



REKENKAMERCOMMISSIE

ALLES WELGETELD?!

Subsidieverstrekking aan grote instellingen
in de gemeente Steenwijkerland

Steenwijk, 15 april 2016

Colofon

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

Rekenkamercommissie Steenwijkerland bestaat uit:

Dhr. H. Haan (voorzitter)

Dhr. C.H. Horstmeier (lid)

Dhr. A.M.C. Rynja (lid)

Dhr. A.W. Stroop (secretariaat)

Mw. R.A.C. Zegeling-van Dijk (secretariaat)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	4
1.3	Afbakening van onderzoek	5
1.4	Onderzoeksmethodiek	6
1.5	Leeswijzer	7
2.	Bestuurlijke samenvatting	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Conclusies	9
2.3	Aanbevelingen	13
3.	Bevindingen	15
3.1	Bevindingen over procedures.....	15
3.2	Bevindingen over beleid en uitvoeringsafspraken	19
3.3	Bevindingen over verantwoording en sturing	24
3.4	Bevindingen over risicomanagement.....	32
3.5	Bevindingen over sturing door de raad	34
	Bijlage 1: normenkader	37
	Bijlage 2: referenties.....	39

1. Inleiding

In dit onderzoek van de Rekenkamercommissie Steenwijkerland (verder genoemd: RKC) is bestudeerd in hoeverre de gemeente Steenwijkerland aandacht besteedt aan de beheersing van risico's bij het verlenen of continueren van subsidies aan grote instellingen. Daarnaast is onderzocht of verleende subsidies doeltreffend en rechtmatig zijn besteed. Onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens heeft dit onderzoek uitgevoerd onder aansturing en verantwoordelijkheid van de RKC. De RKC ondersteunt hiermee de gemeenteraad in zijn controlerende en kaderstellende taak. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding, het doel, de onderzoeksvragen en de afbakening van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethodiek.

1.1 Aanleiding

De RKC heeft vanuit de raad vragen gekregen over de wijze waarop het college grote instellingen, waarmee een subsidierelatie bestaat, aanstuurt en controleert. Meer specifiek bestaat er onder enkele fracties twijfel over de mate waarin de gemeente oog heeft voor risicomanagement bij beleidsgestuurde contractfinanciering (verder genoemd: BCF). Risicomanagement gaat over het voorkomen van (onaangename) verrassingen. Onvoorziene omstandigheden of onderschatte invloeden kunnen er namelijk toe leiden dat beoogde activiteiten niet, niet op tijd of niet binnen het budget kunnen worden uitgevoerd. In een steeds complexer wordende samenleving waarin in toenemende mate overheidsstaken worden gedecentraliseerd, nemen de risico's toe. Daarom is het belangrijk dat ook lokale overheden aandacht besteden aan risicomanagement.

De RKC wil weten of de gemeente bij subsidieverlening aan grote instellingen: 1) risico's in kaart brengt, 2) een inschatting maakt van de kans van optreden en mogelijke gevolgen, en 3) maatregelen treft om risico's beter te beheersen. Daarnaast wil de raad inzicht in de doeltreffendheid van de besteding van subsidiegelden.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid en rechtmatigheid van subsidies aan grote instellingen en de mate van risicomanagement daarbij door de gemeente Steenwijkerland.

De centrale onderzoeksvraag van de RKC Steenwijkerland luidt:

Zijn de subsidies aan grote instellingen doeltreffend en rechtmatig, en wat doet de gemeente om risico's te inventariseren, te kunnen inschatten en te kunnen beheersen?

Om de centrale onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de lokale beleidskaders voor subsidiebeleid en –verstrekking?
2. Hoe legt de gemeente de beoogde doelen vast in afspraken met de uitvoerende grote instellingen?
3. Vindt de subsidieverstrekking plaats volgens de vastgestelde kaders en regels?
4. Wordt geëvalueerd of de met subsidieverstrekking beoogde doelen zijn gerealiseerd?
5. In hoeverre is bij deze kaderstelling en regelgeving rekening gehouden met eventuele risico's?

6. Worden de resultaten en de risico's gemonitord en zo ja op welke wijze?
7. Is er sprake van politiek-bestuurlijke sturing door de raad in het algemeen en in het bijzonder op de risico's en wordt hij hiertoe, door informatieverstrekking vanuit het college, in staat gesteld?

1.3 Afbakening van onderzoek

Het onderzoek richt zich op de subsidieverlening in de gemeente Steenwijkerland in de jaren 2012 en 2013. Waar mogelijk is het jaar 2014 eveneens in het onderzoek betrokken.

Op basis van de input uit de startbijeenkomst heeft de RKC in samenspraak met Domenie Φ Kerstens vastgesteld welke subsidierelaties met welzijns- en OCW-instellingen onderwerp van onderzoek zijn. De volgende drie instellingen zijn in dit onderzoek onder de loep genomen:

Φ Stichting Timpaan Welzijn

Stichting Timpaan Welzijn (verder genoemd: Timpaan) maakt als zelfstandige business unit deel uit van de holding Timpaan Groep. De andere business units van de Timpaan Groep zijn 'Kindercentra' en 'Onderwijs, advies en consultancy'. Timpaan is actief op het gebied van kinderkwerk, jongerenwerk, opbouwwerk, ouderenwerk en (school)maatschappelijk werk. Daarnaast beheert Timpaan het 'Bureau Integratie Nieuwkomers' en het 'Bureau Vrijwilligers'. Timpaan wil met haar diensten en activiteiten een bijdrage leveren aan een optimaal sociaal leefklimaat voor bewoners. De gemeente Steenwijkerland verstrekt jaarlijks een subsidie aan Timpaan voor de uitvoering van het welzijnswerk in de gemeente.

Φ Scala Centrum voor de Kunsten

Scala Centrum voor de Kunsten (verder genoemd: Scala) biedt diverse vormen van cultuureducatie (muziek, dans, theater, media en beeldende kunst) en een podium voor amateurkunst. Scala biedt cursussen voor het onderwijs, ontwikkelt kunstzinnig talent en biedt de werkplaats en training aan voor talentontwikkeling. Scala is werkzaam in zes gemeenten (De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld). Gemeente Steenwijkerland verstrekt jaarlijks een subsidie aan Scala voor de uitvoering van cultuureducatie op scholen in de gemeente.

Φ Bibliotheek Kop van Overijssel

Bibliotheek Kop van Overijssel (verder genoemd: Bibliotheek) heeft zes vestigingen in de gemeente Steenwijkerland. De bibliotheek is lid van de vereniging openbare bibliotheken in Overijssel en is onderdeel van het landelijk netwerk Vereniging openbare bibliotheken in Nederland. In de bibliotheek kunnen boeken en overige media worden ingezien, gelezen en geleend. Ongeveer een kwart van de bevolking van Steenwijkerland is lid van de Bibliotheek. De Bibliotheek wil een ontmoetingsplaats zijn en zij wil bijdragen aan leesbevordering en het tegengaan van laaggeletterdheid. Daarnaast biedt de Bibliotheek, in samenwerking met andere partners, diverse educatieve en culturele programma's aan. Gemeente Steenwijkerland verstrekt jaarlijks een subsidie aan de Bibliotheek voor huisvesting, personeel, aanschaf, ICT, transport en onderhoud van de collectie en de uitvoering haar activiteiten in de gemeente.

1.4 Onderzoeksmethodiek

In de eerste fase van het onderzoek is een normenkader ontwikkeld om de door de gemeente Steenwijkerland gehanteerde procedures gestructureerd te kunnen toetsen op doeltreffendheid en rechtmatigheid. Daarnaast zijn in dit kader normen opgenomen over het adequaat uitvoeren van risicoanalyses en het beheersbaar maken van risicofactoren. Voor het ontwikkelen van het normenkader – een lijst met criteria aan de hand waarvan procedures voor de toekenning van subsidies en risicomangement worden getoetst – is een documentanalyse uitgevoerd, is wet- en regelgeving over de thematiek bestudeerd en is een gesprek gevoerd met de verantwoordelijke beleidsmedewerker van de gemeente. Het normenkader is als bijlage 1 aan dit rapport toegevoegd.

In de tweede fase van het onderzoek is het proces van subsidieverlening onderzocht aan de hand van het opgestelde normenkader. Gedifferentieerd naar doeltreffendheid, rechtmatigheid en risicomangement zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

1) Doeltreffendheid

- Φ Bestuderen van beleidsplannen en begrotingsdocumenten om de beoogde doelen in kaart te brengen, evenals de gemaakte prestatieafspraken;
- Φ Destilleren van monitoringsinformatie uit (periodieke) voortgangsrapportages en jaarverslagen van de te onderzoeken instellingen;
- Φ Bestuderen van bestaande onderzoeken die zijn uitgevoerd door de instellingen zelf;
- Φ Houden van interviews met bestuurders en leidinggevenden van de te onderzoeken instellingen.

2) Rechtmatigheid

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

3) Risicomangement

- Φ Bestuderen van documenten over risicomangement;
- Φ Houden van interviews met verantwoordelijke beleidsmedewerkers om in kaart te brengen hoe en met welk resultaat het college mogelijke risico's bij subsidiebeleid inventariseert, analyseert en beheersbaar maakt.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de bestuurlijke samenvatting opgenomen. Dit hoofdstuk beschrijft de voornaamste conclusies van dit onderzoek en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen. In hoofdstuk 3 staan de bevindingen die de basis vormen voor de conclusies in hoofdstuk 2. In paragraaf 3.1 staan de procedures bij subsidieverlening centraal. Hier wordt besproken of het college werkt volgens de Algemene subsidieverordening. Paragraaf 3.2 beschrijft de beleidsdoelen en uitvoeringsafspraken met de welzijnsinstellingen en paragraaf 3.3 heeft verantwoording en sturing als onderwerp. Paragraaf 3.4 gaat over risicobeheersing en in paragraaf 3.5 wordt tot slot de informatievoorziening aan de raad beschreven.

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

2. Bestuurlijke samenvatting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij een samenvattend beeld van de onderzoeksresultaten. Wij hebben ervoor gekozen om de conclusies en aanbevelingen, die in hoofdstuk 2 zijn opgenomen, te verbinden aan de hoofdthema's van het onderzoek, te weten de ASV, de BCF-methodiek, de geformuleerde beleidsdoelen, de gemaakte subsidieafspraken, het risicomangement, de controle en bijsturing door het college en de kaderstelling en controle door de raad.

Als gevolg van de opzet van het onderzoek en de gekozen uitwerking van de bevindingen kunnen de conclusies en aanbevelingen niet 1 op 1 gekoppeld worden aan de deelvragen. We hebben er wel voor gezorgd dat de in de vragen aangesneden onderwerpen uitdrukkelijk aan de orde komen.

Centraal in deze samenvatting staan de doeltreffendheid van de besteding van de subsidies en de sturing en beheersing hiervan.

Gedurende het onderzoek zijn we tot het inzicht gekomen dat de dagelijkse subsidiepraktijk, regelmatig afwijkt van de regels en afspraken. Dit voltrekt zich in het gehele proces vanaf beleidsbepaling, de aanvragen van instellingen en de beoordeling en vaststelling van het subsidiebedrag.

Samenvatting conclusies

De gemeente Steenwijkerland heeft onvoldoende zicht op de doeltreffendheid van de besteding van de subsidiegelden door de onderzochte welzijnsinstellingen. Als gevolg hiervan vindt niet of nauwelijks (bij)sturing en beheersing hiervan plaats. De ASV en de BCF-methodiek dragen onvoldoende bij aan de doeltreffendheid. Dit is niet alleen een gevolg van het feit dat de ASV verouderd is en niet meer aansluit bij de praktijk en het feit dat de BCF slechts deels is ingevoerd en niet consequent wordt toegepast, maar ook vanwege het ontbreken van sturing op risico's.

In de subsidieafspraken met de drie instellingen wordt geen verband gelegd met de beleidsvoornemens in de programmabegroting. Dit ondanks het feit dat de subsidierelaties met Scala en de Bibliotheek intuïtief passen bij de doelstellingen van de gemeente Steenwijkerland. De link tussen de werkzaamheden van Timpaan en de beleidsdoelen van de gemeente wordt wel gelegd in de werkplannen van Timpaan, maar niet in de programmabegrotingen.

De gemeente had verwacht dat Timpaan tijdens de 'kanteling' een grotere rol naar zich toe zou trekken en meer input zou leveren voor visievorming en innovatie. Ook op herhaaldelijke verzoeken van de gemeente om ideeën aan te leveren en producten aan te passen om te kunnen anticiperen op 'Welzijn Nieuwe Stijl' komt, naar het oordeel van de gemeente, te weinig respons van Timpaan.

Met de Bibliotheek en Scala worden geen prestatieafspraken gemaakt. Een evaluatie van dergelijke afspraken is dan ook niet mogelijk. Bij Timpaan wordt wel gecontroleerd of prestatieafspraken worden gehaald. Echter, de doorvertaling naar de voortgang van beleidsdoelen op basis van de prestatieafspraken ontbreekt. Er wordt mondeling gesproken over de voortgang van de doelen. Er wordt niets vastgelegd.

In de perspectiefnota's wordt met behulp van omnibusenquêtes en andere meetinstrumenten (bijvoorbeeld monitoren van de GGD) gemeten of en in hoeverre beleidsdoelstellingen worden gehaald. De koppeling tussen de subsidierelaties en de beleidsdoelen van het college wordt zeer beperkt gemaakt. Informatie die door instellingen wordt geleverd wordt in de gemeentelijke stukken onvoldoende verwerkt.

De raad wordt door het college niet in positie gebracht om te kunnen sturen op deze subsidiedossiers. De raad zelf doet hier ook onvoldoende aan en vertrouwt op de mandatering aan het college. Kaderstellend is de raad niet daadkrachtig.

De gevoeligheid van de raad voor externe beïnvloeding is mogelijk van invloed op de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende taak uitvoert.

Er is geen aandacht voor risicomanagement in de subsidierelaties met grote instellingen. Het college informeert de raad niet over mogelijke risico's bij de subsidieverstrekking aan grote instellingen, omdat het zelf hierop niet stuurt.

Concluderend: Het is niet duidelijk voor raad en college welke rol de raad wil en ook moet spelen bij de subsidierelaties met grote instellingen.

Samenvatting aanbevelingen

Om te komen tot een doeltreffend en doelmatig subsidiebeleid verdient het aanbeveling de subsidierelaties met de instellingen te vereenvoudigen en om te beginnen de BCF-methodiek af te schaffen. Verder wordt aanbevolen een nieuwe ASV te maken, die niet alleen een lastenreductie oplevert voor de gemeente, maar die ook beter aansluit bij de participatiesamenleving en actuele ontwikkelingen in het sociale domein. Evalueer de werking van de ASV regelmatig.

