

We hebben ons voorgenomen om

**Een onderzoek naar budgetsubsiëring
en prestatiecontracten
in de gemeente Almelo**



**RekenkamerCommissie Almelo
21 juni 2013**

Colofon

RekenkamerCommissie Almelo

Dit onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd

Onderzoekers:

Drs. W.J. Oosterveld-Sanders

Drs. E. de Haan

Drs. A.A. de Boer

Drs. A.B.M. Gloerich

Contactgegevens

Rekenkamercommissie Almelo

Postbus 5100

7600 GC Almelo

Telefoon 0546-541765

E-mail a.deboer@almelo.nl

www.almelo.nl/rekenkamer

Inhoudsopgave

Pagina

Voorwoord

5

Deel A: Bestuurlijk rapport

6

1. Inleiding

1.1	Inleiding	7
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	7
1.3	Doelstelling en vraagstelling	8
1.4	Aanpak onderzoek	9
1.5	Verantwoording van het onderzoek	9
1.6	Leeswijzer	10

2. Beantwoording van de onderzoeksvragen

2.1	Inleiding	11
2.2	Welke overeenkomsten van budgetsubsiëring zijn gerealiseerd?	11
2.3	Op welke wijze worden overeenkomsten van budgetsubsiëring bewaakt?	12
2.4	Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?	13
2.5	Overige bevindingen	15

3. Conclusies

3.1	Hoofdconclusie	16
3.2	Conclusies van de Rekenkamercommissie	16

4. Aanbevelingen

17

Deel B: Nota van bevindingen	24
5. Begripsomschrijving	
5.1 Wat is een subsidie?	25
5.2 Indicatoren	27
6. Beleid en kaderstelling	
6.1 Beleid en kaderstelling in de gemeente Almelo	28
6.2 Instrumentarium voor de raad	31
6.3 Nieuwe ontwikkelingen	32
6.4 Pilot Beleidsgestuurde Contractfinanciering	33
7. Bevindingen per onderzochte gesubsidieerde instelling	
7.1 Inleiding en opzet	34
7.2 Onderzoeksvragen en normen	34
7.3 De Muziekschool Twente	36
7.4 Theaterhotel Almelo	38
7.5 Stichting Scoop Welzijn	41
7.6 Expertis Onderwijsadviseurs	44
7.7 Tactus Verslavingszorg	46
7.8 Stichting Maatschappelijk Werk Noordwest Twente	48
7.9 Stichting Humanitas Onder Een Dak	50
7.10 Sportbedrijf Almelo	52
7.11 Overige bevindingen	53
8. Casus: Stade traject	
8.1 Inleiding	54
8.2 Het Stade concept (10 stappen)	54
8.3 Implementatie door Stade Advies	55
8.4 Aard van de samenwerking met Scoop en ervaringen tot nu toe	55
8.5 Ervaringen met het 10 stappenplan	57
Bijlage: Lijst geïnterviewde personen	59

Voorwoord

De RekenkamerCommissie Almelo (RCA) heeft een onderzoek gedaan naar de invoering van budgetsubsiëring en de daarbij horende prestatiecontracten bij door de gemeente Almelo gesubsidieerde instellingen. De RCA beoogt met dit onderzoek de gemeenteraad inzicht te verschaffen in de stand van zaken rondom de invoering van budgetsubsiëring en prestatiecontracten in Almelo.

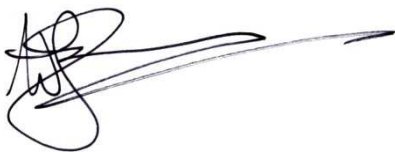
De RCA is met het onderzoek gestart in januari 2010, maar heeft het onderzoek eind 2010 stilgelegd in verband met het onderzoek naar het zogenoemde dossier Fortezza. Na afronding van het Fortezza onderzoek is het onderzoek naar de budgetsubsiëring en de prestatiecontracten verder voortgezet. Omdat de ontwikkelingen intussen ook verder waren gegaan, is dat aanleiding geweest voor aanvullend onderzoek.

In september 2007 heeft de RCA de uitkomsten van een oriënterend onderzoek naar het subsidiebeleid in Almelo gepresenteerd. Eén van de conclusies was dat Almelo had gekozen voor het gefaseerd invoeren van het instrument budgetsubsidie. Ten tijde van het oriënterend onderzoek was er nog te weinig resultaat. De RCA heeft toen aangekondigd dat er in 2007 of 2008 gestart zou worden met een diepgaander onderzoek, waarbij de nadruk zou liggen op de implementatie van budgetsubsiëring en prestatiecontracten. Het onderzoek is uiteindelijk in 2010 begonnen en is nu tot een afronding gekomen.

De conceptnota van bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd. Doel was om de door de RCA gerapporteerde gegevens te verifiëren, zodat zeker is dat in de nota van bevindingen geen onjuistheden staan vermeld. Het resultaat van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft geleid tot enkele aanpassingen in de tekst. De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

De RCA wil van iedereen die op welke wijze dan ook een bijdrage heeft geleverd aan het onderzoek hiervoor hartelijk dank zeggen.

