p 8 offerte 2014)

“Wij zijn met de gemeente van mening dat we moeten laten zien wat we doen, hoe we dat doen en waarom we dat doen. In de offerte is terug te vinden hoeveel uren Stichting MeerWaarde, gezien de prioriteiten in een gebied wil gaan inzetten per domein. Het ‘hoe’ en ‘waarom’, ofwel onze productenrange, wordt uitgebreid beschreven in onze portfolio’s. We maken onderscheid in een portfolio voor Volwassenen en voor Jeugd. De portfolio’s zijn dit jaar voor de eerste keer opgesteld en worden in de loop van de tijd doorontwikkeld. In de laatste kolom van het PvE stellen we mogelijke activiteiten voor, die we per product kunnen inzetten afhankelijk van de vraag van de burgers. Bij de activiteiten wordt een inschatting gemaakt van het bereik van bewoners. In de rapportages zullen we concreet aangeven welke activiteiten we hebben ingezet, hoeveel tijd dit heeft gekost, hoeveel en welke mensen we hiermee bereikt hebben en onze bijdrage aan het maatschappelijk rendement van de activiteiten”.

Uit de interviews is gebleken dat de ontwikkeling van het portfolio een initiatief is van Stichting MeerWaarde, dit is geen expliciet verzoek geweest van de gemeente. Het portfolio kent de volgende opbouw: product - doelgroep - doel - maatschappelijk effect op microniveau - maatschappelijk effect macro (geredeneerd vanuit de gemeente) - kerndiensten - partners -

criteria om deel te nemen - methode / werkwijze - activiteiten - verantwoording / resultaatindicatoren.

Vanuit Stichting MeerWaarde wordt aangegeven dat het, mede vanwege het ontbreken van een nulmeting, lastig blijft om de effecten van haar inzet te bepalen. Het portfolio is volgens Stichting MeerWaarde een goede stap, omdat het wel de ambitie is meer op output en outcome te worden beoordeeld. De gemeente stuurt nu vooral op de gerealiseerde ureninzet, dat is eenvoudig meetbaar en controleerbaar, maar zegt nog weinig over het rendement van Stichting MeerWaarde.

Ook de ambtelijke organisatie ziet dat het portfolio een goede stap is om meer een verbinding te leggen tussen de gemeentelijke doelen en de (resultaten en effecten van de) activiteiten van Stichting MeerWaarde. Het portfolio wordt ook gezien als instrument om inzicht te krijgen in de verschillende varianten van dienstverlening en kan in de toekomst mogelijk ook inzicht bieden in de vraag wat nu welzijnsdiensten en wat nu zorgdiensten zijn (waar houdt welzijnswerk op en begint de zorg?).

De beantwoording van deze onderzoeksvraag komt in zijn geheel aan de orde in hoofdstuk drie, waarin nadrukkelijk een analyse wordt gemaakt van de sturingsvariabelen van de gemeente. Uit die analyse vloeien ook verbeterpunten voor de aansturing voort.

2.3 Beantwoording onderzoeksvragen doelmatigheid

2.3.1 Werken aan doelmatigheid

5. Op welke wijze werken de gemeente en Stichting MeerWaarde aan het realiseren van een doelmatige uitvoering?

Uit de gemeentelijke nota Sturing van maatschappelijke organisaties kunnen de volgende 'doelmatigheidseisen' worden gedestilleerd:

- Overhead overeenkomstig een gemiddelde dat gebruikelijk is in de branche (18% in welzijn³)
- Transparante kostprijsberekening
- Reële en sluitende begroting bij de subsidieaanvraag

De gemeente stelt, conform de ASV 2011, de eis dat er een transparante kostprijsberekening (standaard uurtarief) is, waardoor inzicht is in de tariefopbouw en ook een vergelijking kan worden gemaakt of het tarief marktconform is. Tevens wordt, sinds de grote tekorten bij Stichting MeerWaarde, strak gestuurd op een reële en sluitende begroting. Bij de offerte wordt ook een begroting gevraagd. Daarnaast is in het kader van het toezichtsregime sprake van periodieke financiële verantwoordingsrapportages, waarmee de gemeente nauwlettend het financiële reilen en zeilen van Stichting MeerWaarde volgt. Uit de interviews blijkt deze sturing op de interne bedrijfsvoering van Stichting MeerWaarde door de ambtelijke organisatie als noodzakelijk werd beschouwd in de gezondmaking van Stichting MeerWaarde. Bij de gemeente heeft de indruk bestaan dat er bij Stichting MeerWaarde sprake was van lucht in de begroting mede veroorzaakt door teveel overhead. Daarom is bij de bezuinigingen ook een efficiencykorting toegepast. In twee opeenvolgende jaren (2013 en 2014) is die efficiencykorting

³ Bron subsidiebeleidskader, afgeleid uit benchmark Berenschot.

doorgevoerd. In 2013 is een korting van € 145.000 toegepast en deze is vanaf 2014 € 288.000 structureel. Deze korting vertegenwoordigt 5% van de totale reguliere subsidie aan Stichting MeerWaarde in 2014 (€ 5.460.750).

Bij Stichting MeerWaarde is mede onder druk van de efficiencykortingen meer bewustzijn ontstaan waar het gaat om een doelmatige uitvoering, zo blijkt uit de interviews. Een voorbeeld daarvan is dat aan medewerkers gevraagd wordt na te denken over de vraag welke activiteiten wel of niet meer uitgevoerd moeten worden. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat de verhoogde direct productieve uren ook werkdrukverhogend zijn en er grenzen zijn aan de wens om met minder inzet hetzelfde (of meer) te bereiken. In dat verband wordt ook het vele overleg met de gemeente genoemd. Dat zorgt dat er nog meer druk komt op de verhouding directe en indirecte uren. Eigenlijk zijn de uren voor contact met de gemeente niet of nauwelijks begroot. De ambtelijke organisatie heeft wat betreft de onderzochte productclusters niet een structureel beeld of activiteiten doelmatig worden uitgevoerd. Er is bekendheid met het feit dat sommige klanten van bijvoorbeeld de sociaal raadslieden meer tijd nodig hebben dan andere klanten. Bij het tiener- en jongerenwerk zijn wel voorbeelden genoemd waar de gemeente vraagtekens had bij de doelmatigheid van de inzet van Stichting MeerWaarde, bijvoorbeeld door te bepalen hoeveel cliënten bereikt worden en hoe dat zich verhoudt bij dezelfde aanpak door andere uitvoerders in andere gemeenten. Bij vermoedens van ondoelmatigheid wordt incidenteel de doelmatigheid beoordeeld, ook aan de hand van referenties van andere gemeenten. Van een structurele toets op de doelmatigheid, bijvoorbeeld door de ureninzet af te zetten tegen de gerealiseerde output is geen sprake. Bij meerdere gesproken ambtenaren is ook niet duidelijk bij wie die belegd is. De meningen daarover verschillen: bij het accountteam of bij de verantwoordelijke beleidsambtenaar.

2.3.2 Afspraken over en criteria voor doelmatigheid

6. Zijn er tussen gemeente en Stichting MeerWaarde afspraken c.q. criteria vastgelegd over de doelmatigheid, zoals de kosten per eenheid, prestatie of anderszins?

In de offerte 2013 heeft Stichting MeerWaarde aangegeven efficiënter te gaan werken door het aantal productieve uren te verhogen van 1250 naar 1300 per FTE per jaar. Dat is voor 2014 gecontinueerd. Tevens geldt er een standaard uurtarief voor alle productclusters, waarbij voor nieuwe producten of activiteiten wordt gewerkt met een aparte kostprijs voor projecten boven de reguliere subsidie. Er is een afspraak over kosten per eenheid of prestatie, waarbij de eenheid uren is. Daarnaast wordt bij diverse productclusters, waaronder Sociaal Raadslieden en het Tiener- en Jongerenwerk een verdeling van uren over zes gebieden gemaakt op basis van de maatschappelijk opgave in het betreffende gebied. Is deze beperkt, dan is het niet doelmatig om bijvoorbeeld een spreekuur te organiseren.

2.3.3 Risico's bezuinigingen

7. Wat zijn de risico's voor de doelstellingen van de gemeente en/of de continuïteit van Stichting MeerWaarde, als gevolg van de verschillende taakstellingen, oplopend tot ca. € 2 mln. Op een totaal reguliere subsidie van Stichting MeerWaarde van € 5.460.750 in 2014?

Wat betreft de bezuinigingsdoelstellingen kan het volgende worden gesteld:

- Een groot deel van de bezuinigingen betreft een ontvlechting van taken (accommodatiebeheer). De gemeente heeft hiertoe een uitgebreide beschrijving en taakverdeling opgesteld.
- Een ander deel van de bezuinigingen betreft het niet meer financieren van maatschappelijke stages (is bezuiniging met taakopheffing)
- Dan is er sprake van een efficiencykorting verspreid over twee jaar. Stichting MeerWaarde heeft dit opgepakt door het aantal productieve uren te verhogen van 1250 naar 1300 per jaar per FTE enerzijds en een vermindering van de reserveopbouw.
- Tot slot is er een generieke korting van ruim € 300.000 waarbij geen taakvermindering is genoemd.

De grootste risico's van de bezuinigingen liggen bij de efficiencykorting (de toename van productieve uren) en de generieke korting zonder taakvermindering. In de toelichting op de subsidieverlening voor 2014 geeft de gemeente het volgende aan over de bezuinigingen en de effecten daarvan: "Stichting MeerWaarde heeft aangegeven dat door het niet indexeren van het personele deel van het subsidiebudget, Stichting MeerWaarde een extra bezuiniging krijgt opgelegd bovenop de reeds opgelegde bezuinigingen. (...) Mochten gesubsidieerde instellingen financieel in de problemen komen door stapelingseffecten, dan wordt gezocht naar een oplossing".

Stichting MeerWaarde heeft het risico van de bezuinigingen in de offerte voor 2014 als volgt geformuleerd: "Stichting MeerWaarde heeft in 2014 een bezuiniging door te voeren, waardoor wij niet meer in alle gebieden dezelfde hoeveelheid werk kunnen verrichten als in 2013. Er moesten keuzen gemaakt worden en dat is gebeurd. Bovenop de reorganisatie vanwege bezuinigingen, lazen we in juli 2013 in het PvE dat de indexering verlaagd is van 2% naar 0,4% voor 2014. Dit betekent voor Stichting MeerWaarde dat we nog eens 1,5 fte op personeel moeten bezuinigen in 2014. Onze productie zal dan ook afnemen door dit besluit."

Concreet heeft een reductie in ureninzet plaatsgevonden voor het AMW van 500 uur ten opzichte van 2013. Bij het sociaal raadslidenwerk heeft een reductie plaatsgevonden ten opzichte van 2013 van circa 300 uur, naar 5.650 uur in de offerte van 2014 (dit is inclusief Langdurige Hulp bij Administratie). Bij het tiener- en Jongerenwerk is de reductie circa € 500.000, een deel daarvan betreft het beheer van jongerenaccommodaties. Ook heeft de gemeente aangegeven dat Stichting MeerWaarde zich alleen dient te richten op kwetsbare jongeren, de meer algemene voorzieningen zijn bij MaatVast⁴ neergelegd. Met andere woorden, bij het tiener- en jongerenwerk is ook sprake van een reductie van taken. Bij het vrijwilligerswerk is de subsidie voor de maatschappelijke stages geschrapt en is daarnaast een korting van ongeveer € 20.000 toegepast.

In de interviews met de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de bezuinigingen erop gericht zijn geweest om geen schade toe te brengen aan de effectiviteit van Stichting MeerWaarde. Het is lastig te beoordelen, in hoeverre de reductie van uren ook daadwerkelijk effect heeft voor het gemeentelijk doelbereik. Ambtenaren geven aan dat de ambities van de gemeente niet neerwaarts zijn bijgesteld. Uit de interviews wordt zowel van gemeentelijke zijde als van de kant van Stichting MeerWaarde aangegeven dat het jaar 2014 zal uitwijzen welke effecten de

⁴ Het beheer van de accommodaties van Stichting MeerWaarde is ondergebracht bij een nieuw opgerichte organisatie MaatVast, die ook verantwoordelijk is voor de programmering van de accommodaties.

bezuinigingen hebben, met name als het gaat om het doelbereik en de werkdruk bij Stichting MeerWaarde.

Samenvattend

De risico's van de bezuinigingen zitten op twee vlakken:

- Verhoogde werkdruk met mogelijk risico op uitval als gevolg van de efficiencykortingen en de inkrimping van de formatie (continuïteitsrisico Stichting MeerWaarde)
- Het niet bereiken van gemeentelijke doelstellingen als gevolg van verminderde ureninzet door Stichting MeerWaarde.

2.4 Beantwoording onderzoeksvragen rol van de raad

2.4.1 Wijze waarop de raad wordt geïnformeerd

8. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd - in het bijzonder qua verantwoordingsinformatie - over de subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde en de bijdrage van Stichting MeerWaarde aan de beoogde doelen?

In het onderzoek is teruggekeken tot 2009 om te achterhalen op welke wijze en welke momenten de raad is geïnformeerd over de subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde. In de jaren 2010-2012 is sprake geweest van een aanscherping van de subsidieprocedures. In een korte tijdlijn is de betrokkenheid van de raad hierbij als eerste weergegeven. Vervolgens wordt de jaarlijkse subsidiecyclus in termen van informatievoorziening aan de raad weergegeven.

Betrokkenheid van de raad bij de aanscherping van de subsidieprocedures en aansturing van maatschappelijke organisaties

2010

De Nota sturing van maatschappelijke organisaties wordt door de raad vastgesteld. De nota is op 7 januari 2010 in de raad besproken. Er is uitvoerig gesproken over een meer zakelijke verhouding met maatschappelijke organisaties en een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemerscheiding. Het debat is vooral gegaan over het leren van het verleden en de ingewikkeldheid om te sturen op de kwaliteit van bestuurders van de maatschappelijke organisaties. Verder is er bij een aantal fracties een roep om meer te experimenteren met aanbestedingen, specifiek genoemd daarbij zijn taakgebieden van Stichting MeerWaarde.