Baseer op de ASV vervolgens nieuwe beleidsregels en controleafspraken en maak haalbare en uitvoerbare afspraken met de instellingen.

Laat de beleidsdoelen het uitgangspunt zijn bij het vaststellen van de zakelijke afspraken in de beschikkingen of uitvoeringsovereenkomsten en laat de instellingen hierover rapporteren.

En 'last but not least': Vergroot de betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurders en hiermee de bestuurlijke controle.

2.2 Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies van dit onderzoek puntsgewijs weergegeven. De onderzoeksbevindingen die de basis vormen voor deze conclusies staan in hoofdstuk 3.

ASV

De ASV is ingegaan op 1 januari 2011 en daarna niet meer gewijzigd. Inmiddels is de rol van de lokale overheid veranderd. Het bereiken van maatschappelijke effecten wordt steeds meer gekoppeld aan het mobiliseren van maatschappelijke krachten en tegelijkertijd stelt de rijksoverheid gemeenten voor grote veranderopgaven: bezuinigingen, decentralisaties en stelselwijzigingen. De gemeente heeft steeds meer een regierol gekregen: zij moet sturen op de te bereiken maatschappelijke effecten en resultaten (inhoud) en maatvoering betrachten bij de vorm en omvang van controle (toezicht). In de huidige praktijk ligt de nadruk op financiële verantwoording, terwijl er meer op de inhoud gestuurd zou moeten worden. Uitvoeringsinstellingen zouden dan ook meer aan visievorming, samenwerking

en vernieuwing moeten (en willen) doen en daar moet een passende financiële afspraak over gemaakt worden. Dit is met de huidige verordening niet mogelijk of lastig.

Conclusie: De huidige ASV is verouderd en sluit niet meer aan op de praktijk.

Toepassing ASV

In de subsidierelatie met Scala, Timpaan en de bibliotheek handelt de gemeente conform de ASV. Alle vereiste stukken worden aangeleverd, hoewel soms te laat. De gemeente reageert vrijwel altijd alert als zaken te laat of onvolledig worden aangeleverd. Het dossier rondom de bibliotheek is echter niet transparant; zo is er meermaals een verschil tussen het aangevraagde en het verleende bedrag. Dit maakt het lastig om vast te stellen of subsidieverlening aan de bibliotheek strikt volgens de ASV verloopt.

Conclusie: De gemeente Steenwijkerland werkt volgens de ASV.

Uitvoeringsafspraken en relatie tot beleid

Scala - In de uitvoeringsovereenkomst 2011-2012 en in het werkplan 2013 worden wel de activiteiten beschreven die Scala moet uitvoeren, maar er worden geen doelen met prestatieafspraken vastgelegd. Ook wordt in de werkafspraken geen link gelegd naar de programmabegrotingen van de gemeente. Het is voor zowel de gemeente Steenwijkerland als voor Scala duidelijk welke activiteiten Scala moet verrichten voor de subsidie; het is echter niet duidelijk wat Scala met de activiteiten moet bereiken.

Bibliotheek - In de afspraken die de gemeente met de Bibliotheek maakt wordt geen link gelegd naar de programmabegrotingen. De Bibliotheek heeft geen uitvoeringsovereenkomst. De Bibliotheek verwijst naar een stuk uit 2010 voor de activiteiten en in de beschikking wordt niet aangegeven waarvoor de subsidie precies is bedoeld. Er worden geen prestatieafspraken gemaakt.

Timpaan – Timpaan en de gemeente Steenwijkerland werken volgens de BCF-systematiek. Elk jaar maakt Timpaan op basis van de wensen van de gemeente een werkplan. Timpaan beschrijft in de werkplannen per project aan welke beleidsdoelen uit de programmabegroting het project bijdraagt. Bij elk project wordt minstens één gemeentelijk doel genoemd waaraan de werkzaamheden van Timpaan een bijdrage leveren. De gemeente en Timpaan maken op basis van de BCF-systematiek prestatieafspraken.

Conclusie: Ondanks dat de subsidierelaties met Scala en de Bibliotheek intuïtief passen bij de doelstellingen van de gemeente Steenwijkerland, wordt de link met de programmabegrotingen in de afspraken met de instellingen niet beschreven. De link tussen de werkzaamheden van Timpaan en de beleidsdoelen van de gemeente wordt wel gelegd in de werkplannen van Timpaan, maar niet in de programmabegrotingen.

Controle en bijsturing door het college

Scala - Het college kan niet evalueren of doelen zijn gerealiseerd, omdat niet is vastgelegd hoe Scala hieraan moet bijdragen. De gemeente controleert sinds 2013 wel beter of alle activiteiten inhoudelijk worden verantwoord, maar er wordt nog weinig gesproken over outcome. De gemeente heeft een informatieachterstand en onvoldoende zicht op de output en outcome van Scala. Onvoldoende inzicht wordt veroorzaakt door personele wisselingen bij de gemeente en door een gebrek aan verslaglegging over mondeling gemaakte afspraken tijdens het ambtelijk overleg. Vooralsnog heeft Scala vooral een inspanningsverplichting.

Bibliotheek - De beleidsdoelen waaraan de Bibliotheek bij moet dragen zijn nergens vastgelegd. De afspraken met de Bibliotheek worden niet aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Prestatieafspraken worden niet gemaakt. Het college kan dan ook niet evalueren of de beleidsdoelen zijn gerealiseerd.

Timpaan - Ondanks dat in de werkplannen van Timpaan beschreven wordt aan welk beleidsdoel elk project bijdraagt, zijn de geregistreerde prestaties niet een op een terug te vertalen naar beleidsdoelen. Timpaan is tevreden met het feit dat vanaf 2014 met minder kwantitatieve en met meer kwalitatieve prestatieafspraken wordt gewerkt. Registratie van output vergt veel tijd, levert niet de gewenste informatie op en de gemeente gebruikt het ook niet om de voortgang van haar beleidsdoelen te monitoren.

Conclusies: Timpaan voldoet op dit moment niet aan de verwachtingen van de gemeente. De gemeente had verwacht dat Timpaan tijdens de 'kanteling' een grotere rol naar zich toe zou trekken en meer input zou leveren voor visievorming en innovatie. Ook op herhaaldelijke verzoeken van de gemeente om ideeën aan te leveren en producten aan te passen om te kunnen anticiperen op 'Welzijn Nieuwe Stijl' komt volgens de gemeente te weinig respons van Timpaan.

Er wordt bij de Bibliotheek en Scala niet geëvalueerd of prestatieafspraken worden gehaald, eenvoudigweg omdat deze niet worden gemaakt. Bij Timpaan wordt wel gecontroleerd of prestatieafspraken worden gehaald. Echter, de doorvertaling naar de voortgang van beleidsdoelen op basis van de prestatieafspraken ontbreekt. Er wordt mondeling gesproken over de voortgang van de doelen, maar van ambtelijk overleg wordt geen verslag gelegd.

In de perspectiefnota's wordt met behulp van omnibusenquêtes en andere meetinstrumenten (bijvoorbeeld monitoren van de GGD) gemeten of en in hoeverre beleidsdoelstellingen worden gehaald. De koppeling tussen de subsidierelaties en de beleidsdoelen van het college wordt echter zeer beperkt gemaakt. Informatie die door instellingen wordt geleverd wordt in de gemeentelijke stukken onvoldoende verwerkt.

Risicomanagement

In de ASV is niets opgenomen over risico's. In de ASV wordt ook nergens verwezen naar de 'Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2006'. Deze nota dateert uit 2006 en is niet opnieuw vastgesteld. Er is wel aandacht voor risicomanagement in de gemeentebegroting.

De gemeente heeft geen risico's aangemerkt in de drie subsidierelaties. Er vindt geen monitoring plaats van risico's. Er is geen aandacht voor verzekeringen, certificering et cetera in de subsidierelatie. Hiervoor zijn ook geen protocollen aanwezig.

Conclusie: Er is geen aandacht voor risicomanagement in de subsidierelaties met grote instellingen.

Kaderstelling en controle door de raad

De raad wordt strikt genomen voldoende geïnformeerd. De raad handelt vooral reactief en zou meer aan de voorkant kunnen sturen. Zo is er niet of nauwelijks discussie geweest over de bezuinigingen en de veranderende subsidierelaties met de drie grote welzijnsinstellingen. De raadsleden hebben vertrouwen in het college en in de mandatering aan het ambtelijk apparaat. De raad is gevoelig voor signalen uit de samenleving en reageert op basis daarvan soms iets te stellig, zonder voldoende dossierkennis en zonder kritisch te kijken naar de context van deze signalen. Ook toont de raad zich gevoelig voor het lobbywerk van de bestuurders of directeuren van de welzijnsinstellingen.

Het college heeft de raad niet geïnformeerd of om advies gevraagd over eventuele gevolgen van de verliezen van de business unit Kinderopvang bij Timpaan holding. Ook heeft het college de raad niet geïnformeerd of om advies gevraagd over eventuele gevolgen van de financieel instabiele situatie van Scala. Het is de vraag of de raad voldoende geïnformeerd was, toen hij akkoord ging met de kosten voor de vestiging van de bibliotheek in Steenwijk. Het dossier over de Bibliotheek is niet transparant. In alle gevallen geldt: als de raad ingekomen stukken grondiger zou hebben bestudeerd, zou hij op de hoogte kunnen zijn van genoemde risicovolle situaties. Het college heeft de betreffende situaties echter niet als risico aangemerkt en in het verlengde daarvan de raad ook niet expliciet daarover geïnformeerd.

De raad wil dat er bezuinigd wordt, zonder dat er daadwerkelijk diensten of activiteiten verdwijnen. Het besef dat vergaande bezuinigingen uiteindelijk ook leiden tot een vermindering van het diensten- en activiteitenaanbod, lijkt nog onvoldoende aanwezig. Ook het feit dat het terugdraaien van de bezuiniging op het bibliotheekwerk consequenties heeft voor subsidies voor andere welzijnsactiviteiten lijkt voor de raadsleden geen vanzelfsprekendheid.

Conclusie: De raad heeft onvoldoende dossierkennis. De raad controleert het college onvoldoende en vertrouwt op de mandatering aan het college. Ook kaderstellend is de raad niet daadkrachtig en heeft onvoldoende zicht op de kaders.

De gevoeligheid van de raad voor externe beïnvloeding is mogelijk van invloed op de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende taak uitvoert.

Het college heeft de raad niet geïnformeerd over mogelijke risico's bij de subsidieverstrekking aan grote instellingen.

2.3 Aanbevelingen

1. Schaf BCF af

BCF is een sturingsinstrument. BCF is echter te complex en tijdrovend voor een relatief kleine gemeente als Steenwijkerland en daarmee niet doelmatig. Het is aan te bevelen BCF af te schaffen.

2. Nieuwe ASV, beleidsregels en controleafspraken

In de afgelopen 5 jaar is er veel gediscussieerd over het verbeteren van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening en het terugbrengen van de regeldruk. De VNG en het Rijk hebben de ambitie om de administratieve lasten met 25% te verminderen. Om ook op het gebied van subsidiebeleid de verantwoordingslasten terug te brengen, heeft de VNG een model subsidieverordening ontwikkeld. De gemeente Steenwijkerland zou - eventueel gebruikmakend van de modelverordening van de VNG - een nieuwe ASV kunnen maken die een lastenreductie oplevert voor de gemeente en die beter aansluit bij de participatiesamenleving en actuele ontwikkelingen in het sociale domein. Zorg verder elke 3 á 4 jaar voor een evaluatie van de ASV, bij voorkeur midden in een raadsperiode.

Aansluitend op een nieuwe ASV zouden ook de beleidsregels aangepast moeten worden. Daarnaast is het belangrijk om ook de financiële verordening onder de loep nemen en om de AO en IC te actualiseren. De interne controle bij subsidierelaties kan worden verbeterd. Hierbij moeten de diverse taken en verantwoordelijkheden in de organisatie worden vastgelegd (wie doet wat?).

3. Maak zakelijke afspraken met de instellingen

Zorg ervoor dat er in de beschikking subsidieverlening of in een jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst zakelijke afspraken worden gemaakt, in ieder geval over:

- Φ De activiteiten die worden uitgevoerd.
- Φ De opbouw van de begroting (bijvoorbeeld kosten per activiteit/uur/dienst/product of anderszins, dekkingsplan van kosten, verhouding directe/indirecte kosten).
- Φ Tussentijdse inhoudelijke verantwoording.
- Φ Tussentijds ambtelijk en bestuurlijk overleg, agenda en verslaglegging daarvan.
- Φ De opbouw van de jaarrekening en het jaarverslag / transparantie en doelmatigheid.
- Φ Criteria waarop beoordeeld en mogelijk afgerekend wordt.
- Φ Eisen aan beschrijving van mogelijke risico's.
- Φ Kwaliteitseisen/certificaten/verzekeringen et cetera.

4. Laat beleidsdoelen leidend zijn

Gemeente Steenwijkerland heeft met diverse instellingen een historisch gegroeide subsidierelatie. De gemeente moet kritischer zijn bij het maken van jaarlijkse subsidieafspraken over de te verrichten activiteiten en de opbrengsten daarvan. Bij het vaststellen van de zakelijke afspraken in de beschikking of uitvoeringsovereenkomst moeten de beleidsdoelen het uitgangspunt zijn.

Verplicht de instellingen te rapporteren over: aan welke beleidsdoelen zij een bijdrage hebben geleverd en wat zij hebben bereikt (doelrealisatie). Beleidsdoelen hoeven overigens niet altijd kwantitatief meetbaar te zijn, ook subjectieve normen kunnen worden gemonitord. Het is wel belangrijk dat doelen specifiek zijn: wat doe je en waarom? Het college dient deze informatie vervolgens op te nemen in het jaarverslag ter verantwoording naar de raad.

5. Vergroot de bestuurlijke controle

De verantwoordelijkheid over een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende subsidieverlening moet meer bij het college/de portefeuillehouder komen te liggen en minder bij de ambtenaar. De wethouder heeft een belangrijke rol in het bewaken van de outcome. De wethouder zou voorafgaand aan een subsidiejaar de begroting en het jaarplan met de instelling moeten bespreken en na afloop van een subsidiejaar de jaarstukken. De nadruk in deze besprekingen zou moeten liggen op de wijze waarop de instellingen een bijdrage willen leveren aan de beleidsdoelen en aan een vruchtbare samenwerking met andere partners in het sociale domein (vooraf) en op de geleverde prestaties (achteraf).

3. Bevindingen

3.1 Bevindingen over procedures

Deze paragraaf gaat over de regels op het gebied van het aanvragen, verlenen, verantwoorden en vaststellen van een subsidie. In de gemeente Steenwijkerland zijn deze regels vastgelegd in de 'Algemene Subsidieverordening Steenwijkerland 2010' (verder genoemd: ASV). Onderstaande paragrafen beschrijven of het college volgens de ASV werkt in de subsidierelatie met Scala (3.1.1), de Bibliotheek (3.1.2) en Timpaan (3.1.3).