Namens de RekenkamerCommissie Almelo



drs. W.J. Oosterveld-Sanders

13 juni 2013

DEEL A

BESTUURLIJK RAPPORT

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Het subsidiebeleid in Nederland is volop in ontwikkeling. Ook in de gemeente Almelo komen gesubsidieerde maatschappelijke instellingen steeds meer op afstand te staan. Het meeste subsidiegeld gaat naar grote instellingen. De gemeente zal steeds meer proberen te sturen op concrete prestaties en activiteiten.

Uit landelijke benchmarks blijkt dat het vaak niet duidelijk is of subsidies daadwerkelijk bijdragen aan het beoogde resultaat. Gemeenten (en daarmee gemeenteraden) hebben niet altijd even makkelijk zicht op de doelen/effecten die bereikt moeten worden met subsidieverlening. Het zijn de volgende aspecten waar gemeenten vaak mee worstelen:

- o de doelen van het gemeentelijke beleid zijn niet expliciet, specifiek en meetbaar;
- o er is geen koppeling tussen gemeentelijk beleid en subsidieafspraken;
- o de afspraken met gesubsidieerde instellingen zijn niet specifiek en meetbaar;
- o gesubsidieerde instellingen verantwoorden zich niet over de realisatie van de doelen;
- o de gemeente gebruikt de verantwoording van de instellingen niet om bij te sturen.

Uit landelijk onderzoek blijkt, dat veel gemeenten moeite hebben met een effectieve invulling van hun subsidiebeleid. Dat zien we ook in Almelo.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

In september 2007 heeft de Rekenkamercommissie Almelo (RCA) een oriënterend onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Almelo gepresenteerd. Dit onderzoek is mede gehouden naar aanleiding van de in 2003 opgestelde Nota Subsidiebeleid en de op 16 december 2004 vastgestelde Subsidieverordening gemeente Almelo 2005. In de eerstgenoemde nota stelt het College al dat *"In Almelo in het verleden knelpunten zijn ervaren bij het bepalen van de uitgangspunten voor budgetsubsidieëring. De grote opgave voor Almelo is om een adequate werkwijze te ontwikkelen; adequaat in die zin dat de sturing ten aanzien van het gesubsidieerde veld wordt versterkt maar niet in de valkuil wordt getrapt om teveel tot in detail te willen sturen."*

Een van de conclusies uit het oriënterend onderzoek was dat de gemeente Almelo heeft gekozen voor een gefaseerd invoeren van het instrument van budgetsubsidies en dat daarmee ten tijde van het oriënterend onderzoek nog te weinig resultaten of gegevens bekend waren. In het rapport is aangekondigd dat in 2007 of 2008 gestart zou worden met een diepgaander onderzoek, waarbij de nadruk zou liggen op de in- en uitvoering van budgetsubsidieëring en prestatiecontracten.

Later dan aangekondigd is de RCA in januari 2010 gestart met bedoeld onderzoek, maar heeft dit onderzoek tijdelijk stopgezet, vanwege de vraag van de raad om een onderzoek te starten naar het zogenoemde dossier Fortezza. Na afronding van het Fortezza-onderzoek heeft de RCA de draad weer opgepakt en het onderzoek naar het subsidiebeleid en meer in het bijzonder de budgetsubsidie afgemaakt. De ontwikkelingen gedurende de jaren 2010 t/m 2013 zijn zoveel mogelijk meegenomen.

1.3 Doelstelling en vraagstelling

In het onderzoeksplan van januari 2010 heeft de RCA de volgende doelstelling geformuleerd:

De doelstelling van dit onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te verschaffen in de stand van zaken rondom de invoering van budgetsubsiëring en prestatiecontracten in Almelo.

Ter toelichting:

In de Algemene Subsidieverordening gemeente Almelo 2005 (ASV) wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende soorten subsidie:

- a) budgetsubsidie,
- b) exploitatiesubsidie,
- c) waarderingssubsidie,
- d) investeringssubsidie,
- e) eenmalige subsidie,
- f) startsubsidie.

In dit onderzoek beperken we ons tot de budgetsubsidies en alles wat daarmee samenhangt. De ASV 2005 geeft aan dat onder een budgetsubsidie wordt verstaan: een subsidie voor de duur van één of meerdere jaren op grond van producten en prestaties. In hoofdstuk 2 van genoemde subsidieverordening wordt aangegeven hoe de procedure met betrekking tot het verlenen van een budgetsubsidie verloopt. In artikel 16 wordt aangegeven dat "ter uitvoering van een subsidieverleningsbesluit als uitvoeringsovereenkomst tussen de gemeente en de instelling een budgetsubsidieovereenkomst kan worden gesloten. In deze overeenkomst worden specifieke bepalingen opgenomen over te leveren producten en prestaties alsmede financieel-technische aspecten."

Er wordt in plaats van budgetsubsidieovereenkomst ook wel gesproken over een prestatiecontract.

Als vraagstelling is in het onderzoeksplan opgenomen:

In welke mate is de gemeente Almelo er in geslaagd om de methode van budgetsubsiëring en prestatiecontracten te implementeren.