2011

De aangepaste Algemene Subsidieverordening (ASV) 2011 wordt besproken in de raad van 20 januari 2011. De raadsleden beschouwen de ASV als een goede uitwerking van de nota sturing maatschappelijke organisaties. Er is enige discussie over de mate waarin vrijwilligersorganisaties verantwoording moeten afleggen. Tevens vindt er een uitgebreide discussie plaats over de maximale beloning van bestuurders van maatschappelijke organisaties (welke norm moet gehanteerd worden).

2012

Op 19 april 2012 wordt het Subsidiebeleidskader Haarlemmermeer 2012 besproken. Het nieuwe beleidskader geeft meer duidelijkheid over de verschillende vormen van subsidies en maakt ook een onderscheid tussen subsidies en het verstrekken van opdrachten. Het verstrekken van

opdrachten past beter in het huidige tijdsbeeld nu steeds meer organisaties gaan lijken op ondernemingen en we meer grip willen hebben op resultaten die dan beter afdwingbaar zijn. Verder wordt veel verwacht van de uitwerkingsnota's als opdrachtgevend / sturend instrument. Het subsidiebeleidskader kan op veel instemming rekenen.

De Nota uitwerking exploitatie en beheer sociaal-culturele accommodaties (ontvlechting accommodatiebeheer uit Stichting MeerWaarde) wordt besproken op 29 maart 2012. "Het is een goed feit dat de gemeente de exploitatie en beheer van de diverse accommodaties onder één professionele organisatie wil plaatsen. Met een centrale aanpak kunnen, zoals geschetst, kostenvoordeel en een doelmatige organisatie worden gerealiseerd". Dit is in de kern de opvatting van alle fracties. Wel is er discussie over commerciële en niet-commerciële activiteiten in de accommodaties (welke hebben voorrang?)

Op 1 november ontvangt de raad ter kennisname een brief Evaluatie / Stand van zaken Stichting MeerWaarde, waarin de raad wordt geïnformeerd over de stand van zaken rondom Stichting MeerWaarde. Dit naar aanleiding van de discussie over de bezuinigingen bij Stichting MeerWaarde bij de programmabegroting 2012-2015.

2013

De raad bespreekt een raadsvoorstel Vaststellen aanpassing weigeringsgrond Algemene Subsidieverordening Haarlemmermeer 2011 op 11 juni 2013. Betreft discussie over maximale vergoeding van bestuurders van door de gemeente betaalde instellingen.

Tijdens de Algemene beschouwingen op 13 juni 2013 vraagt een van de fracties om een open discussie te voeren met het college over de wijze waarop wij nu Stichting MeerWaarde hebben georganiseerd: " Wat ons (...) echter opvalt en daarover praten wij al jaren met u naar ons gevoel, is dat Stichting Meerwaarde lijkt te leven in een tijd van tien tot vijftien jaar geleden (...) wij zouden toch eens graag als politiek een open discussie met u willen voeren of de wijze waarop wij nu Stichting Meerwaarde hebben georganiseerd, wij leggen al onze sociale taken bij één organisatie neer, wel verstandig is. Zouden wij niet heel veel leren van het betrekken van andere partners die in andere gemeenten ervaring hebben opgedaan leren en ons nieuwe inzichten brengen? Ik hoor graag wat het college daarvan vindt." Dit leidt tot een informatieve bijeenkomst op 31 oktober 2013. Dit betrof een informatieve raadsbijeenkomst, waarbij Stichting MeerWaarde niet aanwezig was. Omdat het verwachtingspatroon van de raad voor deze bijeenkomst anders was dan de wethouder en de ambtelijke organisatie, is afgesproken deze bijeenkomst in 2014 op een andere wijze in te vullen.

Bij de bespreking van de uitwerkingsnota Subsidiebeleidskader 2014, behandeld in september 2013, ontstaat vooral een discussie over kernvoorzieningen en maatschappelijke effecten. Bij dit debat zegt een raadslid: "Ik vind het voorstel van de wethouder erg goed (...) dat we één keer in de drie jaar op de agenda per beleidsdomein hebben staan hoe we aankijken tegen de kernvoorziening en het maatschappelijk effect en de effectiviteit daarvan. Ik vraag de wethouder wel of het college ons daar een beetje bij kan helpen door als die beleidsdocumenten aan de orde komen, dat dan ook te agenderen." Hieruit blijkt dat er een discussie plaatsvindt waar en wanneer de maatschappelijke effecten bepaald moeten worden. In het debat worden verschillende suggesties gedaan: bij de voorjaarsnota en bij het vaststellen van de beleidsnota's. Maar deze suggesties krijgen geen opvolging.

Bij de behandeling van de programmabegroting 2014-2017 wordt een aantal technische vragen gesteld die betrekking hebben op de werkzaamheden van Stichting MeerWaarde. Het betreft vragen over schuldhulpverlening en over de inzet rondom Menes.

Jaarlijkse cyclus kaderstelling en controle subsidierelatie Stichting MeerWaarde

De jaarlijkse cyclus voor de raad waar het gaat om de subsidierelatie met Stichting MeerWaarde kent twee momenten. De raad ontvangt in september de uitwerkingsnota van het subsidiebeleidskader ter besluitvorming. In de uitwerkingsnota is aangegeven welke subsidies aan welke organisaties ter realisatie van welke gemeentelijke doelen het college voornemens is te geven. Het betreft een beschrijving van de kernvoorzieningen (welke voorziening wordt door wie aangeboden?), het beschikbare budget en de subsidievorm. De eerste uitwerkingsnota Subsidiebeleidskader (en daarmee de kernvoorziening) is vastgesteld door de raad. Daarna is het vaststellen van deze nota gemandateerd aan het college. Alleen wanneer er sprake is van een wijziging in de kernvoorziening, stelt de raad de nota vast. In december of januari ontvangt de raad ter kennisname de beschikking subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde. De raad ontvangt daarbij het Programma van Eisen, de offerte van Stichting MeerWaarde, de begroting van het komend jaar van Stichting MeerWaarde en de voorgenomen toekenning subsidie aan Stichting MeerWaarde.

Samenvattend

De raad wordt geïnformeerd over:

- Jaarlijks: het programma van eisen, de subsidieverlening en offerte van Stichting MeerWaarde (rond december)
- Incidenteel: de stand van zaken / evaluatie bij Stichting MeerWaarde (zoals de brief van 1 november 2012)
- Incidenteel: informatiebijeenkomst 31 oktober 2013 over wijze waarop de gemeente nu de Stichting MeerWaarde heeft georganiseerd.

De raad neemt de volgende besluiten:

- Vaststellen Algemene Subsidieverordening
- Vaststellen nota sturing maatschappelijke organisaties
- Vaststellen subsidiebeleidskader
- Vaststellen uitwerkingsnota van het subsidiebeleidskader
- Vaststellen beleid op diverse terreinen (waarin ook de maatschappelijke effecten aan de orde komen)

2.4.2 Mogelijkheden en uitvoering kaderstellende en controlerende rol

9. Kan de raad op basis hiervan haar controlerende en kaderstellende rol uitvoeren en doet zij dit?

De raad heeft de mogelijkheid om bij de uitwerkingsnota kaders mee te geven, zowel op inhoud (wat wel en wat niet meer subsidiëren), als op vorm (wel of geen kernvoorziening en type prestatie) en financiën (hoeveel geld). In de praktijk gebeurt dit nauwelijks. Er is wel discussie over het 'wat', omdat er een behoefte is om het te bereiken maatschappelijk effect scherper te definiëren. Echter die discussie is niet inhoudelijk, maar meer procedureel: waar moeten we het 'wat' bediscussiëren? Ook worden bij de behandeling in opmerkingen gemaakt of bepaalde voorzieningen als kernvoorziening moeten worden aangemerkt. Echter dat leidt niet tot een

beslissing of verandering. De informatiebijeenkoms met Stichting MeerWaarde wordt als goed ervaren.

De geïnterviewde raadsleden hebben een sterke behoefte om meer op het ‘wat’ (maatschappelijk effect) te sturen, maar erkennen tegelijkertijd dat de raad in de praktijk zich vooral uitspreekt over het ‘hoe’ (wat werkt nu wel en wat niet?). Dit wordt door hen verklaard vanuit het feit dat binnen verschillende politieke richtingen ook verschillende opvattingen bestaan over de meest effectieve aanpak. Een andere verklaring is de slechte financiële situatie van enkele jaren geleden, die ook door raadsleden als reden wordt aangedragen om zich sterk met het hoe te bemoeien. Overigens wordt door de gesproken raadsleden aangegeven dat een discussie over het “hoe” binnen de raad en met het college heel gerechtvaardigd kan zijn, bijvoorbeeld als blijkt dat bepaalde effecten niet gerealiseerd worden. Maar de eerste stap is dan wel om het eens te worden over de gewenste en SMART-geformuleerde maatschappelijke effecten.

Meerdere raadsleden geven wel aan dat het mogelijk is om effecten (outcomes) te bepalen, maar dat het “bewijzen” dat de activiteiten van Stichting MeerWaarde daaraan bijdragen lastig is en blijft. De raad krijgt veel informatie (vaak ter kennisname) over Stichting MeerWaarde en kan daar volgens de geïnterviewde raadsleden in het algemeen mee uit de voeten. Echter een discussie in de raad en met het college of doelen en maatschappelijke effecten bereikt worden, blijft achterwege. Daarvoor is duidelijkheid over het ‘wat’ een voorwaarde (bij de kaderstelling) om het college te beoordelen op het doelbereik (controleren). Een aantal raadsleden geeft aan dat de raad zich niet zo zeer moet uitspreken over één subsidierelatie (er zijn er immers vele), maar juist over wat het geheel aan inspanningen van het college oplevert in termen van doelbereik.

Samenvattend kan worden gesteld dat de raad weliswaar de mogelijkheid heeft om haar kaderstellende en controlerende rol op zich te nemen, maar zich beperkt voelt doordat een discussie over de te bereiken maatschappelijke effecten niet goed van de grond komt. Bij gebrek aan geformuleerde maatschappelijke effecten blijft het lastig om te bepalen of het college de doelstellingen bereikt.

2.5 Samenvatting beantwoording onderzoeksvragen

2.5.1 Onderzoeksvragen betreffende doeltreffendheid

De doelstellingen in de verschillende beleidsnota’s die relevant zijn voor de onderzochte productclusters zijn beperkt SMART geformuleerd. Maatschappelijke effecten die bereikt moeten worden kunnen gedeeltelijk worden gereconstrueerd op basis van een samentrekking van effectindicatoren en streefwaarden zoals die genoemd zijn in de relevante programma’s van de programmabegroting. De mate waarin deze effecten gerealiseerd worden zijn deels te achterhalen aan de hand van de gerealiseerde waarden die zijn weergegeven in de programmabegroting. In het programma van eisen (de opdrachtformulering richting Stichting MeerWaarde) zijn gemeentelijke doelstellingen uit het Wmo-beleidsplan gekoppeld aan productclusters. Maar de gemeente stelt geen eisen aan de te realiseren maatschappelijke effecten. Stichting MeerWaarde rapporteert ook niet over de behaalde effecten. Wel geeft Stichting MeerWaarde in haar jaarrapportage een overzicht van de uitgevoerde activiteiten en een inschatting van het aantal bezoekers/cliënten per activiteit. Het bepalen of de inspanningen van Stichting MeerWaarde ook leiden tot de gewenste maatschappelijke effecten is op basis van de huidige formulering van doelen, de prestatie-afspraken tussen de gemeente en Stichting

MeerWaarde, en de gegevens die Stichting MeerWaarde oplevert in de vorm van prestatie-indicatoren en informatie-indicatoren niet expliciet te bepalen. De gemeente gebruikt deze gegevens overigens wel als basis voor inhoudelijke sturing en de invulling van het volgende programma van eisen. Een positieve ontwikkeling in het kunnen bepalen of de inzet van Stichting MeerWaarde leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten is de ontwikkeling van de portfolio's door Stichting MeerWaarde. In het portfolio is een eerste aanzet gedaan om per productcluster aan te geven welke doelen en effecten waarom bereikt worden. In het portfolio probeert Stichting MeerWaarde de relatie te leggen tussen doelen-doelgroepen-methoden/werkwijzen en maatschappelijk effect (micro en macro).

Zowel de gesproken raadsleden, de vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en Stichting MeerWaarde geven aan dat de discussie over maatschappelijke effecten noodzakelijk, maar wel ingewikkeld is. Er is sprake van een positieve grondhouding bij alle actoren in de subsidierelatie om te komen tot een betere duiding van de doeltreffendheid.

De doeltreffendheid van de inzet van Stichting MeerWaarde kan dus om meerdere redenen in zeer beperkte mate worden bepaald.

2.5.2 Onderzoeksvragen betreffende doelmatigheid

De doelmatigheid van Stichting MeerWaarde is zeker 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 op basis van gesprekken en rapportages als er vermoedens zijn van ondoelmatigheid of als er sprake is van nieuwe activiteiten. Er zijn in de interviews voorbeelden genoemd op andere productclusters dan de onderzochte waaruit blijkt dat de ambtelijke organisatie een doelmatigheidstoets heeft uitgevoerd zoals het project 'Meerbabbels'. Ook binnen Stichting MeerWaarde is aandacht voor doelmatigheid: teamleiders vragen hun medewerkers om met voorstellen te komen om hun werk effectiever en efficiënter in te richten. De gemeente en Stichting MeerWaarde beschikken over de gegevens om de doelmatigheid te bepalen, waarbij de meest voor de hand liggende methode is om de ureninzet af te zetten tegen de gerealiseerde output waarover Stichting MeerWaarde rapporteert op basis van de afgesproken informatie-indicatoren. Uit het onderzoek is niet gebleken dat deze methode structureel wordt toegepast door Stichting MeerWaarde en de ambtelijke organisatie. Ook bestaat binnen de ambtelijke organisatie onduidelijkheid over de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is: de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsambtenaar of de financieel adviseur in het accountteam.