Conform de verordening gelden de volgende termijnen en dienen de hierna genoemde stukken te worden aangeleverd:

- Aanvraag: 31 maart
 - Verlening: 31 december
 - Aanvraag vaststelling: 30 april
 - Vaststelling: 8 weken na aanvraag vaststelling
-
- De aanvraag wordt ingediend m.b.v. het aanvraagformulier.
 - De aanvraag gaat vergezeld van beschrijving van activiteiten, doelstellingen en resultaten die worden nagestreefd.
 - De aanvraag gaat vergezeld van begroting en dekkingsplan van de kosten.
 - De aanvraag tot vaststelling is voorzien van inhoudelijk verslag, financieel verslag, balans en accountantsverklaring.

3.1.1 Procedures Scala

Aanvraag

Uit de beschikking subsidieverlening 2012 kunnen we opmaken dat Scala de subsidie bijna twee maanden te laat heeft aangevraagd.¹ Het is onbekend waarom de aanvraag te laat is en eventuele communicatie tussen de gemeente en Scala hierover is niet beschikbaar. De aanvraag gaat vergezeld van een begroting en voor het activiteitenplan wordt in de beschikking verwezen naar de 'Uitvoeringsovereenkomst Scala en gemeente Steenwijkerland 2011-2012'.

Op 30 maart 2012 heeft de gemeente een brief naar Scala gestuurd. In de brief wordt de indieningstermijn voor de subsidieaanvraag 2013 verlengd tot 1 oktober 2012, omdat de gemeente en Scala nog in gesprek zijn over de opdrachtformulering. Het aanvraagformulier voor de subsidie voor 2013 is ingevuld op 7 november 2012. De aanvraag gaat vergezeld van het 'Werkplan Scala 2012 (Scala Steenwijkerland): Scala Nieuwe Stijl' (verder genoemd: Werkplan Scala Nieuwe Stijl) en een begroting.²

Op 30 april 2013 stuurt Scala een brief met de vraag om uitstel voor het aanvragen van de subsidie voor 2014 tot 1 juni 2013. De reactie van het college is niet in ons bezit, maar de aanvraag wordt

¹ Het gaat om een subsidie van €453.112. De gemeente Steenwijkerland heeft de aanbiedingsbrief bij de jaarrekening van 2011 als subsidieaanvraag voor 2012 beschouwd.

² Voor 2013 vraagt Scala een subsidie aan van €295.000.

uiteindelijk ingediend op 3 juni 2013. Als activiteitenplan wordt een kopie van het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' en de begroting van 2013 ingediend³.

Verlening door college

De gemeente verleent de subsidie tijdig door middel van een beschikking.⁴ In de beschikking geeft het college conform de ASV aan welke verplichtingen Scala heeft aangaande de verantwoording en hoe betaling en bevoorschotting plaatsvindt.

Aanvraag vaststelling

Scala gebruikt het aanvraagformulier vaststelling subsidie en stuurt het jaarverslag, de jaarrekening en de accountantsverklaring toe. De aanvragen subsidievaststelling over 2012 en 2013 komen beide twee à drie weken te laat.

Vaststelling door college

De gemeente stelt de subsidie over 2012 tijdig vast. De subsidie over 2013 wordt pas in september 2014 vastgesteld, omdat de gemeente nog in overleg is met Scala over de opbouw van de jaarrekening. De beschikking tot subsidievaststelling 2013 is conform de subsidieverlening.

3.1.2 Procedures Bibliotheek

Aanvraag

Voor het jaar 2012 heeft de Bibliotheek tijdig een subsidie aangevraagd. Hierbij is het aanvraagformulier gebruikt. Op dit formulier staat aangevinkt dat de benodigde bijlagen, te weten een activiteitenplan, een beschrijving van doelen en resultaten, een begroting en een dekkingsplan, zijn aangeleverd.⁵ De gemeente heeft het gevraagde bedrag niet verleend. De raad heeft besloten om 10% op het bibliotheekwerk te bezuinigen. Na correspondentie over de bezuiniging en een bestuurlijk overleg, heeft de Bibliotheek op 24 augustus 2011 een nieuwe aanvraag ingediend voor 2012. Conform de gemaakte afspraak over de bezuiniging is een lager bedrag aangevraagd, te weten €755.000.⁶

Voor het jaar 2013 heeft de Bibliotheek tijdig een subsidie à €782.334 aangevraagd. Op het aanvraagformulier schrijft de directeur van de Bibliotheek dat de benodigde bijlagen (activiteitenplan,

³ Voor 2014 vraagt Scala een subsidie aan van €300.000.

⁴ Het subsidiebedrag wordt conform aanvraag verleend.

⁵ Het jaarplan 2013 is in het kader van het ambtelijk wederhoor nagezonden. De overige stukken zijn niet in het bezit van de RKC.

⁶ De bibliotheek ontving in 2011 een subsidie van €838.001.

begroting e.d.) zo snel mogelijk zullen worden nagezonden. Na ongeveer een maand heeft de Bibliotheek een exploitatiebegroting nagezonden⁷.

In 2014 is tijdig een subsidieaanvraag à € 869.779⁸ met formulier ingediend. Bij de aanvraag is een activiteitenplan meegestuurd⁹, een begroting ontbreekt.

Verlening door college

De gemeente heeft de beschikking tot subsidieverlening voor het jaar 2012 tijdig - voor 31 december 2011 - afgegeven. In de beschikking geeft het college aan welke verplichtingen de Bibliotheek heeft aangaande de verantwoording. Tevens staat in de beschikking hoe betaling en bevoorschotting plaatsvindt. De gemeente verleent € 18.000 meer subsidie dan is aangevraagd (aanvraag= €755.000; verlening= €773.056). Dit terwijl de gemeente de subsidie in eerste instantie niet heeft verleend, omdat het bedrag te hoog zou zijn.

De gemeente heeft de beschikking tot subsidieverlening voor het jaar 2013 tijdig verleend. In de beschikking staat hoe de Bibliotheek zich dient te verantwoorden en hoe betaling en bevoorschotting plaatsvindt. Het bedrag dat verleend wordt, is circa €4.000 lager dan het gevraagde bedrag.

Ook voor het jaar 2014 heeft de gemeente de beschikking tot subsidieverlening tijdig verleend. In de beschikking staat hoe de Bibliotheek zich dient te verantwoorden en hoe betaling en bevoorschotting plaatsvindt. Het bedrag dat verleend wordt, is €11.742 hoger dan het gevraagde bedrag. De subsidie valt binnen het in de programmabegroting opgenomen bedrag.

Aanvraag vaststelling

De Bibliotheek levert het aanvraagformulier voor de vaststelling van de subsidie 2012, na overleg met de gemeente, één maand later in dan de termijn in de ASV; het formulier voor de vaststelling van de subsidie 2013 wordt tijdig ingeleverd. Bij het verzoek tot vaststelling wordt door de Bibliotheek tevens een inhoudelijk en een financieel jaarverslag ingeleverd.¹⁰

Vaststelling door het college

De subsidie voor 2012 is tijdig vastgesteld. Het vastgestelde subsidiebedrag is gelijk aan het verleende bedrag. Er zijn geen afwijkingen.

De subsidie voor 2013 is op 28 juli 2014 vastgesteld. Het college heeft daarmee de termijn voor vaststelling, te weten uiterlijk 8 weken na ontvangst aanvraag vaststelling, iets overschreden. Het

⁷ Eventuele overige nagezonden stukken zijn niet in het bezit van de RKC.

⁸ Dit bedrag is opgebouwd uit € 780.529 voor het reguliere bibliotheekwerk en €89.250 voor een tegemoetkoming in de huisvestingskosten voor het pand in Steenwijk.

⁹ Jaarplan bibliotheek Kop van Overijssel 2014.

¹⁰ De bijlagen bij het aanvraagformulier tot subsidievaststelling (2013) zijn in het kader van het ambtelijk wederhoor nagezonden.

verleende bedrag (€778.639) is vastgesteld¹¹. Bovenop dit bedrag heeft de gemeente op basis van een aanvullende beschikking op aanvraag van OBW een bedrag verstrekt van €10.513 voor twee maanden huur van de bibliotheekvestiging in Steenwijk¹².

3.1.3 Procedures Timpaan

De subsidieverlening aan Timpaan verloopt via een BCF-systematiek. BCF is een systematiek om beleid te realiseren door contractvorming tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties. De BCF-systematiek is ondergeschikt aan de ASV. In de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst heeft de gemeente het volgende vastgelegd: *'de gemeente maakt vóór 1 juli [...] bekend welke beleidsdoelen voor het volgende jaar aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Deze elementen worden formeel aan de stichting voorgelegd in de vorm van een definitief verzoek om een werkplan in te dienen. Uiterlijk op 1 oktober [...] dient de stichting een conceptwerkplan in bij de gemeente. Op overeenstemming gericht overleg over het werkplan van de stichting vindt plaats in oktober. De stichting dient vóór 15 november [...] een definitief werkplan in'*.¹³

Aanvraag

Timpaan vraagt de subsidies voor 2012¹⁴, 2013¹⁵ en 2014¹⁶ tijdig aan en gebruikt hierbij het aanvraagformulier. Over 'beschrijving van activiteiten' en 'beschrijving doelstellingen en resultaten' wordt door Timpaan elk jaar opgemerkt dat in de loop van het jaar een werkplan voor het volgende jaar zal worden opgesteld. De gemeente stemt hiermee in. De definitieve werkplannen worden, zoals afgesproken in de uitvoeringsovereenkomst, in november ingeleverd. Timpaan levert geen begroting en dekkingsplan van de kosten aan. In het werkplan is wel een overzicht opgenomen van het beschikbare budget per welzijnsactiviteit.

Verlening door college

Uit de beschikking tot subsidievaststelling 2012 kan opgemaakt worden dat de gemeente de subsidie voor 2012 op 21 december 2011 heeft verleend.¹⁷ De subsidies voor 2013¹⁸ en 2014¹⁹ zijn tijdig verleend. In de beschikking geeft het college conform de ASV aan hoe betaling en bevoorschotting plaatsvindt. In de subsidieverlening staat onder 'regelgeving' dat de uitvoeringsovereenkomst van toepassing is. In de uitvoeringsovereenkomst staat dat de werkzaamheden uitgevoerd worden op basis van het werkplan. Verder hebben de gemeente en Timpaan in de uitvoeringsovereenkomst afspraken gemaakt over verantwoording en verrekening bij over- of onderprestatie. Ook zijn procedurele

¹¹ In de jaarrekening wordt een bedrag van €777.639 vermeld terwijl €778.639 is verleend en vastgesteld.

¹² De beschikking is verleend op 10 februari 2014, maar is niet in bezit van de RKC.

¹³ Uitvoeringsovereenkomst subsidie 2012 (2013) Stichting Timpaan Welzijn / gemeente Steenwijkerland.

¹⁴ Timpaan vraagt voor 2012 een subsidiebedrag aan van €1.081.672.

¹⁵ Timpaan vraagt voor 2013 een subsidiebedrag aan van €1.006.101.

¹⁶ Timpaan vraagt voor 2014 een subsidiebedrag aan van €684.463.

¹⁷ De gemeente verleende een subsidie van €993.190 conform het werkplan van november 2011.

¹⁸ De gemeente verleende een subsidie van €752.243 conform het werkplan van november 2012.

¹⁹ De gemeente verleende een subsidie van €659.114 conform het werkplan van november 2013.

afspraken over het subsidietraject gemaakt. De uitvoeringsovereenkomsten worden in december van het voorgaande jaar getekend.

Aanvraag vaststelling

Het aanvraagformulier subsidievaststelling 2012 wordt tijdig ingediend. De jaarrekening 2012 met de staat van baten en lasten 2011 en 2012 en accountantsverklaring zijn binnengekomen op 1 mei 2013. Het jaarverslag 2012 is binnengekomen op 13 mei 2013.

Het aanvraagformulier subsidievaststelling 2013 wordt tijdig ingediend. Het conceptjaarverslag 2013 en de conceptjaarrekening met de staat van baten en lasten 2012 en 2013 zijn binnengekomen op 29 april 2014. Het definitieve jaarverslag met jaarrekening 2013 en accountantsverklaring zijn binnengekomen op 12 juni 2014. Dit is later dan afgesproken. Het college heeft hierop gecontroleerd en een uitsteltermijn gehanteerd.

Vaststelling door het college

De subsidie van 2012 wordt conform de subsidieverlening vastgesteld. De beschikking tot subsidievaststelling 2012 bevat geen datum.

Timpaan levert de definitieve jaarstukken van 2013 aan op 12 juni 2014. Het college stuurt een brief waarin staat dat de termijn voor het beslissen over vaststelling is opgeschort tot 25 juli 2014. Op 10 juli 2014 heeft de gemeente de subsidie vastgesteld conform de subsidieverlening.

3.2 Bevindingen over beleid en uitvoeringsafspraken

In deze paragraaf staan de uitvoeringsafspraken met de gesubsidieerde instellingen centraal. Er is gekeken welke kwalitatieve en kwantitatieve afspraken de gemeente met de instellingen heeft gemaakt. Daarnaast is onderzocht in hoeverre de gemaakte afspraken een adequate vertaling zijn van de programmabegrotingen 2012, 2013 en 2014.

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van overkoepelende beleidsdocumenten, zoals gemeentelijke jaarverslagen, perspectiefnota's en programmabegrotingen. Voor uitvoeringsafspraken is gekeken naar uitvoeringsovereenkomsten (voor zover aanwezig), de beschikkingen bij subsidieverlening en door de instellingen aangeleverde activiteiten- en/of werkplannen. In de paragrafen 3.2.1 tot en met 3.2.3 wordt gekeken welke uitvoeringsafspraken met achtereenvolgens Scala, de Bibliotheek en Timpaan zijn gemaakt.

3.2.1 Beleidsdoelen Scala

In 2009 is Scala verzelfstandigd en de gemeenten uit de oude Gemeenschappelijke Regeling hebben afspraken gemaakt over de subsidiëring tot en met 2012. Hierdoor was Scala verzekerd van een bepaald subsidiebedrag per jaar om te kunnen reorganiseren en te moderniseren, opdat de afhankelijkheid van subsidies kleiner zou worden. Dit heeft geleid tot een gewijzigd takenpakket. Na beëindiging van de overgangsregeling in 2013 heeft een deel van de gemeenten uit de oude

Gemeenschappelijke Regeling direct een forse bezuiniging doorgevoerd en werd Scala geconfronteerd met grote tekorten.