Om antwoord te vinden op de bovenstaande vraagstelling heeft de RCA onderstaande drie hoofdonderzoeksvragen (met bijbehorende deelvragen) geformuleerd:

1) Welke overeenkomsten van budgetsubsiëring zijn gerealiseerd?

Deelvragen:

- a) Met welke instellingen is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?
- b) Hoe zien deze overeenkomsten er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?
- c) Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?
- d) Welke prestaties zijn overeengekomen?

2) Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsiëring bewaakt?

Deelvragen:

- a) Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?
- b) Op welke wijze worden de prestaties gemeten?
- c) Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?

3) Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?

Deelvragen:

- a) Is er sprake van voortschrijdend inzicht?
- b) Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?
- c) Hoe wordt de raad betrokken bij de voortgang?

1.4 Aanpak onderzoek

De RCA is bij de uitvoering van het onderzoek in 2010 gestart met de vraag aan de afdeling Samenleving met welke instellingen er een budgetsubsiëring en een prestatiecontract was afgesloten (peildatum 1-1-2010). De RCA heeft daarop een lijst ontvangen met instellingen die volgens de afdeling Samenleving aan dit criterium voldeden. Uit deze lijst van 14 instellingen heeft de RCA 7 instellingen gekozen. De hoogte van het subsidiebedrag is bepalend geweest om deze instellingen aan een nader onderzoek te onderwerpen. De instellingen zijn:

- a. De Muziekschool Twente
- b. BV Theaterhotel Almelo
- c. Stichting Scoop Welzijn
- d. Expertis Onderwijsadviseurs
- e. Tactus Verslavingszorg
- f. Stichting Maatschappelijk Werk Noord West Twente
- g. Stichting Humanitas Onder Eén Dak.

Later is daar het Sportaccommodaties Almelo BV (Sportbedrijf) aan toegevoegd. Het contract met het Sportbedrijf Almelo (2012) is in het onderzoek betrokken, omdat er sprake is van een nieuwe (budget)overeenkomst van een aanzienlijke financiële omvang.

Stade-traject

De RCA heeft in 2010 kennis genomen van het zogenoemde Stade-traject. Om de subsidierelatie met Scoop te verbeteren met behulp van de "systematiek van beleidsgestuurde contractfinanciering" (BCF) is aan het bureau Stade Advies gevraagd dit veranderingstraject te begeleiden.

Het voornemen van de gemeente Almelo was om de ervaringen die opgedaan werden in dit traject verder uit te rollen bij andere instellingen die een budgetsubsidie ontvangen. De RCA heeft in het onderzoek gekeken in hoeverre de ervaringen met het Stade-traject hebben geleid tot verbeteringen van de contracten met andere instellingen dan Scoop.

Naast het onderzoek naar de subsidiecontracten met de acht instellingen is het zogenaamde Stade-traject nader bekeken. Dit is gedaan op basis van het aanwezige documentatiemateriaal met betrekking tot de contracten en de verantwoordingsdocumenten van Scoop Welzijn.

De RCA heeft het onderzoek uitgevoerd op basis van een archiefstudie en een aantal interviews. De archiefstudie heeft zich toegespitst op de subsidie-aanvragen, subsidieverleningen, de met de instellingen gesloten contracten, de subsidieverantwoordingen en de subsidievaststellingen.

1.5 Verantwoording van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op het bedrijfsmatig proces van totstandkoming van budgetovereenkomsten. Het onderzoek is gebaseerd op studie en analyse van door de ambtelijke organisatie aangeleverde dossiers. Daarbij zijn interviews afgelegd met de direct betrokkenen (beleidsmedewerkers uit de ambtelijke en van Scoop Welzijn) ter voorbereiding op het dossieronderzoek.

1.6 Leeswijzer

De hoofdstukken 1 tot en met 4 geven het bestuurlijk rapport (deel A) weer en de hoofdstukken 5 tot en met 8 het rapport van bevindingen (deel B), dat heeft geleid tot het bestuurlijk rapport.

Hoofdstuk 1 geeft de inleiding en de onderzoeksopzet van het rapport weer en in hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksvragen afzonderlijk beantwoord.

In de hoofdstukken 3 t/m 4 worden de conclusies en aanbevelingen beschreven.

In hoofdstuk 5 zijn de begrippen subsidie en indicatoren nader uitgewerkt.

In hoofdstuk 6 wordt beschreven welk beleid en kaderstelling in de Almelose situatie aanwezig is. In hoofdstuk 7 worden de bevindingen beschreven van de acht gesubsidieerde instellingen. In hoofdstuk 8 is aan de hand van het zogenoemde Stadstraject de casus Scoop nader uitgewerkt.

Als bijlage is opgenomen een lijst van geïnterviewde personen.

Voor de hanteerbaarheid zijn genoemde hoofdstukken en bijlagen verdeeld over de volgende onderdelen:

A.	Bestuurlijk rapport	vanaf pagina	6
B.	Rapport van bevindingen	"	24

Hoofdstuk 2: Beantwoording van de onderzoeksvragen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk duiden we de bevindingen uit deel B van het rapport: de hoofdstukken 7 (onderzochte gesubsidieerde instellingen) en 8 (case Stade traject). De analyse vindt plaats op basis van de onderzoeksvragen en aan de hand van het normenkader. De onderzoeksvragen zijn gegroepeerd aan de hand van de drie hoofdonderzoeksvragen; realisering, bewaking en verantwoording. Bij elke onderzoeksvraag zijn de bijbehorende normen uit het normenkader (zie paragraaf 7.2) weergegeven.