Een andere methode, meer grove methode die is gebruikt door de gemeente om de doelmatigheid te vergroten is het toepassen van een generieke efficiëntiekorting op het budget van Stichting MeerWaarde. Dat heeft bij Stichting MeerWaarde geleid tot een reductie van de formatie en het verhogen van de productieve uren (van 1250 naar 1300 per FTE). De gemeente stuurt tot slot ook op uniforme uurtarieven, waardoor Stichting MeerWaarde met twee uurtarieven werkt die ook transparant zijn onderbouwd. De tarieven zijn marktconform. Ondanks de aandacht van zowel de ambtelijke organisatie als Stichting MeerWaarde, is er geen structureel inzicht in de doelmatigheid van de inzet van Stichting MeerWaarde. Dit terwijl er zeker gegevens beschikbaar zijn om per productcluster de doelmatigheid te bepalen, bijvoorbeeld door de ureninzet af te zetten tegen de gerealiseerde output.

2.5.3 Onderzoeksvragen betreffende de rol van de raad

De raad is nauw betrokken geweest bij de wijze waarop maatschappelijke organisaties worden aangestuurd en de totstandkoming van het subsidiebeidskader. Tevens is er een jaarlijkse cyclus van kaderstelling (besluitvorming over de uitwerkingsnota subsidiebeidskader) en controle (informatie ter kennisname over de subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde). Daarnaast zijn er incidentele informatiebijeenkomsten over Stichting MeerWaarde voor de raad. Daarmee wordt de raad de mogelijkheid geboden om haar rollen in te nemen. De raad voelt zich echter beperkt in de mogelijkheid om de kaderstellende en controlerende rol op zich te nemen doordat een discussie over de te bereiken maatschappelijke effecten (het 'wat') niet goed van de grond komt. En bij beperkt of gebrekkig geformuleerde maatschappelijke effecten blijft het lastig om te bepalen of het college ook de doelstellingen bereikt. Het gebrek aan de discussie over het 'wat' leidt er mede toe dat de raad zich in de discussie over de inzet en activiteiten van Stichting MeerWaarde in de verleiding komt om zich tegen het 'hoe' aan te bemoeien. Een tekenend voorbeeld daarvan is de discussie over het jongeren centrum Floriande, waarbij vanuit de raad een sterke behoefte was om een jongeren centrum (het 'hoe') te realiseren om te voorzien in een behoefte van jongeren. Een discussie over de te bereiken maatschappelijke effecten had mogelijk ook kunnen leiden tot een andere invulling dan het realiseren van een jongeren centrum.

3. Analyse sturingsvariabelen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de sturingsvariabelen die door de gemeente Haarlemmermeer zijn ingezet in de subsidierelatie met Stichting MeerWaarde. De navolgende paragrafen bevatten een analyse van elk van de sturingsvariabelen.

3.2 Sturing op doelstellingen

De vraag is in welke mate de gemeentelijke doelstellingen leidend zijn in de sturing van Stichting MeerWaarde. Doelstellingen kunnen betrekking hebben op maatschappelijke effecten (outcome), prestaties (output) maar ook het doorvoeren van veranderingen in de werkwijze van door de gemeente gefinancierde organisaties. Verwacht mag worden dat de gemeentelijke beleidsdoelstellingen een vertaling krijgen in de opdrachtformulering richting Stichting MeerWaarde.

De doelstellingen van het Wmo-beleidsplan gelden als uitgangspunten in de jaarlijkse uitwerkingsnota van het subsidiebeleidskader en het programma van eisen. Van een expliciet onderbouwde koppeling tussen de Wmo-doelstellingen en de productclusters is geen sprake. Bij de verschillende, vaak tamelijk abstract en weinig SMART-geformuleerde, doelstellingen van het Wmo-beleidsplan, zijn de verschillende productclusters geplaatst. Van een expliciete samenhang tussen de productclusters en de beleidsdoelstellingen is in beperkte mate sprake. Stichting MeerWaarde heeft in de offerte van 2014 via het portfolio wel een poging gedaan om een stevigere relatie te leggen tussen doelstellingen van de gemeente en de activiteiten van Stichting MeerWaarde.

Sinds het Wmo-beleidsplan Meer doen aan Meedoen in 2008 is verschenen, heeft onder invloed van de drie decentralisaties de beleidsontwikkeling niet stil gestaan. Zo is in het ontwerp koersdocument 'Meer voor elkaar, de koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer' (oktober 2013) geschetst hoe de gemeente samen met partners verder bouwt aan de toekomstbestendige sociale infrastructuur. Daarmee wordt een vervolg gegeven aan de nota Richting, proces en aanpak programma sociaal domein en het Plan van aanpak programma sociaal domein (december 2012). In het document worden geen beleidsdoelstellingen genoemd, wel ambities en uitgangspunten. Van doelstellingen voorzien van indicatoren is in het koersdocument geen sprake, het document is vooral bedoeld om het gesprek aan te gaan met partners en inwoners om aan de sociale infrastructuur in Haarlemmermeer vorm te geven. Het koersdocument en de achterliggende documenten zijn wel merkbaar terug te vinden in de gemeentelijke aansturing van Stichting MeerWaarde. Dat komt het meest duidelijk tot uiting in de offerte van Stichting MeerWaarde, waarin expliciet gerefereerd wordt aan de betreffende nota's en documenten. Ook in het PvE van de gemeente komt de inhoud van deze documenten aan de orde. Dus ondanks dat er weinig doelstellingen in het koersdocument te vinden zijn, is het toch sturend in de relatie met Stichting MeerWaarde. Vermoedelijk komt dat ook door het feit dat het koersdocument vooral een focus heeft op het hoe (voortbouwen op, gebiedsgericht werken) en minder op het wat.

Samenvattend, de gemeente stuurt op doelstellingen in het beleid in de aansturing van Stichting MeerWaarde. Die doelstellingen krijgen ook een vertaling in het programma van eisen. Echter de doelstellingen zijn niet scherp geformuleerd.

3.3 Sturing op outcome

Onder sturing op outcome wordt verstaan sturing op de beoogde (maatschappelijke) effecten. De vraag is in welke mate doelstellingen zijn voorzien van outcome en bijbehorende indicatoren. En in welke mate deze leidend zijn in de sturing van Stichting MeerWaarde.

Outcome wordt niet genoemd bij de onderzochte productclusters in het Programma van Eisen. De gemeente stuurt daarmee niet expliciet op outcome. In de offerte van Stichting MeerWaarde (2013) wordt wel bij verschillende productclusters een poging gedaan tot het formuleren van outcomes zoals: zelfredzaamheid verhogen, snel weer op weg helpen, cliënten kunnen na hulpaanbod zelfstandig verder, opheffen of voorkomen van psychosociale en concrete problemen. Dit is echter outcome op individueel bewonersniveau en niet op het maatschappelijk niveau. In 2014 heeft Stichting MeerWaarde daar een slag in gemaakt door de introductie van de portfolio's, waarin zowel effecten op individueel als macroniveau worden benoemd per product. De gemeente waardeert deze slag door Stichting MeerWaarde, maar heeft aanvankelijk moeite om het portfolio in te passen in de eigen structuur van het PvE. Uiteindelijk is in overleg met Stichting MeerWaarde een koppeling gemaakt tussen het portfolio en het PvE door in de kolom "activiteiten" de relevante productnummers uit het portfolio te benoemen. Het portfolio is binnen de ambtelijke organisatie en sturing nog niet leidend: "het portfolio ligt niet dagelijks op ons bureau".

Zowel binnen de raad, als binnen de ambtelijke organisatie als bij Stichting MeerWaarde wordt als belangrijk ontwikkelpunt de sturing op het "wat" genoemd. Bij de gesproken raadsleden is een sterke behoefte om het "wat", daarmee worden de maatschappelijke effecten bedoeld, prominent op de agenda te krijgen. Zowel binnen de ambtelijke organisatie als bij Stichting MeerWaarde is consensus over het feit dat er meer op outcome en output gestuurd zou moeten worden, maar plaatst men ook kanttekeningen bij de (on)mogelijkheden daarvan. Die liggen enerzijds in het kunnen meten van de effecten en anderzijds in het leggen van een causale relatie tussen de inspanningen van Stichting MeerWaarde en de gerealiseerde maatschappelijke effecten. Binnen de ambtelijke organisatie wordt gespeeld met de gedachte om bijvoorbeeld de Zelfredzaamheidsmatrix te gebruiken om op individueel klantniveau het effect van een inspanning door Stichting MeerWaarde te bepalen. In het portfolio benoemt Stichting MeerWaarde ook op dit niveau het te bereiken effect en doet ook een poging om de macro maatschappelijke effecten te benoemen. De verbinding tussen het micro- en het macroniveau is dun, maar dat komt ook deels door de algemene (niet -SMART) beschrijving van de effecten. Dat betekent dat er dan vervolgens nog een uitdaging is om een verbinding te leggen tussen wat op individueel niveau met een klant bereikt wordt en wat in een gebied aan maatschappelijk effect is bereikt.

Samenvattend, de gemeente stuurt niet expliciet op outcomes, maar bij de raad, de ambtelijke organisatie en Stichting MeerWaarde wordt sturing op outcome wel als een op te pakken ontwikkeling gezien.

3.4 Sturing op beleidstheorie

Onder de beleidstheorie als object van sturing wordt verstaan: sturing geven aan Stichting MeerWaarde op basis van een doordachte uitvoeringsstrategie. Een uitvoeringsstrategie waarin (1) onderbouwd is waarom gekozen is voor Stichting MeerWaarde en (2) waarin ook sprake is van (een poging tot) een causale relatie tussen de doelstellingen / outcome enerzijds en de activiteiten en output anderzijds. Bijvoorbeeld terug te vinden als eis in het programma van eisen en uitgewerkt in de offerte van Stichting MeerWaarde.

3.4.1 Onderbouwing keuze voor Stichting MeerWaarde als uitvoerder

De gemeente Haarlemmermeer wijst in de jaarlijkse uitwerkingsnota van het subsidiekader organisaties aan als 'kernvoorziening'. Bij een kernvoorziening wordt gekozen voor het subsidie-instrument (in tegenstelling tot opdrachtverlening) en geldt dat er geen andere organisaties worden gesubsidieerd om deze activiteiten uit te voeren. Kennis van, en worteling in de Haarlemmermeerse samenleving worden in de nota Sturing maatschappelijke organisaties genoemd als argumenten om een organisatie tot kernvoorziening te benoemen. In het geval van Stichting MeerWaarde zijn alleen het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) en Sociaal Raadslieden aangewezen als kernvoorziening. Het tiener- en jongerenwerk en het vrijwilligerswerk zijn geen kernvoorziening en zouden in principe kunnen worden aanbesteed.

3.4.2 Onderbouwing van de keuze voor de activiteiten die Stichting MeerWaarde uitvoert

De onderbouwing waarom bepaalde activiteiten van Stichting MeerWaarde bijdragen aan het doel- en effectbereik zou terug te vinden moeten zijn in de offerte van Stichting MeerWaarde. In de offerte 2013 van Stichting MeerWaarde wordt bijvoorbeeld aangegeven hoe het AMW functioneert, namelijk: gebiedsgericht (in de wijken en buurten), direct toegankelijk via het voordeurteam, gericht op het cliëntsysteem en de omgeving van de cliënt, in nauwe samenwerking met ketenpartners. Maar of en waarom dit ook leidt tot realisatie van doelstellingen en outcome wordt niet benoemd.

Bij het sociaal raadsliedenwerk wordt aangegeven dat de sociaal raadslieden zich richten op sociaal kwetsbare bewoners waar informatie en advies wordt gegeven op een breed sociaal juridisch terrein. De werkzaamheden zijn gebundeld in 3 kernfuncties: informatie en advies, signalering en cliëntondersteuning. De sociale raadslieden hebben een belangrijke rol in de integrale aanpak van schulden en ten aanzien van de samenwerking met ketenpartners om een zo optimale situatie voor hulpverlening aan de cliënt te kunnen bieden. Van een onderbouwde methodiek en een argumentatie waarom dit leidt tot doelrealisatie is ook bij het sociaal raadsliedenwerk geen sprake.

In het Tiener- en Jongerenwerk is zichtbaar dat gemeente en Stichting MeerWaarde worstelen met de beleidstheorie. Beiden zijn zoekende voor wat betreft de juiste activiteiten bij de gewenste doelstellingen. In de subsidiebeschikking 2014 over het Kinder- en Tienerwerk staat:

“Voor het Kinderwerk en Tiener- en Jongerenwerk/Mobiel Team heeft u een concept uitvoeringsplan ingediend, waarover we met u in gesprek zijn gegaan. Zoals we mondeling aan u hebben aangegeven kunnen we ons vinden in de beschreven uitgangspunten, doelstellingen en te hanteren methodieken. Omdat onduidelijk bleef waar Stichting MeerWaarde nu staat en wanneer Stichting MeerWaarde in staat is te voldoen aan de kwaliteit, taak- en roluivoering zoals beschreven in het Uitvoeringsplan, hebben we u met onze brief d.d. 03/12/13 verzocht om een plan te presenteren waarin dit duidelijk wordt. Dit plan (projectplan jongerenwerk) hebben we inmiddels van u ontvangen en hier hebben wij een eerste reactie op gegeven. Wij gaan hier in januari 2014 met u over in gesprek.