Voor 2011-2012 was op basis van een tweejarige uitvoeringsovereenkomst een subsidiebedrag beschikbaar voor cursorisch onderwijs, cultuureducatie, Algemene Muzikale Vorming op scholen, ondersteuning van het HaFaBra-onderwijs, ondersteuning van de amateurkunstensector en nog een aantal kleinere cultuureducatieve activiteiten in het onderwijs.

In 2012 heeft Scala een productwerkplan ontwikkeld voor de periode vanaf 2013. Het productwerkplan bestaat uit vijf programmalijnen. Uitgangspunt is dat alle gemeenten een contract sluiten op basis van programmalijn 1. Deze lijn wordt beschouwd als de basisvoorziening kunsteducatie voor alle gemeenten (inclusief basisstroom HaFaBra A en B). Als aanvulling op programmalijn 1 kunnen gemeenten kiezen uit vier andere programmalijnen of onderdelen daarvan. Op basis van de door de gemeente Steenwijkerland gemaakte keuze schrijft Scala ieder jaar een werkplan voor de gemeente. Voor 2013 heeft de gemeente gekozen voor de aanvullingen programmalijn 2 (buitenschoolse verdiepingsscholing inclusief HaFaBra C en D) en programmalijn 4 (amateurkunst).

Welke kwantitatieve prestatieafspraken zijn er?

In artikel 4 van de uitvoeringsovereenkomst 2011-2012 worden 'mogelijke' kwantitatieve criteria genoemd waaruit de gemeente een keuze kan maken. De mogelijke kwantitatieve criteria zijn SMART geformuleerd en hebben betrekking op leerlingenaantallen/cursisten per cursus, per leeftijdsgroep, het aantal uren per activiteit, het aantal bezoekers en het aantal bereikte leerlingen in het basisonderwijs. In de uitvoeringsovereenkomst 2011-2012 en in de beschikking van 2012 worden geen kwantitatieve prestatieafspraken gemaakt over doelbereik.

In de beschikking van 2013 stemt de gemeente Steenwijkerland in met het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' onder de voorwaarde dat '*uw organisatie meewerkt aan de totstandkoming van een prestatieovereenkomst [...]*'.²⁰ In het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' neemt Scala zelf streefdoelen op voor het aantal leerlingen in programmalijn 1 en 2. Scala vraagt aan de gemeente om de eerste twee jaar niet op deze leerlingenaantallen afgerekend te worden: 2013 wordt als een overgangsjaar beschouwd en Scala verwacht een daling van het leerlingaantal als gevolg van de verhoogde eigen bijdragen voor cursisten. De invulling van programmalijn 4 vindt plaats op basis van het door Scala opgestelde 'Plan van aanpak coach amateurkunst 2013 – 2016'. In dit plan is een tabel opgenomen met de voorgenomen activiteiten per kalenderjaar én een tabel met activiteiten voor de resterende maanden van 2013. Er wordt door Scala één kwantitatief doel gesteld, namelijk dat '*alle verenigingen binnen vier jaar actief kennismaken met de in 2013 aan te stellen cultuurcoach amateurkunst*'.²¹ Wat 'actief kennismaken' inhoudt, wordt niet toegelicht.

Scala schrijft in 2013 een 'Concept prestatierapport' met daarin een aanzet tot de formulering van prestatieafspraken en maatschappelijke effecten voor de programmalijnen 1 en 2. Deze concept prestatieafspraken worden niet geformaliseerd. Ook voor 2014 worden geen formele

20 beschikking subsidieverlening 2013.

21 plan van aanpak coach amateurkunst 2013 – 2016.

prestatieafspraken gemaakt. Tijdens de bespreking van de jaarstukken 2013 in juni 2014 geeft de gemeente Steenwijkerland opnieuw aan vanaf 2015 te willen gaan werken met prestatieafspraken.

In het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' kondigt Scala aan eens per vier jaar een doelgroepenonderzoek uit te voeren om meer zicht te krijgen in de omvang en de wensen van de doelgroep voor cursorisch onderwijs. Dit onderzoek zou kunnen helpen bij het vaststellen of bijstellen van de streefdoelen voor cursorisch onderwijs. Dit onderzoek is niet uitgevoerd.

Welke kwalitatieve prestatieafspraken zijn er?

In de uitvoeringsovereenkomst 2011-2012 is een paragraaf '*kwalitatieve criteria*' opgenomen. In de overeenkomst staat beschreven dat Scala inhoudelijk verantwoording moet afleggen over de verrichte activiteiten. Er staat niet beschreven wat er bereikt moet zijn.

In het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' worden geen kwalitatieve prestatieafspraken gemaakt voor de programmaliijnen 1 en 2. In september 2013 worden de kwalitatieve afspraken van programmalijn 4 vastgelegd in het 'Plan van aanpak coach Amateurkunst gemeente Steenwijkerland 2013-2016'. In het plan wordt geschreven dat Scala rapporteert over inhoudelijke en artistieke kwaliteit, doelgroepen, resultaten, publieksbereik, deelname van verenigingen en mate van integratie van projecten. Aangezien hierbij geen streefwaarden worden genoemd, kan deze afspraak niet als een SMART geformuleerde prestatieafpraak worden aangemerkt.

Aan welke beleidsdoelen dragen de vastgelegde prestaties bij?

In het collegeadvies bij het vaststellen van de uitvoeringsovereenkomst 2011-2012 wordt gesteld dat de werkzaamheden van Scala bijdragen aan het doel '*stimuleren cultuureducatie*' uit de 'Collegeprogramma gemeente Steenwijkerland 2010 – 2014: Met kracht naar kwaliteit'. De keuzes die de gemeente maakt in het kader van de forse bezuiniging op de subsidie aan Scala vanaf 2013 zijn gebaseerd op het Collegeprogramma en de Jeugdagenda. Hoe de activiteiten uit de programmaliijnen 1, 2 en 4 exact bijdragen aan de doelen in het Collegeprogramma en de Jeugdagenda en op basis waarvan de keuzes voor de bezuinigingen zijn gemaakt, heeft de gemeente nergens duidelijk omschreven. Scala omschrijft in de uitvoeringsovereenkomst 2011-2012 en het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' wel de kaders die de gemeente Steenwijkerland voor Scala heeft geschetst, maar niet hoe de aansluiting bij de gemeentelijke beleidsdoelen wordt geborgd.

In de programmabegrotingen valt cultuureducatie onder programmalijn 2, 'Steenwijkerland leeft'. Het bijbehorende maatschappelijke doel is '*versterken cement in de samenleving*'. Om dit te bereiken wil de gemeente Steenwijkerland cultuureducatie stimuleren en wil zij in de periode 2010-2014 een plan van aanpak cultuureducatie schrijven en uitvoeren. Daarnaast wil de gemeente in het kader van hetzelfde maatschappelijke doel het verenigingsleven stimuleren door vernieuwende concepten door te voeren, te beginnen met een vernieuwend concept voor de amateurkunst. Het beleidsdoel '*versterken cement in de samenleving*' is in 2013 doorvertaald naar afspraken met Scala.

In de programmabegroting van 2012-2015 worden de maatschappelijke doelen van de gemeente Steenwijkerland beschreven. Bij het maatschappelijke doel '*versterken cement in de samenleving*' wordt een kwantitatief beleidsdoel genoemd waaraan '*het stimuleren van de cultuureducatie*' en de

'vernieuwende concepten in het verenigingsleven' (amateurkunst) moeten bijdragen, namelijk: 'Een rapportcijfer 6,7 voor de waardering van culturele activiteiten'. In de 'Programmabegroting 2013-2016' zijn de beleidsdoelen geüpdatet. Vanaf 2013 wordt Scala niet meer gesubsidieerd voor cultuureducatie, maar wel voor het ondersteunen van de amateurkunstverenigingen. Deze activiteit valt ook onder 'versterken cement in de samenleving' en moet bijdragen aan hetzelfde kwantitatieve beleidsdoel, namelijk 'een 6,7 voor de waardering van culturele activiteiten'.

3.2.2 Beleidsdoelen Bibliotheek

De gemeente Steenwijkerland verstrekt jaarlijks een subsidie aan de Bibliotheek voor de uitvoering van het reguliere bibliotheekwerk. Met deze subsidie worden de zes bibliotheekvestigingen, het personeel, de aanschaf van boeken, ICT, transport en overige media bekostigd. Er is geen uitvoeringsovereenkomst met de Bibliotheek. De gemeentelijke opdracht aan de Bibliotheek staat verwoord in de beschikking die door de gemeente wordt afgegeven bij subsidieverlening.

Begin 2012 is door de raad besloten om vanaf 2014 een structurele bezuiniging van € 60.000 per jaar door te voeren in de subsidieverlening aan de Bibliotheek. In de plannen om deze bezuinigingen het hoofd te kunnen bieden wordt uitgegaan van het overeindhouden van een basisvoorziening bibliotheek in de huidige kernen. Doel is de basisfuncties te behouden door maatregelen te treffen op locaties en personele kosten te reduceren door het slim benutten van de eigen kracht van kernen. De drie vestigingen Steenwijk, Vollenhove en Oldemarkt worden versterkt met het zogenoemde 'Winkelconcept' met als doel leden te behouden. Deze drie vestigingen hebben een satellietfunctie voor alle inwoners in Steenwijkerland.

De raad heeft in zijn vergadering van 13 november 2012 het college in een motie opgedragen om de voorgenomen bezuiniging weer ongedaan te maken.²²

Welke kwantitatieve prestatieafspraken zijn er?

De door de gemeente geformuleerde *kwantitatieve* opdracht is steeds dezelfde. In de beschikkingen van 2011, 2012 en 2013 staat dat subsidie wordt verleend voor:

- consolideren groei in het gebruik van dienstverlening;
- 100% lidmaatschap in het onderwijsveld.

Welke kwalitatieve prestatieafspraken zijn er?

De door de gemeente geformuleerde *kwalitatieve* opdracht is steeds dezelfde. In de beschikkingen van 2011, 2012 en 2013 staat dat subsidie wordt verleend voor:

- het borgen en consolideren van veranderingen in de dienstverlening en de achterliggende organisatie;
- het vernieuwen van de bibliotheken in Steenwijk en Vollenhove (winkelfunctie);

²² Perspectiefnota 2013 – 2017. Het besluit van de raad en de gevolgen voor de gemeentelijke begroting staan verwoord in deze perspectiefnota.

- het borgen van samenwerking in diensten met andere partijen (lokaal en regionaal).

Aan welke beleidsdoelen dragen de vastgelegde prestaties bij?

In de 'Programmabegroting 2012 – 2015 gemeente Steenwijkerland' en in de 'Programmabegroting 2013 – 2016 gemeente Steenwijkerland' worden geen beleidsdoelen gekoppeld aan het bibliotheekwerk. In het 'Collegeprogramma gemeente Steenwijkerland 2010 – 2014: Met kracht naar kwaliteit' wordt het bibliotheekwerk genoemd in programma 2 'Steenwijkerland leeft'. In paragraaf 2.3 staat: *'We willen onze inwoners mogelijkheden bieden om elkaar te ontmoeten. Dit door het ondersteunen van projecten die de leefbaarheid van een kern of wijk versterken. Denk aan dorpshuizen, multifunctionele centra, ontmoetingsplekken voor ouderen of bibliotheken.'* Het bibliotheekwerk wordt uitsluitend genoemd in relatie tot het bieden van een ontmoetingsplaats voor inwoners. In het Collegeprogramma staan geen beleidsdoelen op het gebied van bijvoorbeeld leesbevordering of het terugdringen van laaggeletterdheid.

3.2.3 Beleidsdoelen Timpaan

Timpaan voert diverse welzijnsactiviteiten uit voor de gemeente Steenwijkerland. Voor het jaar 2012 ontvangt Timpaan het subsidieplafond van €993.190. Dit betekent een korting van 10% ten opzichte van 2011. In juni 2012 kondigt de gemeente forse bezuinigingen aan voor 2013 en verdere jaren. Het totale beschikbare subsidiebedrag voor 2013 bedraagt €752.243. In overleg met Timpaan beslist de gemeente op welke activiteiten Timpaan de bezuinigingen moet doorvoeren. Timpaan vraagt vervolgens het subsidieplafond aan voor 2013.

In het werkplan 2012 van Timpaan zijn alle projecten opgedeeld in drie programma's: 'Opgroeien', 'Jongerenwerk' en 'Iedereen doet mee'. Timpaan en de gemeente beschouwen 2013 als een overgangsjaar. In 2013 echter wordt de indeling van de projecten in de drie programma's losgelaten als voorbereiding op 'Welzijn nieuwe Stijl'. Voor 2014 worden de projecten opnieuw onder de loep genomen, samengevoegd en soms hernoemd. Vervolgens wordt elk project ingedeeld onder: 'Vrijwillige inzet en participatie', 'Maatschappelijke welzijnsdiensten' of 'Preventie & leefbaarheid'.

Welke kwantitatieve prestatieafspraken zijn er?

In de werkplannen 2012 en 2013 worden per project kwantitatieve, SMART-geformuleerde prestatieafspraken gemaakt. Bijvoorbeeld: *'80% van de kinderen hebben na afloop een CITO-score van A of B'* of *'150 openstellingen'* [red: van de rechte hoek]. In het werkplan van 2014 worden veel minder kwantitatieve prestatieafspraken gemaakt.

In de uitvoeringsovereenkomsten 2012 en 2013 staat dat de subsidie evenredig wordt gekort als een prestatie meer dan 5% achterblijft bij de prestatieafpraak, tenzij dit buiten de schuld van Timpaan gebeurt en de kosten wel zijn gemaakt. Bij overprestatie wordt niet gecompenseerd door de gemeente.

Welke kwalitatieve prestatieafspraken zijn er?

In de werkplannen 2012-2013 worden ook kwalitatieve prestatieafspraken gemaakt, bijvoorbeeld *'training stagebieders'* of *'er wordt samengewerkt binnen de zorgstructuur op school'*. In het werkplan van 2014 worden meer kwalitatieve prestatieafspraken gemaakt dan in 2012 en 2013.

Aan welke beleidsdoelen dragen de vastgelegde prestaties bij?

De gemeente formuleert elk jaar nieuwe beleidsdoelen op basis van de programmabegrotingen. De gemeente formuleert niet jaarlijks een nieuwe opdracht voor Timpaan. Timpaan past het werkplan aan op basis van mondeling overleg met de gemeente. In de werkplannen 2012 en 2013 begint de omschrijving van elk project met het gemeentelijke beleidskader: de in de programmabegroting beschreven maatschappelijke effecten waaraan Timpaan met elk project een bijdrage wil leveren. De meeste projecten van Timpaan sluiten aan op maatschappelijke effecten uit programma 1 (Steenwijkerland werkt en leert) en/of programma 2 (Steenwijkerland leeft), sommige dragen (ook) bij aan beleidsdoelen uit programma 4 (Steenwijkerland woont) of 6 (Steenwijkerland duurzaam). De maatschappelijke effecten waaraan Timpaan moet bijdragen zijn *'Alle Steenwijkerlanders zijn actief'*, *'Kinderen ontwikkelen talenten'*, *'Voorkomen van schulden en bieden van een financieel vangnet'*, *'Iedereen kan zich redden in de samenleving'*, *'Versterken cement in de samenleving'*, *'Gezonde voeding en voldoende beweging'*, *'Jongeren participeren in de samenleving'*, *'Inwoners voelen zich veilig'*, *'Verkeersveiligheid'* en *'Inwoners worden zo vroeg mogelijk betrokken'*.