2.2 Welke overeenkomsten van budgetsubsidieering zijn gerealiseerd?

Deelvragen	Norm
1.a. Met welke instellingen is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?	Er is bij deze vraag geen specifieke norm; de vraag is inventariserend.
1.b. Hoe zien deze overeenkomsten er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?	Er zijn in het contract duidelijke doelen opgenomen, die toetsbaar en meetbaar zijn geformuleerd.
1.c. Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?	Er worden indicatoren gehanteerd.
1.d. Welke prestaties zijn overeengekomen?	Er is een relatie tussen de gemeentelijke doelen en de gevraagde prestaties, de gevraagde prestaties zijn eenduidig en kwantificeerbaar en er is een duidelijke relatie tussen prestaties en inzet van middelen.

Ad 1.a.

Van de acht onderzochte instellingen heeft de gemeente Almelo met zeven instellingen een budgetsubsidieovereenkomst afgesloten. Met Sportaccommodaties Almelo is een exploitatiesubsidieovereenkomst overeengekomen en met ingang van 2013 is voor een jaar met De Muziekschool Twente een exploitatiesubsidieovereenkomst afgesloten. Slechts bij drie instellingen is een meerjarenovereenkomst afgesloten, waarbij van een (Theaterhotel Almelo) nog een langlopend contract (van 2005 tot 2017) actueel is. Bij drie subsidiebeschikkingen is naast de budgetovereenkomst sprake van een onderliggende uitvoeringsovereenkomst en/of een zogenaamd productenboek. Van de acht gesubsidieerde instellingen werken er vijf instellingen ook in andere regiogemeenten.

Ad 1.b.

Idealiter is sprake van een heldere relatie tussen de doelen in de begroting en beleidsnota's en de prestaties die van gesubsidieerde instellingen gevraagd worden. De prestaties moeten immers bijdragen aan het realiseren van het gewenste doel. Bij de onderzochte subsidiecontracten zijn niet of nauwelijks verbanden gevonden tussen de gevraagde prestaties in de subsidiebeschikkingen en de gemeentelijke doelen die daarmee gerealiseerd moeten worden.

Analyse van de bevindingen en toetsing aan de normen leidt tot de constatering dat de beoogde prestaties, inhoudelijke beleidskaders, doelen en effecten in Almelo nog niet

concreet genoeg worden beschreven. Er is wel (voldoende) inzicht of afgesproken activiteiten, soms ook bestedingsdoelen genaamd, ook zijn uitgevoerd, maar in hoeverre deze activiteiten aansluiten bij de gedefinieerde maatschappelijke effecten is onvoldoende inzichtelijk.

In de contracten wordt in een aantal gevallen gerefereerd aan beleidsdocumenten van de gemeente, zonder exact aan te geven welke uitgangspunten of doelen uit deze nota's van belang zijn en wat daarmee gedaan wordt.

In de contracten met Scoop Welzijn zijn voortvloeiend uit de formulering van de maatschappelijke vraag doelen en doelgroepen per subproduct en in een enkel geval resultaatbereiking genoemd. De doelen zijn benoemd in termen van percentages, aantallen en beschrijvingen.

Ad 1.c.

Het gebruik van indicatoren bij subsidiebeschikkingen en -contracten wordt per onderzochte instelling verschillend toegepast. Niet alleen de benaming van indicatoren is divers, maar ook de invulling van indicatoren is wisselend.

In de beschikkingen worden met name aantallen (of prestatie-eenheden) als outputgegevens of als minimumafname genoemd en wordt voorts in te zetten capaciteit beschreven.

Ad 1.d.

Er is geen grondslag vastgelegd (bijvoorbeeld te leveren prestaties die uitgedrukt worden in indicatoren) voor de subsidies. Aan de jaarlijkse subsidiebeschikkingen zijn geen (meetbare) prestatieafspraken, ook niet in de vorm van prestatie-indicatoren, gekoppeld. We constateren dat het subsidiëren van de instellingen niet altijd één-op-één te relateren is aan één van de specifieke beleidsprogramma's van de gemeente en dus niet te relateren aan de binnen de programma's gedefinieerde maatschappelijke effecten en gestelde doelen. De vraag wie waar aan heeft bijgedragen is daardoor moeilijk te beantwoorden.

De contracten zijn veelal gebaseerd op tarieven voor aantallen deelnemers, kostprijzen/tarieven gerelateerd aan vooraf overeengekomen uren en activiteiten en vaste bedragen voor de subsidielasten zoals de huisvestingslasten. Op zich zijn de te leveren prestaties/activiteiten veelal goed beschreven. Gemist wordt wel de relatie met aantallen die men wil bereiken.

2.3 Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsiëring bewaakt?