Het Mobiel Team is volgens u inmiddels een geïntegreerd onderdeel van het jongerenwerk; daarmee zijn wij akkoord. Ondanks dat benoemen wij het Mobiel Team in deze beschikking nog apart, omdat wij zorgen hebben over de taakuitvoering rondom jeugdoverlast/Mobiel Team. Wij verwijzen hierbij naar de separate brief d.d. 03/12/13. In deze brief worden heldere afspraken benoemd, waarvan de voortgang het komende halfjaar wordt gemonitord. De afspraken zijn als volgt:

Stichting MeerWaarde stelt continue kwalitatieve analyses op (niet alleen voor hotspots) over groepen en individuele jongeren en over de omgeving waarin zij leven. Stichting MeerWaarde

*baseert deze analyses op eigen informatie én op informatie van de ketenpartners. Deze analyses worden gebruikt om doelgericht te kunnen werken;
Stichting MeerWaarde haalt daartoe informatie pro-actiever op bij ketenpartners;
Voorafgaand aan een Jeugdwerkgroep stuurt Stichting MeerWaarde de analyses en/of plannen van aanpak toe, zodat deze kunnen worden besproken in de Jeugdwerkgroepen en we tot effectieve afspraken kunnen komen;
De tevredenheid bij ketenpartners over de samenwerking met Stichting MeerWaarde moet omhoog.
Als de uitvoering vanaf nu tot medio 2014 niet op orde is, zullen wij de subsidie voor dit onderdeel in 2015 intrekken. Tijdens ons gesprek in januari over het hierboven genoemde projectplan jongerenwerk, zullen wij ook, samen met u nadere afspraken maken over de prestatie-indicatoren en de verantwoording (registratie/monitoring) aan de gemeente voor het Tiener- en Jongerenwerk en het Mobiel Team (indicatoren bovengenoemde afspraken). Deze afspraken maken onderdeel uit van deze beschikking.”*

Volgens medewerkers van Stichting MeerWaarde blijkt dat de gemeente vraagtekens zet bij de causale relatie tussen doelstellingen/outcome en activiteiten en output door Stichting MeerWaarde bereikt. De gemeente vraagt Stichting MeerWaarde feitelijk die relatie te verduidelijken met extra informatie. Het is niet helemaal duidelijk wat volgens de gemeente niet goed is. Doet Stichting MeerWaarde niet de goede dingen? Of doet Stichting MeerWaarde de goede dingen niet goed?

In het portfolio in de offerte van 2014 is een eerste aanzet gedaan om te onderbouwen waarom voor welke activiteiten gekozen wordt om gemeentelijke doelen te bereiken en welke effecten dat op individueel cliëntniveau en op macroniveau heeft. Deze onderbouwing is echter nog zeer basaal qua informatie en argumentatie. Bijvoorbeeld: Bij Sociaal Raadslieden gaat het om de inzet van de formulierenbrigade (product) voor kwetsbare burgers (doelgroep) om de zelfredzaamheid te bevorderen (doel), zodat de cliënt een traject succesvol doorloopt (maatschappelijk effect, micro). Door de inzet van de formulierenbrigade middels vrijwilligers, worden (betaalde)medewerkers van de gemeente en van Stichting MeerWaarde ontlast (maatschappelijk effect macro). In ieder geval is er sprake van een beschrijving van de methodiek en werkwijze in het portfolio, maar daaruit kan nog niet worden afgeleid waarom nu juist die werkwijze gaat leiden tot de effecten. Het betreft veel een werkprocesbeschrijving zoals het doen van een intake, het opstellen van een behandelplan en het verlenen van nazorg.

Samenvattend kan worden gesteld dat de gemeente in de uitwerkingsnota een onderbouwing geeft waarom voor Stichting MeerWaarde is gekozen. Het subsidiebeleidskader geeft een afwegingskader om ook andere partijen te kunnen inschakelen. Een inhoudelijke afweging vindt plaats op basis van de kennis en worteling in de lokale samenwerking van de beoogde uitvoerder alsmede de kwaliteit van de uitvoering.

In de onderbouwing waarom een bepaalde activiteit van Stichting MeerWaarde ook gaat leiden tot het doel- en effectbereik is door Stichting MeerWaarde in 2013 en 2014 een slag gemaakt. Maar die onderbouwing kan sterker en overtuigender. Een complicerende factor bij die onderbouwing is echter het ontbreken van duidelijke outcomes van gemeentelijke zijde. Stichting MeerWaarde heeft een aanzet gedaan om die te formuleren, maar in de interviews met de ambtelijke organisatie is nog geen groot eigendomsgevoel bij die door Stichting MeerWaarde geformuleerde outcomes naar boven gekomen.

3.5 Sturing op output

Onder output wordt verstaan de sturing en controle op de directe resultaten van de uitgevoerde activiteiten van de Stichting MeerWaarde. De vraag is in welke mate aan activiteiten output verbonden is en of de gemeente daarop stuurt.

Output wordt beperkt genoemd in het PvE (alleen bij vrijwilligerswerk) en beperkt in de offertes van Stichting MeerWaarde. De gemeentelijke aansturing is vooral inputgestuurd: een aantal uren per productcluster per gebied. De gemeente stuurt alleen op de verhouding afgesproken ureninzet - gerealiseerde ureninzet.

De output kan wel worden bepaald aan de hand van de informatie-indicatoren. In periodieke rapportages verstrekt Stichting MeerWaarde per productcluster informatie over de informatie-indicatoren. De informatie die hieruit wordt verkregen, wordt door de gemeente gebruikt als kwalitatieve beoordeling van de uitvoering productclusters. Ook uit de interviews blijkt dat beperkt sprake is van expliciete sturing op output.

Samenvattend kan worden gesteld dat Stichting MeerWaarde op periodieke basis informatie aanlevert over de output, zoals bij de informatie-indicatoren voorgeschreven door de gemeente. De gemeente kan sturen op de output, maar stuurt en rekent af op de ureninzet. En gebruikt de outputgegevens om tot een kwalitatieve beoordeling van de ureninzet te komen.

3.6 Sturing op activiteiten

Onder sturing op activiteiten wordt verstaan sturing en controle op de te verrichten activiteiten (throughput) die worden verricht door Stichting MeerWaarde. De vraag is in welke mate de gemeente stuurt en controleert op de uitgevoerde activiteiten.

De gemeente stuurt in het programma van eisen op de producten en werksoorten die Stichting MeerWaarde moet aanbieden. En in een aantal gevallen ook op hoe die werksoorten uitgevoerd moeten worden. Bijvoorbeeld dat bij het maatschappelijk werk en het sociaal raadsliedenwerk ook via nieuwe communicatiemiddelen en media moet worden aangeboden. En dat er 1^e lijns psychosociale hulpverlening en spreekuren moeten worden aangeboden of een echtscheidingspreekuur, crisisdienst, laagdrempelige inloop, deelname GHOR en huisbezoeken. Stichting MeerWaarde plaatst in de offerte 2013 een aantal kanttekeningen over de gemeentelijke sturing. "De gemeente scheidt duidelijk het 'wat' (verantwoordelijkheid van de gemeente) en het 'hoe' (verantwoordelijkheid van de uitvoerende organisatie). Dat is goed. In het kader van de transitie zien wij een ontwikkeling dat de gemeente als regievoerder toch de invulling van het werk (het hoe) naar zich toe trekt. Hierdoor kan er een spanningveld ontstaan omtrent taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente en de uitvoerende organisatie." (p 11).

Ook in de offerte van 2014 wordt een kritische kanttekening geplaatst bij de aansturing door de gemeente in het voorwoord: "Het PvE volgt echter nog duidelijk het stramien van de afgelopen jaren. Het is op vele onderdelen nog erg aanbodgericht, detaillistisch van aard en biedt weinig ruimte voor het flexibel inspringen op problemen en kansen." (p 4).

Hieruit en uit de interviews komt een beeld naar voren dat de gemeente zich sterk met het hoe en daarmee ook de activiteiten van Stichting MeerWaarde bemoeit.

Er zijn meerdere redenen aangevoerd vanuit de ambtelijke organisatie, deels ook onderschreven door de raad, waarom de gemeente ook sterk stuurt op het hoe:

- De transitie in het sociaal domein kan niet zonder discussie over het hoe, ook vanuit de overheid. Het voorbeeld daarbij is het sociaal team als innovatie waarin de gemeente nadrukkelijk een stevige regierol heeft genomen.

- In het welzijnswerk zijn wat en hoe soms lastig te scheiden
- Als het in de uitvoering niet goed gaat (resultaten niet bereikt worden), dan is dat een titel voor de gemeente om in het hoe in te grijpen.
- In een soms irrationele politiek-bestuurlijke context acteert de gemeente in het hoe.

Samenvattend kan worden gesteld dat de gemeente sterk stuurt op de activiteiten, zeker als er een gevoel is dat activiteiten niet of niet goed worden uitgevoerd. Dat verklaart ook waarom in het programma van eisen soms tamelijk gedetailleerde eisen worden gesteld en bepaalde activiteiten worden “voorgeschreven”.

3.7 Sturing op middelen

Onder sturing op middelen wordt de sturing op de ingezette middelen in euro's verstaan. Waarbij het de vraag is in welke mate aan producten (activiteiten) van Stichting MeerWaarde ook eenheidsprijzen zijn verbonden, of die prijsstelling ook als doelmatig kan worden beschouwd.

Het subsidieplafond is in de uitwerkingsnota van het subsidiebeleidskader per productcluster vastgelegd. Dat is vervolgens vastgelegd in het programma van eisen. Daarmee stuurt de gemeente op het beschikbare budget. In de afgelopen jaren zijn de verschillende subsidieontvangende organisaties, waaronder Stichting MeerWaarde, geconfronteerd met generieke kortingen op het budget. Bij Stichting MeerWaarde zijn ook aanvullende kortingen opgelegd, maar dat ligt grotendeels in het afschaffen van de maatschappelijke stages als gevolg van rijksbeleid en het ontvlechten van het accommodatiebeheer.

De gemeente vraagt aan instellingen om met een kostprijs te werken om zo inzichtelijk te maken wat een activiteit daadwerkelijk kost en een vergelijking met voorgaande jaren te kunnen maken. Voor de opbouw van deze kostprijs (bijvoorbeeld wat zijn de (in)directe kosten) worden regels meegegeven. In artikel 7 van de ASV (2011) wordt gesteld dat:

“1 Indien bij de bepaling van de subsidiabele kosten gebruik wordt gemaakt van kostprijzen, kan het college bepalen dat deze kostprijzen door de subsidieaanvrager worden berekend met gebruikmaking van door het college voor te schrijven richtlijnen.

2 Bij het hanteren van kostenbegrippen bij de berekening van kostprijzen wordt uitgegaan van door het college in een beleidsregel bepaalde definities.”

In de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat het college met de organisaties gaat werken aan vaste kostprijzen. In de relatie met Stichting MeerWaarde is dat ook gebeurd. Stichting MeerWaarde werkt met twee uurtarieven: een standaardtarief van afgerond € 77,- en een aparte kostprijs voor projecten boven de reguliere subsidie, van afgerond € 64 euro. Het tarief is lager omdat er vanuit wordt gegaan dat er minder overhead voor benodigd is. Het andere tarief is redelijk marktconform. Tarieven in de welzijnssector liggen tussen de € 60 en € 85 per uur⁵. Daarmee kan de prijsstelling ook als doelmatig worden beschouwd.

3.8 Sturing via financieringsinstrumenten

Hierbij gaat het om de argumentatie voor de gekozen financieringsinstrumenten. De vraag hierbij is of de gemeente heeft gekozen voor een toepasselijk financieringsinstrument (type

⁵ Gebaseerd op de tarieven van drie welzijnsuitvoerders in de regio Amsterdam. Opgemerkt daarbij dient te worden dat er verschillende definities uurtarieven worden gehanteerd die weliswaar in grote mate, maar niet volledig overeen komen.

subsidie of type financiering) en in welke mate het gekozen financieringsinstrument ook voldoende aanknopingspunten biedt om bij niet-realiserende prestatieafspraken te acteren. Er is gekozen voor een prestatiesubsidie omdat Stichting MeerWaarde gemeentelijke doelen dient te bereiken, zo valt te lezen in de subsidieverordening en het subsidiebeleidskader. De gemeente plaatst in het subsidiebeleidskader en de toelichting op de Algemene Subsidieverordening (ASV) zelf kanttekeningen bij de mogelijkheid om bij niet-realiserende prestatieafspraken terug te vorderen. Dit wordt beargumenteerd langs de weg van de integrale kostprijsbenadering die gehanteerd wordt. Bij een integrale kostprijs is ook de overhead meegerekend. Dit heeft volgens de gemeente het nadeel dat bij niet-realiserende prestatieafspraken de kosten van de overhead wel blijven en dus niet geheel teruggevorderd kunnen worden. Ook is gekozen om niet per activiteit een kostprijs te berekenen, maar een standaard uurprijs te hanteren. Dit maakt het voor de uitvoerende organisatie makkelijker om flexibel in te spelen op de vraag en de inzet van verschillende aanpakken. Echter het heeft als nadeel dat bij realisatie van de uren, of deze nu doelmatig of doeltreffend zijn geweest of niet, door de uitvoerende organisatie er geen titel meer is om te acteren bij het niet bereiken van doelen.

Samenvattend, er is een bewuste keuze, ook volgend uit de ASV, voor een prestatiesubsidie gemaakt. Dat maakt een (gedeeltelijke) terugvordering van subsidie mogelijk bij niet-realiserende prestatieafspraken. Echter voor uren die gemaakt zijn die niet doelmatig zijn besteed of kwalitatief niet goed zijn besteed, lijkt geen terugvorderingsmogelijkheid te zijn.

3.9 Inrichting ambtelijke organisatie

Bij deze variabele gaat het om de kwaliteit van de inrichting van de ambtelijke organisatie. Met name waar het gaat om de verbinding tussen beleid - accountmanagement - subsidieverstrekking - finance en risicomangement.