Het werkplan van 2014 is anders opgebouwd. In het werkplan wordt het gemeentelijke beleidskader niet per project, maar voor het totaal aan projecten genoemd. Daarbij speelt Timpaan inhoudelijk al in op het *'Collegeprogramma gemeente Steenwijkerland 2014 – 2018'* op basis waarvan de raad de nieuwe programmabegroting zal ontwikkelen.

Timpaan heeft in het werkplan 2014 opgenomen dat de welzijnsactiviteiten bijdragen aan de vier maatschappelijke effecten die in het *'Collegeprogramma gemeente Steenwijkerland 2014 – 2018'* zijn beschreven, maar geeft niet aan hoe Timpaan aan deze beleidsdoelen wil bijdragen. Als reden voor het vernieuwde werkplan wordt geschreven: *'De sociaal werkers van Timpaan Welzijn zijn generalisten, met elk hun specialisatie gericht op een bepaalde doelgroep. De uitgangspunten vragen om maatwerk en ruimte voor de professional om in te kunnen springen op de vragen die in de kernen en wijken leven.'*²³

3.3 Bevindingen over verantwoording en sturing

Deze paragraaf beschrijft op welke wijze de onderzochte welzijnsinstellingen zich na afloop van een subsidiejaar inhoudelijk en financieel verantwoorden. Ook wordt beschreven of en hoe het college de verantwoordingsinformatie gebruikt om (tussentijds) bij te sturen. Oftewel, in hoeverre controleert de gemeente of de instelling de afgesproken prestaties daadwerkelijk heeft geleverd en wat doet de gemeente aansluitend met deze informatie?

²³ Werkplan 2014 Timpaan Welzijn 2014 - Samen redzaam. November 2013.

3.3.1 Verantwoording en sturing Scala

Inhoudelijke verantwoording

In de beschikkingen subsidieverlening van 2012 en 2013 is opgenomen dat de gemeente Steenwijkerland de subsidie vast kan stellen na het indienen van een inhoudelijk jaarverslag *'waaruit blijkt of het doel is gerealiseerd en de activiteiten [...] zijn verricht.'* In de beschikking van 2013 wordt voor verdere subsidieafspraken verwezen naar het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' waarin streefgetallen voor leerlingenaantallen zijn opgenomen. In dit werkplan zegt Scala een halfjaarlijkse inhoudelijke verantwoording toe. In het 'Plan van aanpak coach Amateurkunst gemeente Steenwijkerland 2013-2016' staat dat Scala zal rapporteren over inhoudelijke en artistieke kwaliteit, doelgroepen, resultaten, publieksbereik, deelname van verenigingen en mate van integratie van projecten. Scala schrijft: *'In het eerste jaar en tweede jaar rapporteren we ieder kwartaal. Op deze wijze nemen we de gemeente goed mee in het proces en de behaalde resultaten.'*

In 2012 levert Scala ter verantwoording één overkoepelend jaarverslag in dat betrekking heeft op de verrichte activiteiten in de diverse gemeenten die Scala bedient. In dit verslag wordt geen differentiatie gemaakt naar de activiteiten per gemeente. Het college controleert of het jaarverslag aanwezig is en stelt de subsidie van 2012 vast.

In 2013 levert Scala wederom één overkoepelend jaarverslag aan. Dit keer differentieert Scala per gemeente wel de leerlingenaantallen per cursus. Daarnaast is er een kwalitatieve beschrijving van overige activiteiten waar Scala bij betrokken is geweest. De gemeente is niet tevreden over het jaarverslag van 2013, omdat de verantwoording van de leerlingenaantallen niet overeenkomt met de opbouw in het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' en de activiteiten van de coach amateurkunst niet verantwoord worden. Daarbij is er sprake van tegenvallende leerlingenaantallen in programmaliijn 2 (verdiepend onderwijs) waarvoor Scala geen verklaring geeft. Over programmaliijn 1 is afgesproken dat Scala 3.030 leerlingen zou bedienen; dit waren er 4.316. In programmaliijn 2 zouden 134 leerlingen bediend worden; dit waren er 30. De tekortkomingen in de jaarstukken van 2013 zijn aan Scala gecommuniceerd, maar dit heeft niet geleid tot vervolgacties en de gemeente heeft hier ook niet op gestuurd. Scala heeft ervoor gekozen om geen gemeentespecifieke ontwikkelingen in het jaarverslag op te nemen en de gemeente Steenwijkerland heeft tot op heden geen bezwaar gemaakt tegen deze ongedifferentieerde wijze van verantwoorden.

Uit de notulen van het portefeuillehoudersoverleg van december 2014²⁴ blijkt dat Scala in 2013 wel een verslag heeft gemaakt van de activiteiten van de coach amateurkunst²⁵. Hieruit blijkt dat alle afgesproken activiteiten zijn uitgevoerd, maar dat het volgens Scala *'lastig is om goed contact te krijgen met amateurkunstverenigingen'*.

De tussentijdse rapportages aangekondigd in het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' en in het 'Plan van aanpak coach Amateurkunst gemeente Steenwijkerland 2013-2016' worden in 2013 en 2014 niet gemaakt en de gemeente vraagt hier ook niet naar.

24 Notulen pfo december 2014.

25 Het verslag is niet in het bezit van de RKC.

Financiële verantwoording

Scala levert in 2012 een financieel verslag op met een accountantsverklaring. Dit verslag is op instellingsniveau; er is geen differentiatie naar gemeente. Het college controleert of het financieel verslag aanwezig is en stelt de subsidie van 2012 zonder opmerkingen vast. Ook over 2013 levert Scala een overkoepelend financieel verslag met een accountantsverklaring op. Hieruit komt naar voren dat Scala het jaar 2013 afsluit met een negatief exploitatieresultaat van €324.874. De subsidie wordt door de gemeente vastgesteld.

Scala ontvangt van de gemeente Steenwijkerland één subsidie: de drie programmalijnen zijn niet geoormerkt. De gemeente kan uit de jaarrekening niet opmaken hoeveel tijd en geld besteed wordt aan elke programmalijn en zij vraagt hier ook niet om.

Overlegstructuur

In de uitvoeringsovereenkomsten 2012 en 2013 is vastgelegd dat de gemeente Steenwijkerland Scala uitnodigt voor ambtelijk overleg in de maanden mei, augustus, november en februari. Er vindt ambtelijk overleg plaats over het cursusaanbod, leerlingaantallen en resultaten, maar het is niet bekend of het overleg volgens de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst is verlopen. Van het ambtelijk overleg wordt geen verslag opgemaakt. Het ambtelijk overleg is een manier voor de gemeente om informeel een vinger aan de pols te houden over de voortgang van de prestaties en de financiële situatie van Scala. Vanaf 2015 wordt sterker toegezien op het nakomen van afspraken: 2013 werd als een overgangsjaar gezien en de gemeente wilde zich ook in 2014 nog coulant opstellen.

In de uitvoeringsovereenkomsten 2012 en 2013 is vastgelegd dat de gemeente Steenwijkerland Scala twee maal per jaar uitnodigt voor een bestuurlijk overleg. Dit bestuurlijk overleg vond meestal eenmaal per jaar plaats. De wethouder heeft daarnaast ook informeel overleg met uitvoerders van Scala, bijvoorbeeld met de coach amateurkunst. Van het bestuurlijk overleg wordt geen verslag opgemaakt.

Inhoudelijke bijsturing

Vanaf 2013 controleert de gemeente aan de hand van leerlingenaantallen wat Scala bereikt in programmalijn 1 en 2. De door Scala beloofde tussenevaluaties van het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' en het werkplan 2014 worden niet gemaakt en de gemeente vraagt hier niet om. De in 2013 tegenvallende leerlingenaantallen in programmalijn 2 worden wel aangekaart bij Scala. Het is dan echter al eind 2014. Tijdens het ambtelijk overleg wordt vooral informatie uitgewisseld over de stand van zaken. Het beeld dat geschetst is in het 'Werkplan Scala Nieuwe Stijl' is achteraf bezien te optimistisch, maar leerlingenaantallen stijgen ondertussen wel langzaam. De buitenschoolse educatie blijft onder druk staan: kinderen hebben steeds meer keuzes voor hun vrijetijdsbesteding en ouders hebben doorgaans minder geld. De doorstroom van binnenschoolse naar buitenschoolse educatie (onderdeel van programmalijn 1) blijft ook een moeizaam proces.

Scala heeft geen voortgangsrapportage geschreven over de coach amateurkunst. Uit de interviews blijkt dat uitvoering volgens het plan lastig is. *'Het amateurveld is moeilijk bereikbaar en heeft weinig*

behoefte aan interventies van derden'. Inmiddels lijkt wel meer draagvlak te ontstaan onder amateurorkesten en overige amateurclubs op het gebied van kunst en cultuur: 'Ze zien dat een cultuurcoach een rol kan spelen in het kader van hun professionele ontwikkeling en bij het geven van advies, bijvoorbeeld over het aanvragen van subsidies.'

Financiële bijsturing

In 2010 is Scala verzelfstandigd en de gemeenten uit de oude Gemeenschappelijke Regeling hebben afspraken gemaakt over de subsidiëring tot en met 2012, opdat Scala verzekerd was van een bepaald subsidiebedrag per jaar om te kunnen reorganiseren en de bedrijfsvoering te moderniseren. Na het aflopen van de verantwoordelijkheden die voortvloeiden uit het stopzetten van de Gemeenschappelijke Regeling, heeft de gemeente Steenwijkerland een grote bezuiniging doorgevoerd voor 2013. De gemeente heeft een keuze gemaakt uit de door Scala opgestelde programmalijnen en een subsidieplafond aangegeven. Hoe Scala de bezuinigingen precies moest doorvoeren, is niet besproken.

Monitoring beleidsdoelen

De activiteiten van Scala dragen bij aan de volgende beleidsdoelen: het stimuleren van cultuureducatie (2012) en het introduceren van vernieuwende concepten in het verenigingsleven (2013). Voor het realiseren van het laatstgenoemde doel is een coach amateurkunst aangetrokken. De gemeente wil dat inwoners tevreden zijn over het culturele aanbod in Steenwijkerland. Voor de waardering van culturele activiteiten wordt gestreefd naar *'een rapportcijfer van gemiddeld 6,7*. Uit de *'Perspectiefnota 2012-2016'* blijkt dat het rapportcijfer voor culturele activiteiten is gedaald van een 6,4 in 2009 naar een 6,1 in 2011.²⁶ In hoeverre er een causale relatie is tussen de activiteiten van Scala en het (tegenvallende) rapportcijfer is niet vast te stellen. Er zijn namelijk meerdere activiteiten die bijdragen aan hetzelfde beleidsdoel, bijvoorbeeld de activiteiten die uitgevoerd worden door de Bibliotheek.

3.3.2 Verantwoording en sturing Bibliotheek

Inhoudelijke verantwoording

De gemeente verwacht jaarlijks een inhoudelijk verslag van de Bibliotheek waaruit blijkt welke doelen zijn gerealiseerd en of de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn uitgevoerd. Wat deze doelen zijn en welke activiteiten de Bibliotheek moet uitvoeren is onduidelijk. Er is geen uitvoeringsovereenkomst gemaakt met afspraken over prestaties en doelen (zie ook par. 3.2.2). De kwalitatieve en kwantitatieve afspraken zoals geformuleerd in de beschikking bij subsidieverlening zijn al jaren identiek en zeer algemeen geformuleerd. Een uitzondering op het laatste is het streven naar 100% bereik van scholen. De afspraken die de gemeente met de Bibliotheek maakt, zijn dusdanig algemeen geformuleerd dat de bibliotheek hier altijd aan voldoet. Een bereik van 100% op scholen is

²⁶ De gemeente Steenwijkerland meet met behulp van een tweejaarlijkse omnibusenquête de voortgang van beleidsdoelen. Dit rapportcijfer is gemeten in december 2011.

nog niet bereikt, maar dit wordt wel nagestreefd en de inspanningen van de Bibliotheek hebben ertoe geleid dat de dekkingsgraad op scholen de afgelopen jaren is toegenomen.

Het jaarverslag van de Bibliotheek biedt veel meer informatie dan waar de gemeente naar vraagt (ledenaantal, aantal uitleningen, verrichte activiteiten, et cetera). De gemeente heeft naar aanleiding van de jaarverslagen 2012 en 2013 geen schriftelijke vragen gesteld aan de Bibliotheek.

Financiële verantwoording

De Bibliotheek levert elk jaar een jaarrekening met een accountantsverklaring in. Uit de jaarrekeningen valt niet op te maken welke kosten per product of per vestiging worden gemaakt. De gemeente heeft geen vragen gesteld naar aanleiding van de jaarrekeningen.

Overlegstructuur

In de beschikking subsidieverlening worden geen afspraken gemaakt over de overlegstructuur tussen de gemeente en de Bibliotheek. Uit de verslagen die in het bezit zijn gesteld van de rekenkamercommissie van het bestuurlijk overleg is af te leiden dat het overleg minstens eenmaal per jaar plaatsvindt. Tijdens het bestuurlijk overleg wordt vooral gesproken over de financiën van de Bibliotheek; de inhoud komt veel minder aan bod.

Van het ambtelijk overleg worden geen verslagen opgemaakt. Het is onduidelijk hoe vaak het ambtelijk overleg plaatsvindt en wie of wat de agenda van het ambtelijk overleg bepaalt²⁷.

Inhoudelijke bijsturing

De Bibliotheek voert vier keer per jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit onder een panel van mensen met een bibliotheekabonnement. Doordat het panel gemeente-overstijgend is, kunnen de resultaten van Steenwijkerland worden vergeleken met die van andere gemeenten. De resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek worden gedeeld met de wethouder en de verantwoordelijke beleidsmedewerker. Wat de gemeente met deze informatie doet, is niet bekend. Informatie hierover is niet schriftelijk beschikbaar en in jaarverslagen wordt het klanttevredenheidsonderzoek niet genoemd. Tijdens mondeling overleg wordt ook niet bijgestuurd op output of outcome.