Deelvragen	Norm
2.a. Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?	Dit is een inventariserende vraag en heeft geen norm.
2.b. Op welke wijze worden de prestaties gemeten?	De prestaties worden gemeten. Daarbij kent deze vraag ook een inventariserend karakter.
2.c. Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?	De prestaties zijn gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt.

Ad 2.a.

De gesubsidieerde instellingen stellen dat er periodiek, door middel van tussentijdse rapportages, wordt aangegeven op welke wijze de uitvoering van het contract plaats vindt. Veelal wordt daarbij gebruik van gemaakt van aantallen (leerlingen, cliënten, bezoekers, contracturen, doorlooptijden) en van financiële overzichten van gemaakte subsidiekosten.

Niet duidelijk is of met de uitvoering van de activiteiten ook de gewenste maatschappelijke effecten zijn bereikt. Dit komt dat doordat de gemeente:

- de gewenste maatschappelijke effecten niet specifiek benoemd in beleidsplannen en de door de raad (beperkt) meegegeven kaders niet zijn vertaald in meetbare doelen.
- niet altijd is te meten in hoeverre het bereiken van een maatschappelijk effect een directe relatie heeft met een uitgevoerde activiteit.

Met enkele instellingen (zoals Scoop, Tactus) vinden gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau plaats over de voortgang en uitvoering van de contracten.

Ad 2.b.

Meetbare effecten zijn in de Almelose beleidsdocumenten nergens benoemd. De met de subsidiëring te bereiken beleidsdoelen zijn in de programmabegrotingen niet beschreven en niet zichtbaar is gemaakt de relatie met gemeentelijke kadernota's en/of documenten van de gesubsidieerden zelf (beleidsnota's, visies etc.). Doordat aan de *voorkant* doelen niet helder en meetbaar worden geformuleerd, kan aan de *achterkant* (verantwoording) niet gemeten worden welke bijdragen de uitgevoerde activiteiten hebben geleverd. Dit hoeft echter niet direct te betekenen dat in het geheel niet gekeken wordt en/of kan worden naar de vraag of doelstellingen worden bereikt en of gesubsidieerde instelling geen maatschappelijke meerwaarde bereiken.

Bij Scoop en Tactus wordt aan de hand van resultaatindicatoren (aantallen) respectievelijk productparameters (uitgedrukt in in te zetten fte's) kwantitatieve informatie over de voortgang gerapporteerd.

Ad 2.c.

Door het ontbreken van een goede relatie tussen het te realiseren beleidsdoel en de beoogde resultaten van de subsidieverstreking, is de mate waarin het beleidsdoel als gevolg van de subsidieverstreking is gerealiseerd, vaak nog niet vast te stellen. Er is wel inzicht of afgesproken activiteiten ook zijn uitgevoerd, maar in hoeverre deze activiteiten aansluiten bij de gedefinieerde maatschappelijke effecten is onvoldoende inzichtelijk.

2.4 Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?

Deelvragen	Norm
3.a. Is er sprake van voortschrijdend inzicht?	Er is sprake van voortschrijdend inzicht, waarbij in overleg met de instelling eventuele problemen worden opgelost.
3.b. Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?	Er vindt terugkoppeling plaats. Ook hier een inventarisatie.
3.c. Hoe wordt de raad betrokken bij de voortgang?	De raad wordt op een actieve wijze over de voortgang geïnformeerd.

Ad 3.a.

De onderzochte instellingen sturen jaarlijks een verantwoording in de vorm van een jaarverslag en een door een accountant goedgekeurde jaarrekening in. In de jaarverslagen van de instellingen wordt weinig ingegaan op een verantwoording van bereikte resultaten en prestaties. Wel wordt in enkele jaarverslagen uitgebreid gerapporteerd over aantallen deelnemers, wacht- doorlooptijden, ontwikkelingen van de locaties.

Instellingen verantwoorden zich nog te weinig over de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. Opgemerkt moet worden dat de afspraken tussen de gemeenten en een betreffende instelling hier tot op heden ook niet altijd in voorzien omdat de beleidsdoelen niet zijn gedefinieerd.

Evaluatie vindt niet expliciet (jaarlijks) plaats, maar eerder impliciet. Voor zover wij hebben kunnen beoordelen, vindt geen structurele periodieke evaluatie van de subsidieverstrekkings in het algemeen plaats. Op instellingsniveau vindt gedurende de subsidieperiode de monitoring vooral plaats door nauwe contacten tussen ambtenaren en de instelling.

De rapportages over de uitvoering worden beschreven in termen van aantallen en beschrijvingen van de uitgevoerde activiteiten.

Ad 3.b.

Terugkoppeling vindt door de instellingen plaats door tussentijdse (voortgangs)gesprekken en de ingediende jaarstukken. Niet bij alle instellingen is sprake van het opstellen van tussentijdse rapportages. In de jaarrekeningen en jaarverslagen wordt in beschrijvende zin en door middel van aantallen in tabellen de uitvoering van de activiteiten weer gegeven. Jaarstukken zijn zeer financieel van aard en in de toelichtingen (verslag van activiteiten) wordt nauwelijks ingegaan op de effecten van de uitgevoerde activiteiten. Er worden veelal aantallen genoemd naast de een beschrijving van de activiteiten, maar het is lastig om bij een maatschappelijke vraag het maatschappelijk effect te meten, te volgen en vast te stellen.