Voor instellingen met 1 miljoen euro of meer subsidie worden accountteams ingesteld die ook de risicoanalyse uitvoeren. Indien nodig (risico, politieke gevoeligheid) kan dat ook voor instellingen met minder subsidie gelden. Hoewel de Algemene subsidieverordening Haarlemmermeer 2011 de mogelijkheid biedt voor meerjarenafspraken, wordt dit ook bij andere grote instellingen nauwelijks toegepast. Dit heeft te maken met het feit dat de raad per jaar de programmabegroting vast stelt en daarmee de budgetten bepaalt. Het accountteam voor Stichting MeerWaarde bestaat uit de accounthouder (beleidsmedewerker), de proceshouder, een financieel adviseur en ondersteuner en een jurist. Het accountteam wordt voorgezeten door de accounthouder, komt twee maal per jaar bijeen en gaat over het proces en over alle subsidieaanvragen (regulier en project) van Stichting MeerWaarde.

Stichting MeerWaarde staat onder verscherpt toezicht van de gemeente. De gemeente hanteert meerdere toezichtscategorieën: rood, oranje en groen. Stichting MeerWaarde heeft enkele jaren op toezichtscategorie rood gestaan vanwege de slechte financiële positie en de ondoorzichtige bedrijfsvoering. Inmiddels is afgeschaald naar categorie oranje. Ook voor 2014. De gemeente geeft daar in de subsidieverlening de volgende argumenten voor:

“Echter om de volgende redenen zullen wij ook voor 2014 categorie oranje handhaven.

1. De mogelijke frictiekosten als resultaat van de bezuinigingen en de komst van een nieuwe directeur in de huidige turbulente omgeving.
2. Daarnaast zien wij dat Stichting MeerWaarde niet in control is met betrekking tot de inhoudelijke aansturing en gevraagde kwaliteit. Dit geldt met name op het gebied van Jeugd.

Hoewel Stichting MeerWaarde in haar zienswijze aangeeft dat de onder punt 1) genoemde zaken tot de normale bedrijfsvoeringsrisico's behoren, vinden wij dat op basis van de historie

van Stichting MeerWaarde en in combinatie met de inhoudelijke component een verscherpt toezicht te rechtvaardigen.”

Wel wordt de verantwoordingslast verminderd: “In verband met de stijgende lijn in het proces stellen wij wel voor om het verantwoordingsregime iets af te schalen (dit blijft passend bij oranje). Dit betekent dat de financiële tussenrapportages worden afgeschaald van drie naar twee keer per jaar en de inhoudelijk tussenrapportages van twee naar één keer per jaar. Het zeswekelijks managementoverleg, drie keer per jaar bestuurlijk overleg en het indienen van de managementletter bij de verantwoording, blijven gehandhaafd.”

De geïnterviewden binnen Stichting MeerWaarde geven allen aan dat er sprake is van veelvuldig overleg met de gemeente. Belangrijke spin in het web is de accounthouder. Er heerst bij Stichting MeerWaarde tevredenheid over de rolinvulling van de accounthouder. Kanttekeningen worden geplaatst bij het veelvuldige contact met veel verschillende ambtenaren van de gemeente. Medewerkers van Stichting MeerWaarde worden regulier en adhoc gevraagd om deelname aan overleggen. Daar is binnen de begrote uren en het strakke keurslijf van de productieve uren eigenlijk te weinig tijd voor gereserveerd. De ambtenaren waarmee Stichting MeerWaarde op verschillende momenten overleg of contact heeft zijn de accounthouder, de teammanagers, de clustermanager en beleidsambtenaren (allen geïnterviewd in het kader van dit onderzoek). Daarnaast zijn ook de gebiedsmanagers, leden van het programmateam sociaal domein en uitvoerenden van de gemeentelijke sociale dienstverlening genoemd, alsmede gemeentelijke projectleiders op verschillende onderwerpen genoemd als personen waarmee Stichting MeerWaarde contact heeft. Afspraken tussen Stichting MeerWaarde en de gemeente worden niet gemaakt zonder tussenkomst van de accounthouder.

Op verschillende momenten en op verschillende niveaus is er overleg tussen Stichting MeerWaarde en de gemeente:

- Drie keer per jaar is er bestuurlijk overleg tussen het bestuur en de directeur van Stichting MeerWaarde en de wethouder. Afgaand op de verslagen van het bestuurlijk overleg, gaan deze overleggen voornamelijk over de bedrijfsvoering / financiën van Stichting MeerWaarde aangevuld met actualiteiten / ontwikkelingen. Ook staat enkele keren de strategie van Stichting MeerWaarde op de agenda.
- Zeswekelijks overleg tussen het MT van Stichting MeerWaarde en de twee teammanagers van de gemeente, soms aangevuld met de clustermanager. Afgaand op de interviews met de betrokken MT-leden lijkt de agenda zich te concentreren op de bedrijfsvoering en zaken waar de gemeente en Stichting MeerWaarde op operationeel niveau niet uitkomen
- Periodiek overleg tussen beleidsambtenaar en verantwoordelijke bij Stichting MeerWaarde (de verschillende ambtenaren geven aan dat dit ongeveer maandelijks is)
- Adhoc-overleg tussen medewerkers van Stichting MeerWaarde en diverse ambtenaren

Rond maart vindt binnen de gemeente een eerste overleg plaats tussen de vakinhoudelijke beleidsambtenaren op de verschillende domeinen waarop Stichting MeerWaarde actief is. Dit ter voorbereiding op de rondetafelgesprekken die als input gelden voor het PvE. Dan wordt teruggeblikt op het voorgaande jaar en vooruitgeblikt op het komende jaar. De organisatie hiervan ligt bij de accounthouder. Het accountteam is daar verder niet bij betrokken. Het accountteam komt twee keer per jaar bijeen: bij de bespreking van de jaarstukken en bij de offerte. Vervolgens vindt per gebied (de gemeente onderscheidt meerdere gebieden en stuurt ook als zodanig Stichting MeerWaarde aan) een rondetafelgesprek plaats over het PvE.

Deelnemers daaraan zijn de betrokken beleidsambtenaren, de accounthouder, de gebiedsmanagers, Stichting MeerWaarde en relevante partners in het gebied. Per gebied worden prioriteiten (waar moet het accent op liggen, bijvoorbeeld meer inzet jeugdoverlast of aanpak schuldenproblematiek) bepaald voor het komende jaar. Het PvE wordt op 1 juli naar Stichting MeerWaarde gestuurd.

Nadat de offerte van Stichting MeerWaarde is ontvangen, stuurt de accounthouder de offerte ter beoordeling naar de vakinhoudelijke ambtenaren.

Nadat de offerte intern door de beleidsadviseurs, accountteam en accounthouder (die ook overstijgend kijkt) is beoordeeld, vinden er nogmaals rondetafelgesprekken met Stichting MeerWaarde plaats. De insteek daarbij is per gebied. Door deze insteek wordt beleidsoverstijgend gekeken en worden verbindingen gelegd, gekoppeld aan de gestelde prioriteiten in het gebied. Overigens zijn deze rondetafelgesprekken alleen met Stichting MeerWaarde en doen hier geen relevante partners uit het gebied aan mee. Mochten er vragen open staan dan geeft Stichting MeerWaarde hierop schriftelijk reactie en waar nodig past zij haar offerte aan. Tot slot vindt de subsidieverlening in december plaats via het college. Het accountteam voert het toezichtsregime (nu oranje) uit, geeft daarover een advies voor komend jaar en toetst de subsidieverlening procedureel-juridisch en financieel. De accounthouder organiseert de inhoudelijke opdrachtformulering (het PvE) met de inhoudelijke vakambtenaren (1^e voorbereiding) en via de rondetafelgesprekken waaraan ook Stichting MeerWaarde deelneemt. Tevens organiseert de accounthouder de inhoudelijke beoordeling van de offerte van Stichting MeerWaarde. Die ligt niet bij het accountteam, maar bij de vakinhoudelijke ambtenaren. Er is dus een scheiding tussen inhoud enerzijds en procedurele en financiële bewaking (accountteam) anderzijds. Het accountmanagement verloopt via de accounthouder en verder is er op vele fronten overleg tussen de gemeente en Stichting MeerWaarde, waarover de accounthouder altijd wordt geïnformeerd.

Samenvattend, er is een bewuste en ook geformaliseerde inrichting van de ambtelijke organisatie rondom de subsidierelatie met Stichting MeerWaarde in de vorm van een accountteam, bestuurlijk overleg en MT-overleg. Daarnaast legt de accounthouder de verbinding met de inhoudelijk beleidsambtenaren, het programmateam sociaal domein en de gebiedsmanagers om de inhoudelijke voorbereiding van het PvE vorm te geven, een inhoudelijke beoordeling van de offerte van Stichting MeerWaarde te geven en een beoordeling van de resultaten (op inhoud) te krijgen. Daarnaast is er een veelheid van adhoc-contacten tussen Stichting MeerWaarde en de verschillende ambtenaren, waarbij zonder tussenkomst van de accounthouder geen afspraken gemaakt kunnen worden. Vanuit Stichting MeerWaarde maken met name deze contacten dat er een ondoorzichtig beeld bestaat hoe de gemeentelijke organisatie daarin functioneert. Overigens wordt wel herkend dat de accounthouder een constante is in de relatie met de gemeente.

3.10 Samenvatting bevindingen analyse sturingsvariabelen

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente vooral en voornamelijk stuurt op het niveau van de activiteiten en de middelen. De verklaring hiervoor is gelegen in de financiële- en bedrijfsvoeringsproblemen waarmee Stichting MeerWaarde in het verleden te maken heeft gehad. Grote en structurele tekorten, een rommelige interne bedrijfsvoering en financiële controle, alsmede een moeizame relatie tussen Stichting MeerWaarde en de gemeente hebben ertoe geleid dat de gemeente een aantal jaren geleden de teugels stevig heeft moeten aantrekken. Dit om Stichting MeerWaarde als organisatie meer in control te krijgen. Dat heeft

tot een zeer strakke sturing op de ureninzet, de financiële verantwoording en aard van de activiteiten van Stichting MeerWaarde geleid.

De sturing op beleidsdoelstellingen krijgt zijn vorm in het programma van eisen, maar de kwaliteit van de doelstellingen (niet-SMART) is onder de maat. Sturing op maatschappelijke effecten vindt mede daardoor nauwelijks plaats, alhoewel door Stichting MeerWaarde een eerste aanzet is gedaan om te bereiken maatschappelijke effecten te benoemen bij de inzet die ze willen plegen. De keuze voor Stichting MeerWaarde als uitvoerende organisatie (eerste onderdeel van sturing op de beleidstheorie) is onderbouwd vanuit het subsidiebeleidskader. Voor delen van de producten van Stichting MeerWaarde geldt dat zij zijn aangewezen als kernvoorziening. Wat zoveel betekent dat de gemeente heeft bepaald dat Stichting MeerWaarde de enige uitvoerder is van deze producten vanwege de kennis van en de worteling in de lokale samenleving. Bij andere producten is dat niet het geval, daar geldt dat de kwaliteit van de uitvoering het belangrijkste criterium is in de toedeling van deze producten aan Stichting MeerWaarde. In de onderbouwing van de keuze voor activiteiten (waarom werken die goed) is in de offertes van 2013 en 2014 van Stichting MeerWaarde een slag gemaakt. Maar die onderbouwing kan sterker en overtuigender. Een knelpunt daarbij is wederom dat het ontbreken van door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten (outcomes) het lastig maakt om aan te geven waarom voor een bepaalde werkwijze gekozen is. Stichting MeerWaarde 'lost' dat op door zelf maatschappelijke effecten te benoemen. Dit leidt tot de situatie dat Stichting MeerWaarde als opdrachtnemer het 'wat' benoemd.

De aansturing van de gemeente vindt als volgt plaats. Het accountteam voert een risico-inventarisatie uit en bepaalt daarmee het niveau van toezicht en de wijze waarop de Stichting MeerWaarde gedurende het jaar moet verantwoorden. Daarmee levert zij input voor het proces en kijkt kritisch naar de financiën. De daadwerkelijke sturing (inclusief de inhoudelijke sturing) vindt vervolgens plaats door teammanagers en accounthouder, inhoudelijk ondersteund door de beleidsadviseurs. Hierbij hebben de beleidsadviseurs op basis van hun beleidsdossiers operationele contacten gedurende het hele jaar met Stichting MeerWaarde en vinden eventuele bijstellingen op basis van signalen van beleidsadviseurs plaats in het gezamenlijk managementteam van Stichting MeerWaarde en de gemeente.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente voornamelijk stuurt op middelen (euro's en ureninzet) en activiteiten en zeer beperkt op maatschappelijke effecten (en daarmee ook de doeltreffendheid) die Stichting MeerWaarde voor Haarlemmermeer zou moeten bereiken. Stichting MeerWaarde is weliswaar in termen van bedrijfsvoering in control, maar welk rendement de inzet van Stichting MeerWaarde heeft voor Haarlemmermeer is in termen van doelbereik en maatschappelijke effecten niet expliciet te duiden.

4. Logisch Raamwerk Vrijwilligerswerk

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aangeduid dat er in de relatie doelstelling-uitvoering-resultaat slagen te maken zijn door de gemeente en Stichting MeerWaarde. Omdat de Rekenkamercommissie in haar offerteaanvraag heeft aangegeven de ambitie te hebben om - niet alleen terugkijkend, maar ook vooruitkijkend - de raad beter te faciliteren is gekozen voor de methode van Logisch Raamwerk ('Logical Framework'). In het onderzoek is één deelterrein geselecteerd waarvoor een Logisch Raamwerk is ontwikkeld. In een Logisch Raamwerk wordt de verbinding gemaakt tussen enerzijds de beleidsdoelstellingen van de gemeente en anderzijds de activiteiten van Stichting MeerWaarde. Een Logisch Raamwerk gaat uit van een aantal hypothesen:

- Als deze activiteiten door Stichting MeerWaarde worden uitgevoerd, onder aanname van deze werking (beleidstheorie), dan mag verwacht worden dat deze prestaties worden geleverd
- Als deze prestaties door Stichting MeerWaarde worden geleverd, dan mag verwacht worden dat dit doel zal worden bereikt.
- Als dit doel wordt bereikt als gevolg van de inzet van Stichting MeerWaarde, dan mag verwacht worden dat deze maatschappelijke effecten worden bereikt.