Financiële bijsturing

In het bestuurlijk overleg van juli 2011 geeft de gemeente aan dat het wenselijk is dat de Bibliotheek de begroting aanpast zodat duidelijker wordt wat de kosten per product en vestiging zijn. De gemeente en de Bibliotheek verkrijgen dan sturingsinformatie om gezamenlijk te zoeken naar mogelijkheden om de geplande bezuinigingen op te vangen. In 2012 wordt de geplande structurele bezuiniging van 60.000 euro per jaar doorgevoerd. De verhuizing naar het Rabobankpand in Steenwijk heeft een stijging van

²⁷ In het kader van het wederhoor is door de bibliotheek opgemerkt dat er in de bestuursperiode van wethouder Greven vier bestuurlijke overleggen per jaar plaatsvonden en met wethouder Wagteveld tot nu toe twee per jaar.

de huisvestingskosten met zich meegebracht. De gemeente heeft hiervoor op basis van een raadsvoorstel een aanvullende subsidie beschikbaar gesteld.

Monitoring beleidsdoelen

Een aantal doelstellingen uit het 'Collegeprogramma gemeente Steenwijkerland 2010 – 2014: Met kracht naar kwaliteit' gaat over het vergroten van de 'tevredenheid over...'. De vorderingen worden gemeten met behulp van de omnibusenquête, een tweejaarlijks inwonersonderzoek. De uitkomsten geven inzicht in wat er leeft onder de inwoners van Steenwijkerland en de enquête wordt beschouwd als een 'tussenrapport' van de samenleving. Bibliotheken vallen onder het deelprogramma 'Steenwijkerland leeft'. In dit deelprogramma staat dat de bibliotheken moeten fungeren als ontmoetingsplaats voor inwoners. In de omnibusenquête wordt niet specifiek gevraagd naar de tevredenheid van inwoners over de bibliotheek of over de bibliotheek als ontmoetingsplaats. Cijfers over klanttevredenheid die door de bibliotheek zelf worden verzameld, zijn wel bekend bij de gemeente, maar worden niet structureel gebruikt voor verantwoording door de gemeente.

3.3.3 Verantwoording en sturing Timpaan

Inhoudelijke verantwoording

In de uitvoeringsovereenkomst 2012²⁸ komen de gemeente Steenwijkerland en Timpaan overeen dat Timpaan vijf keer per jaar een inhoudelijke rapportage oplevert. Het gaat om kwartaalrapportages binnen een maand na afronding van elk kwartaal en een inhoudelijk jaarverslag vóór 1 mei van het volgende jaar. In de uitvoeringsovereenkomst 2013²⁹ wordt hetzelfde overeengekomen; alleen de verantwoording over het vierde kwartaal is komen te vervallen.

In 2012 heeft Timpaan kwartaalrapportages gemaakt over het eerste, tweede en derde kwartaal. De kwartaalrapportages worden niet altijd volgens het afgesproken tijdpad aangeleverd. De rapportage over het vierde kwartaal is in overleg met de gemeente komen te vervallen. Om de administratieve druk op Timpaan te verlagen, komen de gemeente en Timpaan mondeling overeen dat er vanaf 2013 in plaats van kwartaalrapportages halfjaarlijkse rapportages worden gemaakt. In 2013 wordt één halfjaarlijkse rapportage opgeleverd in augustus. Over het eerste halfjaar van 2014 wordt ook een halfjaarlijkse rapportage opgeleverd. De datum van deze rapportage is onbekend. Het jaarverslag van 2012 wordt nagenoeg op tijd ingeleverd. Het jaarverslag van 2013 wordt in juni 2014 opgeleverd.

De kwartaalrapportages van 2012 en de halfjaarrapportage van 2013 zijn opgebouwd volgens het werkplan. Alle projecten worden apart verantwoord, over alle kwantitatieve prestatieafspraken wordt gerapporteerd en ook over nagenoeg alle teleenheden. Per project worden de activiteiten van Timpaan kwalitatief beschreven. Tegenvallende resultaten worden toegelicht. Prognoses van de prestatieafspraken en voorstellen voor beleidsmatige of praktische bijsturing voor het resterende deel van het jaar worden niet gemaakt. De jaarverslagen 2012 en 2013 zijn opgebouwd zoals afgesproken in de uitvoeringsovereenkomsten: met een kwantitatieve en kwalitatieve verantwoording van de

²⁸ Uitvoeringsovereenkomst subsidie 2012 Stichting Timpaan Welzijn / gemeente Steenwijkerland.

²⁹ Uitvoeringsovereenkomst subsidie 2013 Stichting Timpaan Welzijn / gemeente Steenwijkerland.

activiteiten. Ook wordt zoals afgesproken een overzicht gegeven van de door Timpaan waargenomen trends en ontwikkelingen tijdens de uitvoering van de activiteiten. Hierdoor kunnen de gemeente en Timpaan anticiperen op de toekomst van het welzijnswerk.

In de subsidieverlening 2014 schrijft de gemeente Steenwijkerland dat Timpaan twee keer per jaar een tussenrapportage op dient te leveren van de in het werkplan 2014 overeengekomen prestatie-eenheden en teleenheden. Timpaan moet verder aangeven wat het maatschappelijke effect is geweest van de inzet. Timpaan is tevreden over het feit dat er nu minder gerapporteerd hoeft te worden over kwantitatieve prestatieafspraken en teleenheden en juist meer over kwalitatieve prestatieafspraken dan voorheen. In de halfjaarlijkse rapportage over het eerste half jaar van 2014 verantwoordt Timpaan kwalitatief per project wat in het eerste half jaar is bereikt en, waar afgesproken ook kwantitatief. De vertaling naar maatschappelijke effecten wordt in de tussenevaluatie niet gemaakt, omdat Timpaan moeite heeft om de informatie te vertalen naar meetbare, maatschappelijke effecten.

Financiële verantwoording

Het subsidieplafond van de gemeente Steenwijkerland is leidend is voor het bepalen van de mogelijke ureninzet door Timpaan. Per project bepaalt de gemeente een subsidieplafond en op basis van het totale subsidieplafond rekent Timpaan terug hoeveel uren er aan welzijnswerk kunnen worden besteed. Timpaan levert geen begroting aan bij de subsidieaanvraag en in de jaarrekening staat geen tariefoverzicht voor de verschillende projecten die Timpaan voor de gemeente Steenwijkerland uitvoert. Timpaan levert geen urenregistratie op waaruit blijkt hoeveel uren Timpaan daadwerkelijk heeft besteed aan elk project of in totaal. Het is ook onduidelijk welk uurtarief Timpaan hanteert en welke kosten van Timpaan aan de gemeente Steenwijkerland worden toegerekend en op basis van welke verdeelsleutels³⁰. De gemeente Steenwijkerland heeft geen eisen gesteld aan de inrichting van de financiële verantwoording.

Timpaan heeft eind 2014 tijdens bestuurlijk overleg aangegeven dat de bezuinigingen een effect hebben op nieuwe projecten: er is weinig ruimte meer voor nieuwe ontwikkelingen. De gemeente geeft in hetzelfde overleg aan dat zij over 2014 van Timpaan een financiële verantwoording op productniveau verwacht.

Overlegstructuur

In de uitvoeringsovereenkomsten 2012 en 2013 is afgesproken dat in de maanden mei, augustus, november en februari ambtelijk overleg plaatsvindt over de kwartaalrapportages. Tevens wordt een vijfde ambtelijk overleg afgesproken over de beleidsveranderingen in het jaar volgend op de overeenkomst. Daarnaast wordt afgesproken om twee keer per jaar bestuurlijk overleg te houden over visie en lange termijn ontwikkelingen.

De kwartaalrapportages en de halfjaarlijkse rapportages worden ambtelijk besproken met Timpaan. Afwijkingen worden ook bestuurlijk besproken. Verder is er tijdens het bestuurlijk overleg gesproken

³⁰ Uit de 'staat van baten en lasten 2012 en 2013, regio Steenwijkerland' in de jaarrekening van Timpaan (2013) blijkt dat 51% van de lasten bestaat uit lonen en salarissen, overige personeelskosten en ingehuurd personeel, 13% uit huisvestingskosten en 36% uit andere kosten.

over visievorming, lange termijn ontwikkelingen en bezuinigingen. Er is niet altijd verslag opgemaakt van het bestuurlijk en ambtelijk overleg³¹. Buiten formeel bestuurlijk overleg om, is er in het kader van enkele projecten ook informeel contact tussen de wethouder en medewerkers van Timpaan.

Inhoudelijke bijsturing

De opdracht

In 2005 heeft de gemeente een BCF-opdracht geformuleerd voor het welzijnswerk. Sindsdien wordt het werkplan door Timpaan elk jaar bijgesteld op basis van de aangepaste beleidsdoelen in de programmabegroting, maar er wordt geen nieuwe opdracht geschreven door de gemeente. De nieuwe beleidsdoelen worden toegezonden en wijzigingen ten opzichte van de opdracht van het vorige jaar worden mondeling toegelicht. In 2011 hebben gemeente en Timpaan gezamenlijk een werkplan geschreven. In de jaren daarna heeft Timpaan het werkplan telkens aangepast. Vanaf 2014 is in samenspraak gekozen voor een veel minder strakke invulling van het werkplan: minder prestatieafspraken, indicatoren en teleenheden en minder aandacht voor de directe koppeling tussen beleidsdoelen en activiteiten. De achterliggende idee is dat er meer ruimte moet zijn voor invulling van de opdracht door de uitvoerders.

De uitvoering

In 2012 en 2013 hebben zich in de uitvoering geen noemenswaardige afwijkingen voorgedaan ten opzichte van het werkplan. De gemeente is zeer te spreken over de individuele welzijnswerkers van Timpaan. De welzijnswerkers plegen veel inzet en de loyaliteit naar de gemeente is ruim voldoende. De gemeente geeft Timpaan de ruimte om te schakelen op basis van vraagbehoefte.

Financiële bijsturing

In 2012 en 2013 heeft Timpaan geen noemenswaardige afwijkingen van de prestatieafspraken gerapporteerd. De subsidie is in beide jaren conform de verlening vastgesteld.

De bezuinigingen die vanaf 2013 doorgevoerd zijn, zijn door Timpaan opgevangen door de ureninzet binnen de verschillende projecten te verminderen, door hogere eigen bijdragen van deelnemers te vragen, de kosten van huisvesting te verminderen³² en door werkzaamheden naar vrijwilligers te verleggen. In 2013 vond bij Timpaan een reorganisatie plaats. Deze reorganisatie heeft geleid tot ontslagen en dit heeft geleid tot (frictie)kosten. De subsidie is in 2015 nagenoeg gehalveerd ten opzichte van 2011.

Monitoring beleidsdoelen

In 2012 en 2013 heeft Timpaan zeer gedetailleerd aan het college verantwoord welke activiteiten Timpaan heeft verricht en welke resultaten (*output*) hiermee zijn gerealiseerd. In de jaarverslagen van

31 Van bestuurlijk overleg zijn enkele verslagen in het bezit van de RKC, van ambtelijk overleg zijn geen verslagen in bezit.

32 Per 1 mei 2013 heeft Timpaan zich teruggetrokken uit wijkgebouw De Oerthe.

de gemeente komen de prestaties van Timpaan slechts op zeer beperkte schaal terug. Het is aannemelijk dat de activiteiten van Timpaan bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente, maar ondanks de BCF-systematiek en het nauwkeurig registreren door Timpaan, kan niet vastgesteld worden of en in hoeverre Timpaan heeft bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelen.

3.4 Bevindingen over risicomanagement

Risicomanagement kan worden omschreven als een continu proces van identificeren en analyseren van risico's en het nemen van maatregelen om de kans van het optreden en de omvang van de mogelijke schade te minimaliseren. Onvoorziene omstandigheden of onderschatte invloeden kunnen er namelijk toe leiden dat beoogde activiteiten niet, niet op tijd of niet binnen het budget kunnen worden uitgevoerd. In een steeds complexer wordende samenleving waarin in toenemende mate overheidstaken worden gedecentraliseerd, nemen de risico's toe. Het is daarom belangrijk dat ook lokale overheden aandacht besteden aan risicomanagement.

3.4.1 Beleidsnota

De gemeente heeft in 2006 de 'Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2006' geschreven. De nota is toegespitst op de weerstandscapaciteit van de gemeente. De nota moet elke vier jaar aan de raad worden voorgelegd, maar dit is sinds 2006 niet gebeurd.

In de nota is niet opgenomen hoe de gemeente omgaat met risicomanagement in de subsidierelaties met derden. Ook in de ASV is hierover geen paragraaf opgenomen. Alle geïnterviewden van de gemeente Steenwijkerland zijn niet op de hoogte van de 'Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2006'. De nota wordt bij de dagelijkse werkzaamheden in het kader van subsidieverstrekking dus ook niet gebruikt.

Risicomanagement is een beleidspunt van het college, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de transities. De financiële risico's zijn door het college omschreven op programmaniveau. Er is aandacht voor de financiële risico's in de programmabegroting (risicoparagraaf), het collegeprogramma, de perspectiefnota en in de collegevoorstellen. Er is geen specifiek risicobeleid voor de grote welzijnsinstellingen, wel voor gemeenschappelijke regelingen.

3.4.2 Risicomanagement in de subsidierelatie met Scala

Scala verkeert door de bezuinigingen van onder andere de gemeente Steenwijkerland in een instabiele financiële situatie. De gemeente Steenwijkerland is hiervan op de hoogte. De gemeente stelt dat zij geen risico loopt met de subsidieverlening aan Scala: het betreft een activiteitensubsidie en de gemeente kan niet aansprakelijk gesteld worden voor kosten die Scala maakt. De bevoorschotting is tweejaarlijks, waardoor het risico maximaal de helft van het jaarlijkse subsidiebedrag bedraagt.³³ De gemeente heeft de financiële situatie van Scala niet als risico bestempeld en heeft dus ook geen

³³ Het jaarlijkse subsidiebedrag is €295.000 euro. Vanaf 2015 worden de voorschotten vier maal per jaar verleend.

maatregelen genomen om het risico voor de gemeente te verkleinen.

Risicobeheersing is geen onderwerp van gesprek geweest tijdens ambtelijk of bestuurlijk overleg. Er zijn geen collegevoorstellen in ons bezit waaruit blijkt dat er aandacht zou zijn voor risicomanagement in de subsidierelatie met Scala.

3.4.3 Risicomanagement in de subsidierelatie met de Bibliotheek

De Bibliotheek heeft in 2012 met de Rabobank een huurcontract afgesloten voor een pand in Steenwijk. Deze nieuwe locatie zorgt voor fors hogere maandlasten. Ten tijde van het afsluiten van het huurcontract met de Rabobank is het oude pand van de Bibliotheek nog niet verkocht. De Bibliotheek vraagt de gemeente om in te stemmen met de hogere huurlasten en om garant te staan voor een eventuele restschuld bij de verkoop van het oude pand. Na vele onderhandelingen heeft de gemeente ingestemd om gedurende een periode van tien jaar de huur te betalen. Het gaat over een bedrag van €89.250 per jaar, dat jaarlijks geïndexeerd wordt. De gemeente heeft geweigerd om garant te staan voor een eventuele restschuld bij verkoop van het oude gebouw.