Voorts zijn er geen stukken aangetroffen, waaruit blijkt hoe de gemeente de prestaties van de instellingen beoordeelt.

Ad 3.c.

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de gewenste (maatschappelijke) effecten en de doelstellingen van het beleid. Gesubsidieerde instellingen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van activiteiten en het bereiken van resultaten, die bijdragen aan het behalen van de door de gemeente geformuleerde doelstellingen en effecten.

In de raad wordt niet gesproken over de jaarverslagen van de gesubsidieerde instellingen.

De gemeente Almelo kent een beleidsnota voor subsidieverstrekking daterende uit 2004. Leidend bij de formulering van subsidiekaders zijn afgeleide documenten zoals de programmabegrotingen (de budgettaire kaders). De ASV bevat geen inhoudelijke doelen voor subsidies.

De gemeenteraad stelt de jaarlijkse programmabegroting vast, en daarmee impliciet de begrotingen voor de verschillende beleidsvelden waarbinnen de subsidies worden verstrekt. Bij de behandeling van de gemeentebegroting heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om vragen te stellen over de programmabegroting.

De vraag is of de raad voldoende op de hoogte is van en inzicht heeft in de samenhang van de diverse beleidsstukken inzake subsidies en de relatie tussen het subsidieproces (Algemene Subsidie Verordening) en beleidsnota's en de programmabegroting.

De raad heeft in beperkte mate inzicht in de totale subsidieverstrekking en in het subsidievolume. In de programmabegroting 2013 en in programmarekening 2011 wordt een overzicht (per programma weliswaar) gegeven van de subsidiebudgetten. De overzichten zijn cijfermatig van opzet en laten niet per subsidie een beschrijving van de subsidie zien. Het overzicht biedt geen inzicht in effecten en indicatoren per instelling.

Ten aanzien van controlerende rol van de raad wordt de raad slechts weinig geïnformeerd over verantwoordingsstukken van de gesubsidieerde instellingen. Een verantwoording over de verstrekte subsidies in de vorm van een overzicht wordt niet gegeven. Indien de raad er zelf niet naar vraagt vindt er geen expliciete verantwoording of berichtgeving naar de raad plaats. Controle of de gestelde doelen met behulp van subsidieverstrekking zijn behaald kan daardoor door de raad niet worden uitgeoefend.

Hoe duidelijker de taak- en rolverdeling is geformuleerd en wordt uitgevoerd (ten aanzien van subsidieverlening, het maken van beleid en het controleren van de prestaties) tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie (raad, college en ambtenaren), des te efficiënter vindt subsidieverstrekking en verantwoording plaats.

Een heldere rolverdeling tussen raad en college vindt niet altijd plaats. Omdat kaders voor subsidieverstrekking onvoldoende door de raad zijn geformuleerd kan rolvervuiling tussen de verschillende actoren plaatsvinden. De raad zit volgens het college soms op het uitvoeringsniveau inzake subsidies en gesubsidieerde instellingen.

Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, dient tenminste eenmaal in de vijf jaren een verslag te worden gepubliceerd over de doeltreffendheid en effecten van de subsidie in de praktijk. Een evaluatie zoals door de wet beoogd is in de gemeente Almelo nog nooit opgesteld.

2.5 Overige bevindingen

a. Pilot Beleidsgestuurde Contractfinanciering

In 2009 heeft de gemeente Almelo, samen met Scoop, een traject ingezet om tot een systeem van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) te komen. Dit traject is in het begin begeleid door het extern bureau Stade Advies. Het betrof een pilot bedoeld om ervaringen op te doen en daarna breed in te zetten. De RCA heeft daarom voor de periode 2009 en verder eveneens de 10 stappen van Stade voor Scoop gehanteerd.

Belangrijk uitgangspunt bij BCF is co-creatie als besturingsmodel. Co-creatie is een vorm van samenwerking, waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en het resultaat van dit proces.

Uit de analyse van bevindingen blijkt dat de relatie met Scoop weliswaar in een contract is vevat, maar dat deze slechts ten dele aan de uitgangspunten van een BCF voldoet. Uit documentanalyse en interviews is gebleken dat de verantwoording per werkveld verschillend is.

Het co-creatiebeginsel leeft nog niet echt bij raad en college. Deze manier van werken wordt vooral gedragen door de betrokken ambtenaren en Scoop. Het college is niet betrokken geweest bij de keuze van dit model en draagt die ook niet echt uit. De gemeenteraad is eveneens weinig betrokken op deze werkwijze. De behandeling van het dossier door de raad gaat vaak over beelden en verwachtingen en beperkt zich tot

bedrijfsvoeringsaspecten van Scoop, zoals reserves en mogelijke bezuinigingen op organisatiekosten.

b. Subsidie Beheer Applicatie

In het oriënterend onderzoek subsidiebeleid (publicatie september 2006) heeft de RCA met betrekking tot het computersysteem, genoemd Subsidie Beheer Applicatie (SBA) het volgende opgemerkt: "het systeem biedt alle mogelijkheden om de subsidiestroom goed te bewaken en zo de risico's die de gemeente loopt bij de afdoening te verkleinen. De RCA heeft gedemonstreerd gekregen wat dit systeem aan mogelijkheden biedt en is onder de indruk geraakt van de mogelijkheden. Het staat en valt echter bij de discipline van de medewerkers om het systeem op de juiste wijze te voeden, om zo alle mogelijkheden op de juiste wijze te kunnen aanwenden".