Onderstaand zijn de elementen weergegeven die zijn opgenomen in deze variant van het Logisch Raamwerk aangaande het vrijwilligerswerk:

- Ambitie
- Doelen
- Outcome/Output
- Activiteiten en beleidstheorie
- Verantwoording/Contractvoorwaarden

In onderhavig onderzoek heeft de Rekenkamercommissie het deelterrein Vrijwilligerswerk geselecteerd om als voorbeeld te dienen. Het deelterrein is mede aangedragen door de gemeente Haarlemmermeer omdat als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein het vrijwilligerswerk is aangewezen als een van de pijlers van de participatiemaatschappij.

Het logisch raamwerk voor het vrijwilligerswerk is ontwikkeld in een bijeenkomst op dinsdag 18 februari 2014 waaraan inhoudelijk betrokken medewerkers van Stichting MeerWaarde en beleidsambtenaren van de gemeente Haarlemmermeer gezamenlijk hebben deelgenomen. In onderhavig hoofdstuk treft u de neerslag aan van deze bijeenkomst.

In de volgende paragrafen geven we de invulling weer van het logisch raamwerk zoals ontstaan is in de voornoemde bijeenkomst. Indien relevant is dit aangevuld met onderdelen uit beleidsnotities van de gemeente Haarlemmermeer en voorbeelden uit andere gemeenten.

4.2 Ambitie Vrijwilligerswerk

De ambitie van de gemeente Haarlemmermeer op het terrein van Vrijwilligerswerk is onder meer verwoord in het (ontwerp) koersdocument 'Meer voor elkaar, de koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer' (versie van 1 oktober 2013).

Vrijwilligerswerk en maatschappelijke ondersteuning

In Haarlemmermeer doet ongeveer vijftieng procent van alle inwoners vrijwilligerswerk en zet veertien procent zich in als mantelzorger voor familie, vrienden of burens. Wij zien mogelijkheden om in de maatschappelijke ondersteuning meer verbindingen te leggen met het vrijwilligerswerk. Zo gaan we inwoners die een uitkering van de gemeente ontvangen, actief benaderen om zich als vrijwilliger in te zetten. Wij verwachten van alle inwoners van Haarlemmermeer, dat zij naar vermogen meedoen en ook een bijdrage leveren aan de samenleving. Wij vinden het wel van belang dat het aanbod van vrijwilligerswerk voor mensen met een uitkering aan een aantal randvoorwaarden voldoet. Voorop staat dat het de re-integratie naar een betaalde baan niet in de weg mag staan, regulier werk niet mag verdringen en dat het een tijdelijk karakter heeft. Maar het moet ook maatschappelijk zinvol zijn, met minimale begeleiding uitgevoerd kunnen worden en aansluiten bij de competenties van de vrijwilliger. Ook als mensen andere vormen van ondersteuning (hulpverlening) krijgen, gaan we meer kijken naar wat ze nog wel kunnen, al dan niet in de vorm van vrijwilligerswerk. We zien daarnaast mogelijkheden om vrijwilligers in te zetten in aanvulling op de ondersteuning door mantelzorgers en professionals. Wij moeten ervoor waken dat we mantelzorgers overvragen. Op dit moment voelt zestien procent van alle mantelzorgers zich overbelast. Voorzieningen op het gebied van respijtzorg zijn daarom van groot belang om deze groep te ontlasten.

Tijdens de bijeenkomst in het kader van het opstellen van het logisch raamwerk is het volgende gezegd over de ambitie ten aanzien van het Vrijwilligerswerk in de komende zes jaar:

- Het vrijwilligerswerk bloeit, de school, de wijk, sportclubs, kerk en gezinnen worden door vrijwilligers ondersteund en vrijwilligers hebben maatschappelijk zinvol werk;
- De burger is zich meer bewust van het feit dat hij/zij in een sociaal netwerk functioneert en zit zich ook in voor dit netwerk, de burger moet weten dat hij gevraagd zal worden een bijdrage te leveren;
- De burger weet dat vrijwilligerswerk vanzelfsprekend is, het deelnemen aan vrijwilligerswerk is veel meer gemeengoed dan thans het geval is;
- Werkgevers zijn er op ingesteld dat werknemers ook vrijwilligerswerk verrichten, de gemeentelijke organisatie geeft daarbij het goede voorbeeld door medewerkers hiertoe te faciliteren;
- Vrijwilligersorganisaties en welzijnsorganisaties zorgen voor een gecombineerde inzet van professionals en vrijwilligers, waarbij professionals zorgen voor toeleiding, matching en begeleiding op maat, met als doel zichzelf in de uitvoering van activiteiten overbodig te maken;
- Vrijwilligers staan op een 'voetstuk' en worden door gemeente en samenleving gewaardeerd;
- Vrijwilligers leveren een bijdrage in een zaak of activiteit waar hun hart ligt;
- Vrijwilligers leren van het vrijwilligerswerk, vrijwilligers uit doelgroepen stijgen op de zelfredzaamheidsmatrix;
- Vrijwilligerswerk blijft vrijwillig, maar alle burgers vinden het fijn om vrijwilligerswerk te doen, verleiden werkt beter dan dwingen;
- Vrijwilligers kunnen rekenen op wederkerigheid, zij worden ook ondersteund als dat nodig is;
- De taak van Stichting MeerWaarde is burgers de weg naar vrijwilligerswerk te wijzen, te ondersteunen en begeleiden, op te leiden en los te laten.

4.3 Doelen

De visie van de gemeente luidt volgens het vigerende Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning “Meer doen aan meedoen’ 2008-2011:

“Vrijwilligerswerk draagt bij aan het totale welzijn in de samenleving. Het vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet staat onder druk... Er moet door de vrijwilligersorganisaties ingespeeld worden op deze maatschappelijke ontwikkelingen en de gemeente spant zich in hen daarbij te ondersteunen”

Daarnaast wordt gerefereerd aan het geldende Actieplan Vrijwillige Inzet en Vrijwilligerswerk 2008 (op 4 juni 2008 in het college vastgesteld). Hierin staat o.a.:

“Doelstelling: Het bevorderen van vrijwillige inzet (alle verschillende manieren waarop burgers onbetaalde activiteiten verrichten voor anderen) en vrijwilligerswerk (traditioneel), ook mensen die behoren tot de doelgroep zijn actief”

In de Uitwerkingsnota Subsidiebeleidskader2013 (Raadsvoorstel 2012.0029486) staat het volgende over vrijwilligerswerk:

Doelstelling: A. Het bevorderen van vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet door middel van het ondersteunen en promoten van het lokale vrijwilligerswerk.

Na het ophalen van de ambities voor 2020 is ingegaan op de doelen die bij de ambities horen. Uit de bijeenkomst volgt de volgende doelstellingen:

Cultuurverandering:

Het beleid Stichting MeerWaarde moet er toe leiden dat inwoners van Haarlemmermeer er van doordrongen zijn dat zij zelf de samenleving zijn “je bent samen de samenleving”. Als onderdeel van de samenleving kan eenieder een rol in als vrijwilliger vervullen. Daarin dient ook te worden gewezen op wederkerigheid “je geeft iets aan de samenleving en je krijgt er iets voor terug, en andersom, je krijgt iets van de samenleving en je geeft wat terug”.

Meer vrijwilligersinzet:

De bottumline van de gemeentelijke doelstelling is dat meer inwoners actief zijn als vrijwilliger. Het percentage bewoners dat vrijwilligerswerk verricht is in Haarlemmermeer lager dan in vergelijkbare gemeenten, hetzelfde geldt voor het percentage bewoners dat actief is om de eigen buurt te verbeteren. Dit percentage moet omhoog.

Doelgroepen:

Ook mensen met een ‘beperking’ hebben een rol te vervullen in het vrijwilligerswerk, daarbij snijdt het mes aan twee kanten. Vrijwilligerswerk is een stap op een trede van de participatiematrix, vrijwilligerswerk biedt mensen een zinvolle dagbesteding, kan toe leiden naar betaald werk en kan daarbij ook besparingen opleveren op terreinen als gezondheidszorg.

4.4 Outcome en output

De volgende stap is het formuleren van de maatschappelijke effecten (outcome) en bijpassende meetbare output die af te leiden zijn uit de doelstellingen.

In de bijeenkomst zijn de volgende items genoemd als gewenste outcome:

- Een bepaald en realistisch percentage bewoners van Haarlemmer is actief als vrijwilliger
- Er is een attitude verandering opgetreden in de samenleving; de sociale cohesie in Haarlemmermeer is verbeterd

- Vrijwilligers en het vrijwilligerswerk worden gewaardeerd, mensen komen er voor uit dat zij vrijwilligerswerk doen
- Geldstromen (vrijwilligerswerk, WMO, jeugdhulpverlening, participatie) worden gebundeld waardoor de effectiviteit groter
- Op het totaal van de terreinen begeleiding, hulpverlening (WMO) en gezondheidszorg is sprake van kostenreductie
- Belangrijke maatschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld kinderboerderij, bibliotheek, culturele voorzieningen) die anders zouden verdwijnen blijven dankzij vrijwilligerswerk in stand.

De output zou daarbij als volgt kunnen worden gemeten:

- Ieder jaar vindt er een representatief onderzoek plaats onder de inwoners van Haarlemmermeer waarin het volgende wordt gemeten:
 - Percentage inwoners dat vrijwilligerswerk doet;
 - Percentage inwoners dat maatschappelijk participeert in de wijk;
 - Percentage inwoners dat zich gewaardeerd voelt in het doen van vrijwilligerswerk
 - Percentage inwoners dat behoort tot de doelgroepen en dat vrijwilligerswerk doet
 - De mate van sociale cohesie (bijvoorbeeld met de standaardvragen uit het WOON-onderzoek)
- Gegevens aan te leveren door Stichting MeerWaarde:
 - Aantal inwoners dat binnen een periode is aangesproken op het doen van vrijwilligerswerk
 - Het aantal geslaagde matches tussen individuele inwoners en vrijwilligersorganisaties, mensen die hulp van een vrijwilliger nodig hebben
 - Aantal begeleidde / ondersteunde vrijwilligers (uit de doelgroep)
 - Aantal activiteiten/initiatieven dat tot bloei is gekomen en is overgedragen aan vrijwilligers
 - Gemiddelde stijging van leden van de doelgroep op de zelfredzaamheidsmatrix/participatiematrix
 - In projecten waarin budgetten worden gebundeld geeft Stichting MeerWaarde aan welke activiteiten hiervoor worden uitgevoerd en welke resultaten daarmee worden behaald

Gemeente en Stichting MeerWaarde bepalen samen de streefpercentages en -aantallen voor de komende zes jaar.

4.5 Activiteiten en beleidstheorie

Om bovenstaande outcome te behalen dienen activiteiten te worden uitgevoerd. De activiteiten worden gekozen op grond van een onderbouwing (evidence-based, good practise of gezond verstand). De bijeenkomst heeft de volgende lijst activiteiten opgeleverd waarmee Stichting MeerWaarde de gewenste outcome zou moeten behalen.

Activiteit	Onderbouwing
Warme overdracht: Oefenen/pilots waarin professionele inzet wordt verplaatst naar vrijwillige inzet	Ervaring leert dat een warme overdracht van professionals naar vrijwilligers er voor zorgt dat de kans dat activiteiten duurzaam worden uitgevoerd groter wordt. Vrijwilligers blijven langer actief.
Inzet Sociale media: Buuv/sociale media inzetten om vraag en aanbod bij elkaar te brengen	Inwoners communiceren steeds meer met elkaar via informele sociale media. Ervaringen in andere gemeenten (Haarlem) zijn positief.

Activiteit	Onderbouwing
<p>Vrijwilligers inzetten op specifieke kwaliteit: Vrijwilligers bevragen op de kwaliteiten die ze hebben. Dit is een belangrijk onderdeel van de matching van vrijwilligers aan de vraag.</p>	<p>Alle inwoners hebben kwaliteiten. Vrijwilligers blijven langer actief -zo is de ervaring van Stichting MeerWaarde- als ze vrijwilligerswerk doen dat een beroep doet op hun specifieke kwaliteiten.</p>
<p>Er op af: Stichting MeerWaarde moet heel actief op burgers en organisaties af stappen en ze warm maken voor vrijwilligerswerk.</p>	<p>Mensen, ondernemingen en organisaties komen pas in beweging als je ze persoonlijk benadert en aanspreekt is de ervaring van Stichting MeerWaarde.</p>
<p>Aanspreekpunten per straat: Een deel van de 'Er op af'- strategie bestaat uit het zoeken naar een aanspreekpunt per straat. Stichting MeerWaarde selecteert per straat een aanspreekpunt (iemand die al vrijwilligerswerk doet) die straatbewoners uitnodigt waardoor mensen in de straat vrijwilligerswerk voor elkaar doen</p>	<p>Deze werkwijze wordt in andere gemeenten met succes toegepast.</p>
<p>Toepassen 'Sociale duurzaamheidsparagraaf' Toe te passen door de gemeente bijvoorbeeld bij aanbestedingen. Als u voor ons een klus doet verwachten wij dat u iets doet in het vrijwilligerswerk in onze gemeente. Bijvoorbeeld door personeel de mogelijkheid te geven vrijwilligerswerk te laten doen of vrijwilligers uit de doelgroep vrijwilligerswerk te laten doen binnen de eigen organisatie.</p>	<p>Deze werkwijze wordt ook door andere gemeenten/overheden toegepast en helpt bedrijven warm te maken om medewerkers de mogelijkheid te geven vrijwilligerswerk te doen en mensen uit de doelgroep te laten participeren in de samenleving.</p>
<p>Begeleiden van (doelgroep) vrijwilligers Stichting MeerWaarde begeleidt/faciliteert vrijwilligers uit de doelgroep en ondersteunt hen bij het opbouwen van vaardigheden om in de samenleving te participeren.</p>	<p>Sommige vrijwilligers, met name die afkomstig uit doelgroepen hebben begeleiding en ondersteuning nodig. Zonder de ondersteuning kunnen zij moeilijker participeren in de samenleving door het doen van vrijwilligerswerk.</p>
<p>Vrijwilligersacademie Stichting MeerWaarde organiseert opleidingen/cursussen voor vrijwilligers, bijvoorbeeld op het vlak van beleid, besturen, aansturing, vergadertechnieken enzovoort.</p>	<p>Met de vrijwilligersacademie doet de gemeente iets terug voor de vrijwilliger (waardering) en stijgt de 'professionaliteit' van vrijwilligersorganisaties.</p>
<p>Wakker maken informele zorg In situaties waarbij mantelzorg in een oplossing zou kunnen zijn wordt het informele netwerk rond een persoon of gezin geactiveerd.</p>	<p>Mensen willen graag iets voor hun naasten doen. De ervaring van Stichting MeerWaarde is dat men vaak een klein zetje in de rug nodig heeft om in beweging te komen als bijvoorbeeld extra hulp voor een mantelzorger.</p>
<p>Verbinden Verbinden van vrijwilligers aan maatschappelijke organisaties / vrijwilligersorganisaties</p>	<p>Verbinden blijft een van de belangrijkste taken van Stichting MeerWaarde op het vlak van vrijwilligerswerk. Hieronder wordt verstaan het bij elkaar brengen van vraag naar en aanbod van vrijwillige inzet.</p>

4.6 Wijze van verantwoording

In de bijeenkomst zijn de volgende verantwoordingsmogelijkheden benoemd. Kern van de wijze van verantwoording is een met elkaar vooraf afgesproken mix van input, throughput, output en outcome variabelen waar zowel gemeente als Stichting MeerWaarde mee uit de voeten kunnen en beperkt is qua verantwoordingslast.