De opdracht aan de Bibliotheek is de afgelopen jaren onveranderd gebleven, een gemeentelijke langetermijnvisie op het bibliotheekwerk ontbreekt. Er wordt in Steenwijkerland nog relatief veel betaald voor huisvesting en prestatieafspraken worden nauwelijks gemaakt. Het aangaan van een tienjarige huurovereenkomst zonder langetermijnvisie kan dus als een financieel risico worden aangemerkt. Aangezien de Bibliotheek buiten de gemeentelijke subsidie geen andere inkomstenbronnen heeft (de inkomsten uit abonnementsgelden zijn marginaal), is de kans groot dat een eventuele restschuld uiteindelijk toch op het conto van de gemeente Steenwijkerland komt.³⁴ De dossiervorming rondom dit onderwerp is niet transparant.

Volgens het bestuur van de Bibliotheek is bestuurlijk noch ambtelijk gesproken over het (afdoende) verzekerd zijn van de Bibliotheek of over mogelijke risico's ten gevolge van onderverzekering. In het proces van subsidieverlening besteedt de gemeente geen aandacht aan verzekeringen op het gebied van aansprakelijkheid, opstal, inboedel en ongevallen.

3.4.4 Risicomanagement in de subsidierelatie met Timpaan

Timpaan³⁵ is als zelfstandige business unit onderdeel van de holding Timpaan Groep. Timpaan Groep biedt een breed pakket diensten aan op het gebied van Welzijn, Kinderopvang, Peuterspeelzaalwerk en Onderwijs. Door de ontgroening en wijzigingen in de Toeslagenwet is er sinds 2012 een dalende vraag naar kinderopvang. Dit heeft geleid tot forse verliezen voor de business unit Kinderopvang van de Timpaan Groep.³⁶ De units van de holding zijn juridische en fiscaal-economische entiteiten. Het verlies van de unit Kinderopvang drukt dus niet direct op de unit Welzijn. Het weerstandsvermogen van de Timpaan Groep is op dit moment nul. Er zijn nog wel stille reserves. Timpaan Groep probeert door de verkoop van panden de financiële situatie te verbeteren. Als de unit Kinderopvang failliet zou

34 Het oude pand is uiteindelijk zonder restschuld verkocht.

35 In deze paragraaf wordt met 'Timpaan' steeds 'Timpaan Welzijn' bedoeld. Voor de holding wordt de naam 'Timpaan Groep' gebruikt.

36 Het verlies bedroeg in 2012 en 2013 ruim €1.200.000 per jaar.

gaan, valt de dekking weg en dit heeft ook zijn weerslag op Timpaan. In de accountantsverklaring die is toegevoegd aan de jaarrekening van 2013 stelt Mazars accountants en belastingadviseurs dat de continuïteit van de holding in gevaar is vanwege de verliezen in de unit Kinderopvang³⁷.

De gemeente is op de hoogte van de financiële situatie van de Timpaan Groep. Het verlies van 1,2 miljoen voor de holding is gerapporteerd aan het college in een collegevoorstel, maar de situatie is door de gemeente niet als een risico aangemerkt. In de uitvoeringsovereenkomst is vastgelegd dat de gemeente de subsidie in termijnen betaalt en dat de gemeente het subsidiebedrag kan terugvorderen bij onderprestatie door Timpaan. De gemeente geeft aan dat zij een zakelijke relatie heeft met Timpaan. De gemeente is niet geneigd Timpaan overeind te houden, mochten de financiële problemen leiden tot een faillissement, wat de gemeente niet verwacht. Het grootste risico is volgens de gemeente dat bij een onvoorzien faillissement het welzijnswerk stil komt te liggen, omdat er niet direct een alternatieve aanbieder zal zijn gevonden. Ondanks de genoemde financiële situatie van de Timpaan Groep, heeft de gemeente Steenwijkerland een intentieverklaring afgegeven dat zij de komende drie jaar met Timpaan wil verder gaan. Alternatieve aanbieders worden door de gemeente Steenwijkerland vooralsnog niet overwogen.

De gemeente heeft geen vragen gesteld over of eisen gesteld aan verzekeringen van Timpaan. Ook hebben de gemeente en Timpaan geen afspraken over privacyprotocollen, kwaliteit, certificering, et cetera.

3.5 Bevindingen over sturing door de raad

Deze paragraaf beschrijft in hoeverre het college en de raad afspraken hebben gemaakt over het aanleveren van begrotings- en verantwoordingsinformatie bij subsidieverstrekking. Daarna wordt de rol van de raad beschreven bij de diverse bezuinigingen. Vervolgens beschrijven we of de raad informatie ontvangt over mogelijke risico's bij subsidieverlening en over mogelijkheden om deze risico's beheersbaar te maken. Ten slotte wordt ingegaan op de visie van de raad op de toekomst van het welzijnswerk, cultuureducatie en het bibliotheekwerk.

3.5.1 Informatievoorziening aan de raad over subsidies en resultaten

De subsidieverlening aan Scala, de Bibliotheek en Timpaan maakt onderdeel uit van de beleidscyclus van de gemeente. In de 'Perspectiefnota 2012-2016' worden de beoogde maatschappelijke effecten op de korte en op de lange termijn beschreven en de hierbij toegekende budgetten. In de perspectiefnota worden de voorgenomen bezuinigingen op de Bibliotheek (€60.000 per jaar) en Timpaan (€50.000 per jaar) geëxpliciteerd. Het college wil aan de hand van de perspectiefnota de politieke discussie aangaan met de raad. Op basis van deze discussie en de gemaakte keuzes ten aanzien van een aantal beslispunten, wordt door het college de programmabegroting opgesteld.

³⁷ In het kader van het ambtelijk wederhoor is opgemerkt dat alle onderdelen van Timpaan Kindercentra zijn overgegaan naar andere kinderopvangorganisaties en geen onderdeel meer uitmaken van de Timpaan Groep.

Raadsleden krijgen via de gemeentelijke jaarrekening inzage in het financiële eindoverzicht over een begrotingsjaar. Substantiële afwijkingen van de begroting - voor zover bekend gedurende een subsidiejaar - worden in de tussenrapportages (buraps) vermeld.

Raadsleden geven aan globaal te weten hoeveel subsidie de diverse welzijnsinstellingen op jaarbasis van de gemeente hebben gekregen en wat ze hiervoor hebben gedaan. Er is verschil van mening tussen de raadsleden over het detailniveau waarop zij geïnformeerd willen worden over de prestaties van de welzijnsinstellingen. Sommige raadsleden willen de verantwoordelijkheid voor de controle op *output* zoveel mogelijk bij het college neerleggen; andere raadsleden willen hierbij betrokken worden.

De jaarverslagen van de gesubsidieerde instellingen zitten bij de ingekomen stukken en deze kunnen door de raadsleden worden bestudeerd. Het komt niet of nauwelijks voor dat de raad op basis van de jaarverslagen vragen stelt aan het college. Raadsleden zijn niet in detail op de hoogte van de afspraken die het college met de uitvoerders maakt en het is voor raadsleden dan ook lastig te beoordelen of de instelling de gewenste prestaties heeft geleverd.

Naast informatie vanuit het college wordt de raad soms ook rechtstreeks door de instellingen geïnformeerd. De Bibliotheek bijvoorbeeld nodigt raadsleden uit voor een gesprek waarbij wordt gesproken over de visie op het bibliotheekwerk en over de plannen voor de nabije toekomst. Ook Scala laat zien wat zij doet en nodigt raadsleden uit om bij te praten. Timpaan nodigt geen raadsleden uit, maar raadsleden nemen soms zelf het initiatief om naar Timpaan te gaan.

3.5.2 Keuzes van de raad inzake bezuinigingen

De raad heeft substantiële bezuinigingen voor Timpaan en Scala doorgevoerd. De keuzes die gemaakt moesten worden om deze bezuinigingen het hoofd te bieden, zijn in eerste instantie door deze instellingen zelf gemaakt. De raad heeft hierover niet concreet geadviseerd, maar hij heeft wel aangegeven dat de voorkeur uitgaat naar bezuinigingen op huisvesting en overhead en niet op activiteiten.

Timpaan heeft, met goedkeuring van de gemeente, sinds 2011 bepaalde activiteiten niet meer of met minder uren uitgevoerd dan voor de bezuinigingen.

De raad heeft de voorgenomen bezuiniging op het bibliotheekwerk van 60.000 euro in 2012 doorgevoerd. De raad heeft ook ingestemd met een jaarlijkse bijdrage à €89.250 voor de huur van de bibliotheekvestiging in Steenwijk. Het is de RKC niet bekend of de raad volledig geïnformeerd was voordat een besluit werd genomen over de verhuizing en over de toezegging om gedurende tien jaar de huur te bekostigen.

De raad heeft 'een groot hart voor de bibliotheek'. De raad en de afzonderlijke fracties worden actief geïnformeerd door de bibliotheek over de plannen op korte en lange termijn en de daarbij behorende kosten. Raadsleden geven aan dat inzicht in wat de instellingen doen en welke kosten dit met zich meebrengt belangrijk is binnen de context van nieuwe bezuinigingsrondes. Het is belangrijk om te weten wat er nog op huisvesting en dergelijke bezuinigd kan worden, voordat er bezuinigd moet worden op activiteiten. Raadsleden willen op basis van kennis kunnen meedenken aan de invulling van de bezuinigingen. De bezuiniging gaat immers om grote bedragen en dan is het belangrijk om te weten: 'wat kan er nog af.'

3.5.3 Risicomanagement

De raad is niet actief bezig met het risicomanagement van subsidierelaties en heeft hiertoe ook geen opdracht aan het college gegeven. Of het college naar risico's kijkt, is bij de raadsleden niet bekend. De raad is niet op de hoogte van de holdingconstructie waarvan Timpaan onderdeel is en de financiële situatie van Scala.

De raad is op de hoogte van het feit dat bij subsidieverlening van meer dan €50.000 een stringentere verantwoordingsystematiek geldt dan bij lagere subsidiebedragen. De raad vertrouwt erop dat het college in het proces van subsidieverlening en subsidievaststelling voldoende oog heeft voor financiële resultaten en risico's. Gezien het vertrouwen in het college bij de handhaving van de regels bij subsidieverstrekking, is 'risicomanagement' geen onderwerp van gesprek bij de raad.

3.5.4 Langetermijnvisie

Er zijn ontwikkelingen ten aanzien van de WMO, de inzet van mantelzorgers en de inzet van vrijwilligers. De raad heeft onvoldoende zicht of Timpaan naar behoren anticipeert op nieuwe ontwikkelingen en de versterking van de nulde lijn. Wel wordt geconstateerd dat het jeugd- en jongerenwerk nu een andere insteek heeft dan vroeger. De raadsleden zijn het er over eens dat hierover een discussie gevoerd zou moeten worden.

Scala en de Bibliotheek hebben zelf een langetermijnvisie aan de raad gepresenteerd. De raad heeft deze voor kennisgeving aangenomen: er is geen discussie geweest over de langetermijnvisies en er heeft ook geen bijsturing plaatsgevonden.

Bijlage 1: normenkader

Normenkader Steenwijkerland

Normen	Criteria
1. De gemeente legt beoogde doelen vast in afspraken met uitvoerende grote instellingen.	1a. Het college heeft smart geformuleerde kwantitatieve prestatieafspraken vastgelegd met de uitvoerende instellingen.
	1b. Het college heeft kwalitatieve prestatieafspraken vastgelegd met de uitvoerende instellingen.
	1c. De vastgelegde prestaties dragen bij aan de in begroting, collegeprogramma en andere beleidsstukken geformuleerde doelen.
2. Subsidieverstrekking vindt plaats volgens de in de Algemene Subsidieverordening Steenwijkerland 2010 vastgestelde kaders en regels.	2a. De aanvraag wordt ingediend m.b.v. het aanvraagformulier.
	2b. De aanvraag gaat vergezeld van beschrijving van activiteiten, doelstellingen en resultaten die worden nagestreefd.
	2c. De aanvraag gaat vergezeld van begroting en dekkingsplan van de kosten.
	2d. De aanvraag geschiedt uiterlijk 31 maart van het voorafgaande jaar.
	2e. Het college beslist over de aanvraag uiterlijk 31 december van het voorafgaande jaar.
	2f. Bij de subsidieverlening geeft het college aan welke verplichtingen de subsidieontvanger heeft aangaande de verantwoording.
	2g. Bij de subsidieverlening geeft het college aan hoe betaling en bevoorschotting plaatsvindt.
	2h. Het college controleert of subsidieontvangers zich houden aan de meldingsplicht bij veranderende omstandigheden.
	2i. De aanvraag tot vaststelling geschiedt uiterlijk 30 april van het volgende jaar.

	2j. Het college controleert of de aanvraag tot vaststelling voorzien is van inhoudelijk verslag, financieel verslag, balans en accountantsverklaring.
	2k. Het college stelt de subsidie vast uiterlijk 8 weken na ontvangst aanvraag vaststelling.
	2l. Afwijkingen van de verordening worden door het college vooraf schriftelijk vastgelegd.
3. Het college evalueert of de met de subsidieverstrekking beoogde doelen zijn gerealiseerd en stuurt bij.	3a. Het college controleert, mede aan de hand van rapportages, of de afgesproken prestaties juist en tijdig zijn geleverd.
	3b. Het college onderneemt waar nodig actie, wanneer prestaties onder de maat zijn.
	3c. Het college monitort de voortgang van de beleidsdoelen.
4. Het college beheert risico's bij de subsidieverlening aan welzijnsinstellingen.	4a. Het college identificeert risico's bij de subsidieverlening.
	4b. Het college analyseert en beoordeelt risico's bij de subsidieverlening.
	4c. Het college stelt per risico beheersmaatregelen vast.
	4d. Het college monitort de risico's en rapporteert hierover.
5. De raad is in staat te sturen op basis van begrotings- en verantwoordingsinformatie en informatie over risicobeheersing.	5a. Het college en de raad hebben afspraken gemaakt over het aanleveren van begrotings- en verantwoordingsinformatie en informatie over risicobeheersing.
	5b. De raad krijgt tijdig adequate begrotings- en verantwoordingsinformatie en informatie over risicobeheersing aangeleverd door het college.
	5c. De raad gebruikt begrotings- en verantwoordingsinformatie en informatie over risicobeheersing bij het uitvoeren van haar kaderstellende en controlerende rol.