Op 30 oktober 2012 is de raad door een raadsbrief geïnformeerd naar aanleiding van moties over het subsidieregister. Uit de beantwoording blijkt dat SBA tot dat moment niet zodanig in gebruik is genomen dat op eenvoudige wijze het door de raad gevraagde subsidieoverzicht is te geven. De RCA stelt vast dat het gebruik van SBA tot nu toe bij een voornemen tot gebruik is gebleven.

Hoofdstuk 3: Conclusies

3.1 Hoofdconclusie

De centrale vraag van het onderzoek luidde:

in welke mate is de gemeente Almelo er in geslaagd om de methode van budgetsubsidieëring en prestatiecontracten te implementeren.

De centrale onderzoeksvraag kunnen we op grond van de bevindingen als volgt beantwoorden:

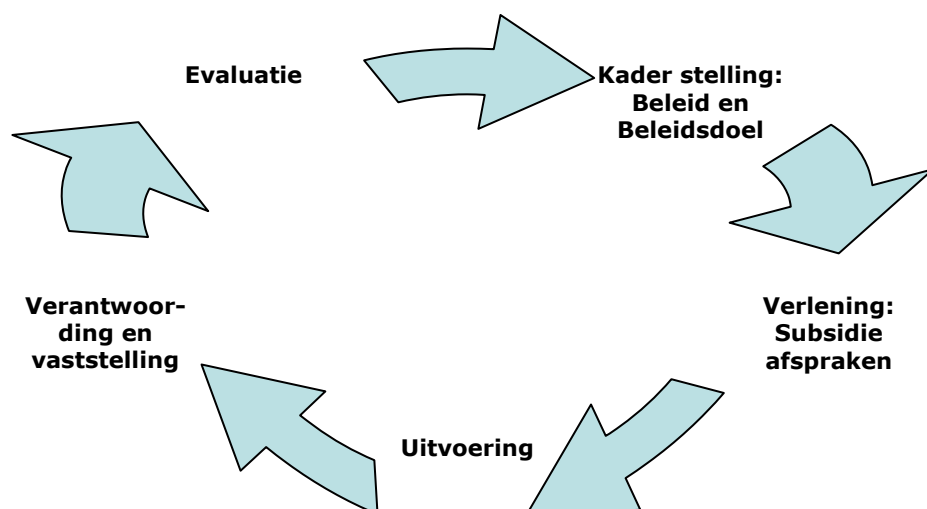
De doelen van het gemeentelijk subsidiebeleid zijn (nog) niet altijd duidelijk, specifiek en meetbaar opgesteld. Dat geldt ook voor de afspraken tussen de gesubsidieerde instellingen en de gemeente. Er is lang niet altijd sprake van verantwoording van de instellingen achteraf en wanneer dat wel gebeurt, dan gebruikt de gemeente die verantwoording vaak niet om bij te sturen.

De implementatie van de methode van budgetsubsidieëring en prestatiecontracten is zeer beperkt. Bij Scoop Welzijn is geprobeerd de methode toe te passen. Bij de andere zes onderzochte instellingen is er geen sprake van of slechts in marginale zin van toepassing van de methode.

In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksvragen beantwoord. Op grond van deze beantwoording kunnen we per thema conclusies trekken en daaraan enkele aanbevelingen koppelen. In de volgende paragraaf onderbouwen we de hoofdconclusie met de deelconclusies gestoeld op de opgedane bevindingen en antwoorden op de onderzoeksvragen.

3.2 Conclusies

De volgende conclusies zijn aan de hand van de te doorlopen stappen uit het subsidieproces, zoals ook in de nota subsidiebeleid 2004 zijn weergegeven, geformuleerd. Het subsidieproces is als volgt schematisch weer te geven.



a. Beleid

Conclusie: Er ontbreekt binnen de gemeente Almelo een actuele visie op het instrument van subsidieverstrekking.

Toelichting:

De gemeente Almelo kent een nota subsidiebeleid uit 2004. Deze nota is op dit moment niet geactualiseerd. Ook de Algemene Subsidieverordening 2005 bevat geen inhoudelijke doelen voor subsidies. In de programmabegroting is weinig zicht op de inzet van subsidies als beleidsinstrument. De met de subsidiëring te bereiken beleidsdoelen zijn in de programmabegrotingen niet beschreven en de relatie met gemeentelijke kadernota's en/of documenten van de gesubsidieerden zelf (beleidsnota's, visies etc.) is niet zichtbaar gemaakt.

b. Beleidsdoelen

Conclusie: De doelstellingen die de gemeente Almelo met subsidiëring wenst te bereiken zijn niet (voldoende) specifiek en meetbaar geformuleerd.