- Output criteria: Het voldoen aan de output criteria zoals in paragraaf 4.4 benoemd.
- Social Return on Investment (SROI): door specifiek te bekijken welke taken en functies door vrijwilligers, als gevolg van de inzet van Stichting MeerWaarde in het maatschappelijk leven worden vervuld kan de SROI worden bepaald. De inzet van vrijwilligers vertegenwoordigt een bepaalde waarde in euro's; deze moet groter zijn dan de kosten die Stichting MeerWaarde maakt.
- Interviews vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties: kwantitatieve gegevens (output criteria) geven niet het hele verhaal. Persoonlijke verhalen van vrijwilligers en personen en organisaties die door vrijwilligers worden ondersteund geven een kwalitatief beeld van de werkelijkheid achter de cijfers.
- Meekijken ambtenaren en raadsleden bij uitvoering: Incidenteel lopen ambtenaren mee met professionals van Stichting MeerWaarde. Deze werkwijze zou kunnen worden uitgebreid en worden gestructureerd.
- Klanttevredenheidsonderzoeken: Ook klanttevredenheidsonderzoeken onder vrijwilligers en personen/organisaties die via Stichting MeerWaarde door vrijwilligers worden ondersteund geven een beeld van de kwaliteit en opbrengsten van Stichting MeerWaarde.
- Horizontale verantwoording: Stichting MeerWaarde werkt steeds meer samen met andere professionele en vrijwilligersorganisaties in het veld, bijvoorbeeld binnen de Sociale Teams. In interviews zouden deze organisaties een beoordeling kunnen geven ten aanzien van het werk en de inzet van Stichting MeerWaarde

4.7 Knelpunten

De bijeenkomst is gehouden vanuit een opbouwende invalshoek. Uiteraard zijn er knelpunten te benoemen die opgelost dienen te worden willen de uitkomsten van het logisch raamwerk landen in de praktijk. In de bijeenkomst zijn de volgende knelpunten genoemd die door de deelnemers zijn benoemd:

- Neem de tijd om activiteiten te bedenken die werkzaam, passend en toepasbaar zijn binnen de gemeente Haarlemmermeer.
- De zorg dat er wel ideeën zijn maar geen mogelijkheden om deze innovatie tot stand te brengen. Specifiek de financiële ruimte die gegeven wordt als gevolg van de crisis.
- Zorgen over de wijze waarop de resultaten gemeten moeten worden.
- De wijze waarop de inhoud past binnen de bestaande regelgeving en kwaliteitseisen.
- De verantwoording moet proportioneel zijn. Dit betekent dus dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen de gemeente en Stichting MeerWaarde.
- Pas ervoor op dat de verantwoordelijkheid van vrijwilligers niet te groot wordt. Een te groot beroep kan vrijwilligers afschrikken.

4.8 Voorbeeld Logisch Raamwerk Vrijwilligerswerk

De volgende stap is het opstellen van een mogelijk logisch raamwerk voor vrijwilligerswerk. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de informatie die hierin is genoemd geïnspireerd is op de waardevolle inzichten die zijn opgehaald tijdens de bijeenkomst. Daarnaast is er een scheiding

aangebracht tussen outcome en output om de mate van invloed die Stichting MeerWaarde heeft op het bereiken van de doelen scherper neer te zetten.



Het resultaat toont aan dat met toepassing van het logisch kader het goed mogelijk is om de relatie doelstelling-uitvoering-resultaat veel concreter te benoemen dan thans het geval is in de subsidierelatie tussen de gemeente Haarlemmermeer en Stichting MeerWaarde. Daarbij hoort ook het uitwerken van output en outcome prestaties.

Toepassing van het logisch kader - ook op andere beleidsterreinen - biedt de mogelijkheid om de keuze van activiteiten te onderbouwen en geeft ruimte aan innovatie.

In onderstaande tabel is het logisch raamwerk getransponeerd op de elementen die Stichting MeerWaarde heeft benoemd in haar portfolio, behorend bij de offerte van 2014. Het doel hiervan is om inzichtelijk te maken hoe het logisch raamwerk zich verhoudt tot dit in ontwikkeling zijnde portfolio, en dient vooral als inspiratie voor gemeente en Stichting MeerWaarde om gezamenlijk dit verder uit te werken en in te vullen.

Product	Vrijwilligerswerk
Doelgroep	Alle inwoners van de gemeente Haarlemmermeer, in het bijzonder inwoners die nog niet actief zijn als vrijwilliger
Doel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer bewoners zijn actief als vrijwilliger ▪ Cultuurverandering: Iedere burger vindt het normaal om vrijwilligerswerk te doen ▪ Het doen van vrijwilligerswerk is een stap richting participatie, ook voor mensen met een beperking ▪ Met de inzet van vrijwilligerswerk blijft de maatschappelijke ondersteuning binnen het beschikbare budget en worden maatschappelijke voorzieningen in stand gehouden
Maatschappelijke effecten (outcome)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een bepaald en realistisch % bewoners is actief als vrijwilliger ▪ Een positieve attitudeverandering in de samenleving tav vrijwilligerswerk: Waardering en trots! ▪ Bepaalde doelgroepen zetten stappen op de Zelfredzaamheidsmatrix richting participatie ▪ Een aantal maatschappelijke voorzieningen wordt in stand gehouden dmv inzet vrijwilligers ▪ Verhoogd rendement inzet middelen en geen budgetoverschrijding door inzet vrijwilligers
Maatschappelijke effecten door Stichting MeerWaarde bereikt (output)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal door Stichting MeerWaarde tot stand gebrachte koppelingen tussen behoefte en informele zorg ▪ Aantal inwoners dat geworven is door Stichting MeerWaarde voor vrijwilligerswerk ▪ Aantal vrijwilligers ondersteund door vrijwilligersacademie en mate van tevredenheid ▪ Aantal burgers dat gestegen is op de zelfredzaamheidsmatrix door het doen van vrijwilligerswerk ▪ Aantal voorzieningen beheerd door vrijwilligers
Beleidstheorie (methoden/ werkwijzen)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Om Vrijwilligers te werven/informele zorg aan te spreken hebben mensen een zetje in de rug nodig ▪ Matchen vraag en aanbod heeft Stichting MeerWaarde ervaring mee en er worden succesvolle werkwijzen toegepast (Er-op-af methodiek, Buuv) ▪ Ontwikkeling kennis, competenties en waardering is nodig om vrijwilligers te werven en te behouden ▪ Beheer maatschappelijke voorzieningen vraagt op onderdelen expertise die niet van vrijwilligers gevraagd kan worden
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij elke ondersteuningsvraag wordt gekeken naar mogelijkheden voor informele zorg

Product	Vrijwilligerswerk
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Werving van vrijwilligers ▪ Organisatie van een platform waar vraag en aanbod bij elkaar komen ▪ vrijwilligersacademie voor begeleiding en ondersteuning van vrijwilligers ▪ Invullen sociale duurzaamheidsparagraaf voor bedrijven ▪ Passende ondersteuning vrijwilligers bij beheer maatschappelijke voorzieningen
Verantwoording over	<p>Heldere, (vooraf) afgesproken mix van input, throughput, output en outcome variabelen voor verantwoording. Aangevuld met Horizontale verantwoording samen met partners in het veld en opdrachtgever en de tevredenheid van vrijwilligers(kwalitatief en kwantitatief)</p> <p>Voorbeelden zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Input: Inzet uren van professionals / inzet uren van vrijwilligers ▪ Throughput: Tijd nodig om vrijwilligers te matchen ▪ Output: Tevredenheid van vrijwilligers over ondersteuning door Stichting MeerWaarde ▪ Output: Aantal deelnemers vrijwilligersacademie ▪ Outcome: waardering van bewoners over vrijwilligers

5. Conclusies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken betreffende de doeltreffendheid en de doelmatigheid van en de rol van de raad en de inzet en kwaliteit van de sturingsvariabelen in de subsidierelatie tussen de gemeente Haarlemmermeer en de Stichting MeerWaarde.

5.2 Conclusies doeltreffendheid

Geconcludeerd wordt dat de doelstellingen in de verschillende beleidsnota's relevant voor de onderzochte productclusters beperkt SMART zijn geformuleerd. Maatschappelijke effecten die bereikt moeten worden met de doelstellingen kunnen gedeeltelijk worden gereconstrueerd op basis van een samentrekking van effectindicatoren en streefwaarden zoals die genoemd zijn in de relevante programma's van de programmabegroting. De mate waarin deze effecten gerealiseerd worden zijn deels te achterhalen aan de hand van de gerealiseerde waarden zoals weergegeven in de programmabegroting. In het programma van eisen (de opdrachtformulering richting Stichting MeerWaarde) zijn gemeentelijke doelstellingen uit het Wmo-beleidsplan gekoppeld aan productclusters. Maar er worden geen eisen gesteld aan de te realiseren maatschappelijke effecten door de gemeente. Stichting MeerWaarde rapporteert ook niet op de behaalde effecten. Wel geeft Stichting MeerWaarde in haar jaarrapportage een overzicht van de uitgevoerde activiteiten en een inschatting van het aantal bezoekers/cliënten per activiteit. Het bepalen 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 expliciet te duiden. De gemeente gebruikt deze gegevens overigens wel als basis voor inhoudelijke sturing en de invulling van het volgende programma van eisen. Een positieve ontwikkeling in het kunnen bepalen of de inzet van Stichting MeerWaarde leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten is de ontwikkeling van de portfolio's door Stichting MeerWaarde. In het portfolio is een eerste aanzet gedaan om per productcluster aan te geven welke doelen en effecten waarom bereikt worden. In het portfolio wordt geprobeerd de relatie te leggen tussen doelen-doelgroepen-methoden/werkwijzen en maatschappelijk effect (micro en macro). Zowel de gesproken raadsleden, de vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en Stichting MeerWaarde geven aan dat de discussie over maatschappelijke effecten noodzakelijk, maar wel ingewikkeld is. Er is sprake van een positieve grondhouding bij alle actoren in de subsidierelatie om te komen tot een betere duiding van de doeltreffendheid. Samengevat kan worden geconcludeerd dat de doeltreffendheid van de inzet van Stichting MeerWaarde om meerdere redenen in zeer beperkte mate kan worden bepaald.

5.3 Conclusies doelmatigheid

De doelmatigheid van Stichting MeerWaarde is zeker een punt van aandacht bij zowel de ambtelijke organisatie als Stichting MeerWaarde zelf. Echter 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 als er vermoedens zijn van ondoelmatigheid of als er sprake is van nieuwe activiteiten. Er zijn in de interviews voorbeelden genoemd op andere productclusters dan de onderzochte waaruit blijkt dat de ambtelijke organisatie een doelmatigheidstoets heeft uitgevoerd. Ook binnen Stichting MeerWaarde is

aandacht voor doelmatigheid: teamleiders vragen hun medewerkers om met voorstellen te komen om hun werk effectiever en efficiënter in te richten. De gemeente en Stichting MeerWaarde beschikken over de gegevens om de doelmatigheid te bepalen, waarbij de meest voor de hand liggende methode is om de ureninzet af te zetten tegen de gerealiseerde output waarover wordt gerapporteerd door Stichting MeerWaarde op basis van de afgesproken informatie-indicatoren. Uit het onderzoek is niet gebleken dat deze methode structureel wordt toegepast door Stichting MeerWaarde en de ambtelijke organisatie. Ook bestaat binnen de ambtelijke organisatie onduidelijkheid over de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is: de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsambtenaar of de financieel adviseur in het accountteam. Een andere methode, meer grove methode die is gebruikt door de gemeente om de doelmatigheid te vergroten is het toepassen van een generieke efficiëntiekorting op het budget van Stichting MeerWaarde. Dat heeft bij Stichting MeerWaarde geleid tot een reductie van de formatie en het verhogen van de productieve uren (van 1250 naar 1300 per FTE). De gemeente stuurt tot slot ook op uniforme uurtarieven, waardoor Stichting MeerWaarde met twee uurtarieven werkt die ook transparant zijn onderbouwd. De tarieven zijn marktconform. Geconcludeerd kan worden dat, ondanks dat er aandacht voor is van zowel de ambtelijke organisatie als Stichting MeerWaarde, er geen structureel inzicht is in de doelmatigheid van de inzet van Stichting MeerWaarde. Dit terwijl er zeker gegevens beschikbaar zijn om per productcluster de doelmatigheid te bepalen, bijvoorbeeld door de ureninzet af te zetten tegen de gerealiseerde output.