Bijlage 2: referenties

Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	Functie	Organisatie
Mw. Cora Vonk-Winters	Beleidsmedewerker	Gemeente Steenwijkerland
Mw. Sietske Nauta	Beleidsmedewerker	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. Jacques Wagteveld	Wethouder	Gemeente Steenwijkerland
Mw. Dieke Frantzen-Boeve	Wethouder	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. Jan Knol	Beleidsmedewerker	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. Hans Hilbers	Directeur	Stichting Openbare Bibliotheek Kop van Overijssel
Mw. Trijn Jongman-Smit	Raadslid PvdA	Gemeente Steenwijkerland
Mw. Vrouwk Weemstra-Van Dorsten	Raadslid CDA	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. Bert Dedden	Raadslid Buitengewoon Leefbaar	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. Ludwig Lassche	Raadslid CPB	Gemeente Steenwijkerland
Mw. Anke van Gorkum	Regiomanager	Timpaan Welzijn
Dhr. Martin van Iperen	Directeur	Timpaan Welzijn
Dhr. Harm Matthijssen	Controller, Manager FC&I	Timpaan Welzijn

GEMEENTE

Algemene subsidieverordening Steenwijkerland 2010

Brief verlenging indieningstermijn subsidieaanvraag 2013 aan Scala (30 maart 2012)

Brief subsidie 2012 aan Bibliotheek (14 juli 2011)

Collegeprogramma gemeente Steenwijkerland 2010 – 2014: Met kracht naar kwaliteit

Collegeprogramma gemeente Steenwijkerland 2014 – 2018: Verantwoord anders

Jaarrekening 2012

Jaarrekening 2013

Jaarverslag 2012

Jaarverslag 2013

Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (2006)

Notulen PFO Onderwijs, Cultuur en Archieven (4 december 2014)

Overdrachtdossier 2014: Met kracht naar kwaliteit

Perspectiefnota 2012-2016

Perspectiefnota 2013-2017

Programmabegroting 2012-2015

Programmabegroting 2013-2016

Programmabegroting 2014-2017

Subsidievaststelling 2012 aan Bibliotheek (21 juni 2013)

Subsidievaststelling 2013 aan Bibliotheek (28 juni 2014)

Subsidievaststelling 2012 aan Timpaan (geen datum)

Subsidievaststelling 2013 aan Timpaan (10 juli 2014)

Subsidievaststelling 2012 aan Scala (28 juni 2013)

Subsidievaststelling 2013 aan Scala (26 september 2014)

Subsidieverlening 2012 aan Bibliotheek (14 december 2012)

Subsidieverlening 2013 aan Bibliotheek (19 november 2012)

Subsidieverlening 2014 aan Bibliotheek (10 december 2013)

Subsidieverlening 2012 aan Scala (27 december 2011)

Subsidieverlening 2013 aan Scala (20 december 2012)

Subsidieverlening 2014 aan Scala (19 december 2013)

BIBLIOTHEEK

Aanvraag subsidievaststelling 2012 (29 april 2013)

Aanvraag subsidievaststelling 2013 (30 april 2014)

Accountantsverklaring 2012

Brief intrekking subsidieaanvraag 1 april 2011 (24 augustus 2011)

Exploitatiebegroting 2013

Jaarplan Bibliotheek Kop van Overijssel 2012

Jaarrekening 2012

Jaarverslag 2012

Subsidieaanvraag 2012 (23 augustus 2011)

Subsidieaanvraag 2013 (31 maart 2012)

Subsidieaanvraag 2014 (29 april 2013)

SCALA

Aanvraag subsidievaststelling 2012 (29 mei 2013)

Aanvraag subsidievaststelling 2013 (14 mei 2014)

Accountantsverklaring Scala 2012

Accountantsverklaring Scala 2013

Begroting 2012

Begroting 2013

Concept prestatierapport gemeente Steenwijkerland (april 2013)

Jaarrekening 2012

Jaarrekening 2013

Jaarverslag 2012

Jaarverslag 2013

Plan van aanpak coach Amateurkunst gemeente Steenwijkerland 2013-2016

Subsidieaanvraag 2013 (7 november 2012)

Subsidieaanvraag 2014 (3 juni 2013)

Uitvoeringsovereenkomst Scala en gemeente Steenwijkerland 2011-2012

Werkplan Scala 2012 (Scala Steenwijkerland): Scala nieuwe Stijl

Werkplan Scala 2014: Samen redzaam

TIMPAAN

Accountantsverklaring 2012

Accountantsverklaring 2013

Jaarrekening 2012

Jaarrekening 2013

Jaarverslag 2012

Jaarverslag 2013

Subsidieaanvraag 2012 (30 maart 2011)

Subsidieaanvraag 2013

Subsidieaanvraag 2014

Uitvoeringsovereenkomst subsidie 2012 Stichting Timpaan Welzijn / gemeente Steenwijkerland

Uitvoeringsovereenkomst subsidie 2013 Stichting Timpaan Welzijn / gemeente Steenwijkerland

Werkplan 2011 Gemeente Steenwijkerland

Werkplan 2012 Gemeente Steenwijkerland

Werkplan 2013 Gemeente Steenwijkerland

Rekenkamercommissie Steenwijkerland
t.a.v. Mr. H. Haan
Postbus 162
8330 AD STEENWIJK

behandeld door Hinke van der Honing
afdeling MO
telefoon
Ons kenmerk 1613-4-MO-HvdH
uw kenmerk
bijlagen



Steenwijk
(verzenddatum)
Onderwerp

24 MAART 2016

Bestuurlijke reactie rapport "Alles Welgeteld?!"

Geachte heer Haan,

Met interesse hebben wij kennis genomen van uw concept-rapport "Alles Welgeteld?!" een onderzoek naar de subsidieverstrekking aan grote welzijnsinstellingen in Steenwijkerland. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om onze zienswijze op dit rapport kenbaar te maken.

Het ambtelijke hoor- en wederhoor had betrekking op hoofdstuk 3. Het bestuurlijk hoor- en wederhoor is vooral gericht op de conclusies en aanbevelingen. De conclusies zien wij als feedback en we pakken ze ook op als opmerkingen waarvan kan worden geleerd.

Voordat we ingaan op de aanbevelingen willen we wijzen op het feit dat het onderzoek de periode 2012-2013 (eventueel 2014) betrof. Sinds die tijd zijn er al ontwikkelingen geweest in het proces rondom de subsidieverstrekking. In sommige gevallen zijn uw aanbevelingen dan ook al (deels) uitgevoerd.

Achtereenvolgens worden de aanbevelingen genoemd en geven wij kort onze reactie daarop.

1. Schaf BCF (beleidsgestuurde contractfinanciering) af

BCF is binnengehaald als hét instrument dat zou helpen bij de worsteling om meer grip te krijgen op beleid, doelen en geld. Het doel hiervan, een kanteling van geld-gestuurd naar resultaat-gestuurd werken is een al langer lopend gemeentebreed traject. Wij zijn van mening dat de ingezette kanteling voortgezet moet worden. Mogelijk op een andere, beter passende, wijze dan het BCF.

2. Nieuwe ASV, beleidsregels en controle afspraken

Er is de afgelopen jaren veel gebeurd en u geeft aan dat de ASV beter zou kunnen aansluiten bij de participatiesamenleving en de actuele ontwikkelingen in het sociale domein. Wat niet vergeten moet worden is dat de door u onderzochte periode betrekking had op 2012 en 2013 en waar mogelijk 2014. De ASV is per 1 januari 2011 aangepast aan de toenmalige situatie. De ASV was in

de onderzochte periode (2012-2014) dus tussen 1 en 4 jaar oud. De verordening was passend voor dié periode. Het is goed een verordening periodiek te actualiseren. De aanbeveling te komen tot een nieuwe ASV waarbij opnieuw administratieve lastenverlichting bereikt kan worden nemen we graag over.

Voor wat betreft integraal risicomanagement, hiervoor hebben wij al de nodige inspanningen gedaan. Vanuit Interne Controle zijn er ook aanbevelingen gedaan op het vlak van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast wordt er 2 keer per jaar een interne controle gedaan naar de mate waarin het subsidie proces rechtmatig wordt uitgevoerd.

3. Maak zakelijke afspraken met de instellingen

Al in 2014 en 2015 is de lijn van zakelijkere afspraken ingezet. De door u aangegeven lijst met afspraken kan hierbij helpen. Overigens is het wel zo dat er bij 'afspraken' altijd twee partijen zijn die zich beiden aan de afspraken moeten houden.

4. Laat beleidsdoelen leidend zijn

Deze aanbeveling zien wij in het verlengde van aanbeveling 3. Bij het vaststellen van de zakelijke afspraken in de beschikking moeten de beleidsdoelen (uit de programmabegroting) leidend zijn. Het kunnen rapporteren over het realiseren van deze doelen is een waardevolle bijdrage aan het jaarverslag. Overigens moet worden opgemerkt dat de nieuwe wet- en regelgeving op dit terrein sterk in beweging is. Het is de vraag in hoeverre in de toekomst sturen op outcome nog door de gemeentes gehanteerd zal blijven.

5. Vergroot de bestuurlijke controle

Belangrijke stappen in het subsidieproces worden al met de betreffende portefeuillehouder en het college doorgenomen. Bij grotere gesubsidieerde instellingen zijn de bestuurlijk overleggen ingepland gedurende het jaar. Hier zijn dus al de nodige stappen in gezet.

Bij het doornemen van de aanbevelingen is het belangrijk in het oog te houden in hoeverre de gemeente zelf invloed kan uitoefenen op proces en inhoud en in hoeverre de gemeente afhankelijk is van de input van de partners. Het maken van afspraken maken met instellingen over productie en daarbij sturen op outcome vanuit gemeente is één kant van de zaak. Het leveren van productie en aangeven van de resultaten door de instellingen is een andere kant van de zaak. Beide partijen moeten bereid zijn mee te gaan in de aanbeveling om te komen tot een verbeterd resultaat.

Tot zover onze reactie. Wij kunnen ons voorstellen dat u naar aanleiding van deze brief vragen heeft. In dat geval kunt u contact op nemen met onze medewerkster, Hinke van der Honing.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Steenwijkerland,
de secretaris, de burgemeester,


drs. S.S. Weistra


M.A.J. van der Tas

Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn snelle reactie op het onderzoek.

De commissie stelt verheugd vast dat het college positief is over de aanbevelingen en aangeeft dat, mede vanwege tijdsverloop, deze in sommige gevallen dan ook al (deels) zijn uitgevoerd. Verderop komen we hierop nog terug. De reactie van het college dat het de conclusies als feedback ziet en die het oppakt als opmerkingen waarvan kan worden geleerd zien wij als de uiting van zijn voornemen om ook met de conclusies aan de slag te gaan.

Het college gaat vervolgens successievelijk in op de aanbevelingen. Wij volgen die opzet in ons nawoord.

Aanbeveling 1: Schaf BCF af.

Met het college zijn wij van mening dat de kanteling van geld- naar resultaatgestuurd werken moet worden voortgezet. Over de uitvoering van ons advies blijft het college vaag.

Wij adviseren uw raad om hierover meer duidelijkheid te vragen van het college en met het college hierover een resultaatgestuurde afspraak te maken.

Aanbeveling 2: Nieuw ASV, beleidsregels en controleafspraken.

Het college geeft aan, de aanbeveling om tot een nieuwe ASV te komen over te nemen. Wij verwachten dat uw raad en het college hierover bij de behandeling van dit rapport concrete afspraken zullen maken over de termijn waarbinnen dit gaat gebeuren en op welke wijze uw raad in het voorbereidingsproces wordt betrokken.

Het college vervolgt zijn reactie met een informatie over het risicomanagement en de interne controle. Helaas gaat de opmerking van het college voorbij aan de inhoud van onze aanbeveling, namelijk de aanpassing van de beleidsregels en de actualisering van de AO en IC (afspraken met betrekking tot de administratieve organisatie en interne controle). Wij hebben in ons onderzoek geconstateerd dat deze acties nodig zijn en vinden hierover in de reactie van het college te weinig terug.

Wij adviseren uw raad om het college te verzoeken hierover meer duidelijkheid te scheppen.

Aanbeveling 3: Maak zakelijke afspraken met de instellingen.

Het college is in zijn reactie op deze aanbeveling wel erg bescheiden door te stellen dat er bij 'afspraken' altijd twee partijen zijn die zich beiden aan de afspraken moeten houden. Op zich heeft het college niet ongelijk. Wij zijn echter van mening dat de gemeente zich ten opzichte van de gesubsidieerde instellingen in een veel sterkere positie bevindt op grond van het adagium "Wie betaalt die bepaalt".

Wij adviseren uw raad om het college op te dragen conform onze aanbeveling de subsidievoorwaarden binnen een door uw raad vast te stellen termijn aan te passen.

Aanbeveling 4: Laat beleidsdoelen leidend zijn.

Het college neemt deze aanbeveling over, maar houdt in het slot van zijn reactie een slag om de arm, door te verwijzen naar beweging op het terrein van wet- en regelgeving.

Ook in deze is het college, naar onze mening, te terughoudend. Er zijn namelijk, sterk vereenvoudigd, twee mogelijkheden:

Ofwel de gemeente is slechts uitvoerder van landelijk beleid: de gemeente als doorgeefluik. Uw raad heeft geen ruimte om aanvullende doelen te stellen, integendeel het college voert hier dan rijksregels uit, voor het door het rijk vastgestelde budget. Het 'financiële beleidsdoel' van uw raad is dan bij vaststellingen van de jaarbegroting: doen wat moet voor het beschikbare budget.

Ofwel de gemeente heeft een eigenstandige taak met bijbehorende bevoegdheden: uw raad kan (aanvullende) beleidsdoelen, inhoudelijk en financieel, stellen en hiervoor geld beschikbaar stellen.

Wij adviseren uw raad om het college uit te nodigen binnen drie maanden een uitvoerbare vertaling te geven aan in de aanbeveling geformuleerde advies.

Aanbeveling 5: Vergroot de bestuurlijke controle.

Het college geeft aan dat op dit onderdeel al de nodige stappen zijn gezet. Dit verheugt ons. Wij hadden echter graag gezien dat het college in zijn reactie niet alleen procedureel (de bestuurlijke overleggen zijn ingepland) had gereageerd maar ook onze expliciete constatering dat er te weinig bestuurlijke sturing is geweest had onderschreven en had aangegeven die noodzaak te onderkennen en hiermee aan de slag te gaan.

Wij zijn van mening dat het college hier een helder standpunt naar uw raad moet formuleren, zowel ten aanzien van de bestuurlijke controle op de rechtmatigheid als die op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van, door uw raad, vastgestelde beleidsdoelen.

Wij adviseren u om hierover met het college in discussie te gaan.

Tenslotte maakt het college zich, in de een na laatste alinea, bewust of onbewust weer klein. Wij hebben hiervoor al aangegeven hoe we hierover denken.