5.4 Conclusies rol van de raad

De raad is nauw betrokken geweest bij de wijze waarop maatschappelijke organisaties worden aangestuurd en de totstandkoming van het subsidiebeidskader. Tevens is er een jaarlijkse cyclus van kaderstelling (besluitvorming over de uitwerkingsnota subsidiebeidskader) en controle (informatie ter kennisname over de subsidieverlening aan Stichting MeerWaarde). Daarnaast zijn er incidentele informatiebijeenkomsten over Stichting MeerWaarde voor de raad. Daarmee wordt de raad de mogelijkheid geboden om haar rollen te vervullen. De raad voelt zich echter beperkt in de mogelijkheid om de kaderstellende en controlerende rol op zich te nemen doordat een discussie over de te bereiken maatschappelijke effecten (het 'wat') niet goed van de grond komt. En bij beperkt of gebrekkig geformuleerde maatschappelijke effecten blijft het lastig om te bepalen of het college ook de doelstellingen bereikt. Het gebrek aan de discussie over het 'wat' leidt er mede toe dat de raad zich in de discussie over de inzet en activiteiten van Stichting MeerWaarde in de verleiding komt om zich tegen het 'hoe' aan te bemoeien. Een tekenend voorbeeld daarvan is de discussie over het jongeren centrum Floriande, waarbij vanuit de raad een sterke behoefte was om een jongeren centrum (het 'hoe') te realiseren om te voorzien in een behoefte van jongeren. Een discussie over de te bereiken maatschappelijke effecten had mogelijk ook kunnen leiden tot een andere invulling dan het realiseren van een jongeren centrum.

5.5 Conclusies inzet en kwaliteit sturingsvariabelen

Onderzocht is in welke mate en met welke kwaliteit de gemeente stuurt op de volgende aspecten: gemeentelijke beleidsdoelstellingen, outcome (te realiseren maatschappelijke effecten), beleidstheorie (waarom de keuze voor Stichting MeerWaarde en waarom die inzet), de output (te realiseren prestaties), activiteiten, middelen, keuze voor een financieringsinstrument en de inrichting van de ambtelijke organisatie. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente vooral en voornamelijk stuurt op het niveau van de activiteiten en de middelen. De verklaring hiervoor is gelegen in de financiële- en bedrijfsvoeringsproblemen

waarmee Stichting MeerWaarde in het verleden te maken heeft gehad. Grote en structurele tekorten, een rommelige interne bedrijfsvoering en financiële controle, alsmede een moeizame relatie tussen Stichting MeerWaarde en de gemeente hebben ertoe geleid dat de gemeente een aantal jaren geleden de teugels stevig heeft moeten aantrekken. Dit om Stichting MeerWaarde als organisatie meer in control te krijgen. Dat heeft tot een zeer strakke sturing op de ureninzet, de financiële verantwoording en aard van de activiteiten van Stichting MeerWaarde geleid.

De sturing op beleidsdoelstellingen krijgt zijn vorm in het programma van eisen, maar de kwaliteit van de doelstellingen (niet-SMART) is onder de maat. Sturing op maatschappelijke effecten vindt mede daardoor nauwelijks plaats, alhoewel door Stichting MeerWaarde een eerste aanzet is gedaan om te bereiken maatschappelijke effecten te benoemen bij de inzet die ze willen plegen. De keuze voor Stichting MeerWaarde als uitvoerende organisatie (eerste onderdeel van sturing op de beleidstheorie) is onderbouwd vanuit het subsidiebeleidskader. Voor delen van de producten van Stichting MeerWaarde geldt dat zij zijn aangewezen als kernvoorziening. Wat zoveel betekent dat de gemeente heeft bepaald dat Stichting MeerWaarde de enige uitvoerder is van deze producten vanwege de kennis van en de worteling in de lokale samenleving. Bij andere producten is dat niet het geval, daar geldt dat de kwaliteit van de uitvoering het belangrijkste criterium is in de toedeling van deze producten aan Stichting MeerWaarde. In de onderbouwing van de keuze voor activiteiten (waarom werken die goed) is in de offertes van 2013 en 2014 van Stichting MeerWaarde een slag gemaakt. Maar die onderbouwing kan sterker en overtuigender. Een knelpunt daarbij is wederom dat het ontbreken van door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten (outcomes) het lastig maakt om aan te geven waarom voor een bepaalde werkwijze gekozen is. Stichting MeerWaarde 'lost' dat op door zelf maatschappelijke effecten te benoemen. Dit leidt tot de situatie dat Stichting MeerWaarde als opdrachtnemer het 'wat' benoemd.

De aansturing van de gemeente vindt als volgt plaats. Het accountteam voert een frisco-inventarisatie uit en bepaalt daarmee het niveau van toezicht en de wijze waarop de Stichting MeerWaarde gedurende het jaar moet verantwoorden. Daarmee levert zij input voor het proces en kijkt kritisch naar de financiën. De daadwerkelijke sturing (inclusief de inhoudelijke sturing) vindt vervolgens plaats door teammanagers en accounthouder, inhoudelijk ondersteund door de beleidsadviseurs. Hierbij hadden de beleidsadviseurs op basis van hun beleidsdossiers operationele contacten gedurende het hele jaar met Stichting MeerWaarde en vinden eventuele bijstellingen op basis van signalen van beleidsadviseurs plaats in het gezamenlijk managementteam van Stichting MeerWaarde en de gemeente.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente voornamelijk stuurt op middelen (euro's en ureninzet) en activiteiten en zeer beperkt op maatschappelijke effecten (en daarmee ook de doeltreffendheid) die Stichting MeerWaarde voor Haarlemmermeer zou moeten bereiken. Stichting MeerWaarde is weliswaar in termen van bedrijfsvoering in control, maar welk rendement de inzet van Stichting MeerWaarde heeft voor Haarlemmermeer is in termen van doelbereik en maatschappelijke effecten niet expliciet te duiden.

Literatuurlijst

Procedurele/formele kaders

- Controleprotocol accountant
- ASV 2007 (27-11-2006)
- Nota subsidie-instrument Gemeente Haarlemmermeer (27-11-2006)
- Nota subsidie-instrument en algemene subsidieverordening + Raadsbesluit (11-01-2007)
- Nota van B&W: sturing maatschappelijke organisaties (21-09-2010)
- Interventiepiramide artikel BMC (dec. 2010)
- ASV Haarlemmermeer 2011 + Toelichting + Beleidsregels (februari 2011)
- Subsidiebeleidskader Haarlemmermeer 2012 + Raadsvoorstel (13-03-2012)
- Uitwerkingsnota Subsidiebeleidskader Haarlemmermeer 2013 + Raadsvoorstel (12-06-2012)
- Raadsvoorstel aanpassing weigeringgrond ASV 2011 (11-06-2013)

Kaders met betrekking tot doelen en middelen

- Beleidsplan MO 2008-2011: 'Meer doen aan Meedoen' (oktober 2007)
- Verslag Raadsdebat: Beleidsplan MO 'Meer doen aan meedoen'(22-11-2007)
- Visie op integratie: 'Willen, kunnen en Mogen Meedoen in Haarlemmermeer' (18-12-2008)
- Programmabegroting 2011-2014 + Raadsvoorstel (21-09-2010)
- Uitwerkingsnota "Sturing van maatschappelijke organisaties" + Nota van B&W (21-09-2010)
- Nota van B&W: Jongerenaccommodatie Floriande (21-12-2010)
- Nota van B&W: 1^e fase Bestedingsplan AWBZ-pakketmaatregel 2011-2014 (08-03-2011)
- Nota van B&W: Actualisatie Jeugdbeleid 2011-2014, Focus op uitvoering (31-05-2011)
- Vaststelling Programma van Eisen 2012 Stichting MeerWaarde (nota van B&W) (28-06-2011)
- Programma van Eisen 2012. Stichting MeerWaarde + Toelichting en uitgewerkte productbladen (juni 2011)
- Nota van B&W: 2^e fase Bestedingsplan AWBZ-pakketmaatregel 2012-2014 (11-10-2011)
- Nota van B&W: Schuldhulpverlening 2012: beleid en aanbesteding (21-02-2012)
- Nota van B&W: Uitwerking exploitatie en beheer S-C accommodaties (21-02-2012)
- Nota van B&W: Evaluatierapport schuldhulpverlening 2008-2011 (27-03-2012)
- Nota van B&W: Evaluatie en doorontwikkeling CJG (08-05-2012)
- Raadsvoorstel + jaarrapportage 2011 + Meerjaren uitvoeringsprogramma lokaal volksgezondheidsbeleid 2013-2016: Verlenging nota lokaal volksgezondheidsbeleid 'Meer doen aan gezondheid' (29-05-2012)
- Programma van eisen 2013. Stichting MeerWaarde (28-06-2012)
- Nota van B&W: Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2016 (10-07-2012)
- Nota van B&W: Uitwerking overdracht eigendom SCA en ontvlechting van exploitatie en beheer uit Stichting MeerWaarde (11-12-2012)
- Plan van Aanpak 2013-2015 Programma Sociaal domein (december 2012)
- Voortgang sociaal domein 'Meer voor elkaar' (26-04-2013)
- Monitor jeugdbeleid 2012 (11-06-2013)
- Programma van eisen 2014. Stichting MeerWaarde (27-06-2013)
- 'Meer voor elkaar': De koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer, Programma hervorming sociaal domein, ontwerpversie (concept, gedateerd oktober 2013)

Documenten in het kader van subsidieverstrekking aan Stichting MeerWaarde

- Offerte en begroting 2012 Stg. Stichting MeerWaarde inclusief productbladen (26-08-2011)
- Brief gemeente Haarlemmermeer aan bestuur Stichting MeerWaarde inzake programma van eisen 2012 en offerte 2012 (31-10-2011)
- Subsidieverlening 2012. Stichting MeerWaarde (Nota van B&W) (20-12-2011)
- Jaarverslag 2012 Stichting MeerWaarde (april 2012)
- Vaststelling prestatiesubsidie 2012 Stichting MeerWaarde (nota van B&W) + jaarrekening 2012 + jaarverslag 2012 (24-09-2013)
- Offerte en begroting 2013 + Gebiedsoffertes+ Overige offertes. Stichting MeerWaarde inclusief productbladen (oktober 2012)
- Subsidieverlening 2013. Stichting MeerWaarde (nota van B&W) (11-12-2012)
- Beschikking: Vaststelling prestatiesubsidie 2012 Stichting MeerWaarde (07-10-2013)
- Offerte en begroting 2014 + Gebiedsoffertes inclusief productbladen (november 2013)
- Beschikking Subsidieverlening 2014 Stg. Stichting MeerWaarde (19-12-2013)
- Diverse verslagen bestuurlijke overleg Stg Stichting MeerWaarde

Diverse documenten inzake (de subsidierelatie met) Stichting MeerWaarde

- Raadsstuk: voorjaarsrapportage 2013
- Raadsbrief Evaluatie/stand van zaken Stg Stichting MeerWaarde (01-11-2012)
- Uitnodiging: Raadsbijeenkomst inzake Stichting MeerWaarde op 31-10-2013 (18-10-2013)
- Raadsbrief: Informatie tbv informatieve Raadsbijeenkomst over Stichting MeerWaarde (18-10-2013)
- Raadsstuk: beantwoording technische vragen programmabegroting (01-11-2013)
- Raadsstuk: technische vragen jaarstukken 2012 (09-04-2013)
- Diverse inhoudelijke en financiële (kwartaal, en halfjaars)rapportages van Stichting MeerWaarde

Documenten Rekenkamercommissie Haarlemmermeer

- Rekenkamercommissie Onderzoek “subsidiebeleid nog weinig doelgericht” & feitenrapport (2005) + follow-up (2008)
- Rekenkamercommissie Onderzoek “evaluatie Haarlemmermeerse Jeugd- en onderwijsbeleid” + feitenrapport (2011)

Respondentenlijst

Raadsleden (groepsgesprek)

- M. Jonkhout (VVD)
- M.L. Sedee-Schuitmaker (CDA)
- D. Abbas (D66)
- K. Bouman (D66)
- E.A. Wensing-Weber (HAP)
- H. Tuning (GL)
- W. Landzaat-Kingma (PvdA)
- A.J. van Bezooijen (CU-SGP)
- D. Bakker-Du Plessis (Forza!, fractie-assistent)

College van B&W :

- Steffe Bak, wethouder openbare ruimte, sociale zaken en welzijn

Ambtelijke organisatie:

- Menno de Haan, Clustermanager maatschappelijke & economische ontwikkeling
- Marianne Strootman, teammanager Welzijn
- Simon Tijm, teammanager Jeugd, werk en inkomen
- Herman Vreeburg, beleidsadviseur
- Tessa Kraemer, beleidsadviseur
- Hilda Stevens, beleidsadviseur
- Hanny Weijde, beleidsadviseur
- Daphne Postma, beleidsadviseur
- Petra van Doorn, accounthouder Stichting MeerWaarde

Stichting MeerWaarde

- Marian Hoffer, projectleider sociale samenhang en kwetsbare groepen
- Arie Bal, gebiedsteamleider
- Annette Aukema, manager innovatie
- Wilfred de Bats, vrijwilligerswerk
- Anjo Roorda, directeur a.i. Stichting MeerWaarde
- Ab Hamstra, controller
- Jeroen Gunneman, tiener- en jongerenwerk
- Baukje Reynders, projectleider Jeugd
- Theo Elsgeest, vrijwilligerswerk