Toelichting:

De begrotingen en beleidsregels van de gemeente Almelo bevatten nauwelijks meetbare en specifieke doelstellingen, maar vooral zeer algemene formuleringen en teksten met betrekking tot activiteiten die in het begrotingsjaar worden opgepakt en die direct of indirect samenhangen met de subsidieverstrekking. Dit maakt het moeilijk om te bepalen en te meten of en in welke mate de met de subsidiëring beoogde maatschappelijke doelen worden bereikt.

c. Subsidieafspraken

Conclusie: De koppeling tussen het gemeentelijk beleid en concrete subsidieafspraken is niet voldoende.

Toelichting:

De maatschappelijke doelen van de gemeente en de concrete (prestatie)afspraken met de instellingen moeten duidelijk aan elkaar gekoppeld zijn. Aan de jaarlijkse subsidiebeschikkingen zijn geen (meetbare) prestatieafspraken (bijvoorbeeld te leveren prestaties die uitgedrukt worden in indicatoren) verbonden. Juist dit soort voorwaarden zijn belangrijk om een effectieve toepassing van het subsidie-instrument te bereiken. In Almelo zijn de prestatieafspraken met de instellingen niet duidelijk gekoppeld aan de gewenste doelen en effecten uit de programmabegroting. Er is wel voldoende inzicht of afgesproken activiteiten ook zijn uitgevoerd, maar in hoeverre deze activiteiten aansluiten bij de gedefinieerde maatschappelijke effecten is onvoldoende inzichtelijk.

d. Uitvoering

Conclusie: Het werken met prestatie-indicatoren staat bij de meeste, door gemeente Almelo gesubsidieerde, professionele instellingen nog in de kinderschoenen.

Toelichting:

Een aantal instellingen werkt aan formats om te komen tot meer inzicht in de geleverde prestaties.

(Tussentijdse) verantwoordings- en onderzoeksinformatie om tot meer inzicht in de geleverde prestaties te komen wordt daarmee van gemeentewege nog onvoldoende zichtbaar gemaakt en gebruikt om beleid en uitvoering bij te sturen.

e. Verantwoording

Conclusie: De verantwoordingsinformatie geeft te beperkt inzicht in de mate waarin gemeentelijke beleidsdoelen (en maatschappelijke effecten) worden bereikt.

Toelichting:

De beleidsdoelen en gewenste effecten zijn onvoldoende aan elkaar gekoppeld. De instellingen leggen elk jaar keurig volgens afspraak verantwoording af over de ontvangen subsidies. Instellingen verantwoorden meestal op het niveau van prestaties. Dat betekent dat sturingsinformatie er vaak niet in staat. De gemeente heeft deze informatie wel nodig. Verantwoordingsinformatie kan gebruikt worden door de gemeente als input voor beleid. Instellingen verantwoorden onder andere niet over de bijdrage van hun prestaties aan de gemeentelijke doelen en effecten. Vaak is ook niet afgesproken met de instellingen, dat ze daarover moeten rapporteren.

f. Evaluatie

Conclusie: De gemeente evalueert de subsidieverstrekking niet structureel op doeltreffendheid. Subsidieverstrekking wordt niet geëvalueerd ter ondersteuning van de besluitvorming over het aangaan, wijzigen, voortzetten of stopzetten van de subsidierelatie.

Toelichting:

Voor zover de RCA heeft kunnen beoordelen, vindt geen structurele periodieke evaluatie van de subsidieverstrekingen in het algemeen plaats. Bijsturing of wijzigingen vinden op basis van gesprekken met de subsidieontvangers en van de door deze beschikbaar gestelde rapportages nauwelijks plaats. In de praktijk controleert de gemeente meestal wel of de subsidie volgens afspraak is besteed en of de afgesproken prestaties zijn geleverd.

Aanvullend op bovenstaande conclusies zijn de volgende conclusies te trekken.

g. Informatie aan de raad

Conclusie: Een goede aansluiting op afspraken met de raad en goede informatieverschaffing aan de raad via de begroting en de rekening ontbreekt.

Toelichting:

De raad wordt niet geïnformeerd over verantwoordingsstukken van de gesubsidieerde instellingen. Indien de raad er niet om vraagt, vindt er geen expliciete verantwoording of berichtgeving naar de raad plaats. Controle of de gestelde doelen met behulp van subsidieverstrekking zijn behaald kan daardoor door de raad niet worden uitgeoefend.

h. Pilot Beleidsgestuurde Contract Financiering Scoop

Conclusie: De pilot Beleidsgestuurde Contract Financiering is gedeeltelijk geïmplementeerd. De resultaten zijn niet/wel geëvalueerd. De methode is niet toegepast bij de andere gesubsidieerde organisaties.

Toelichting:

De RCA heeft vastgesteld dat, 5 jaar na de eerste afspraken en methodeverkenningen, er slechts een gedeeltelijke implementatie van de methode van Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF) heeft plaats gevonden. Bij de introductie van deze methode, waarbij er sprake is van een min of meer gelijkwaardig partnerschap (ook wel co-creatie genoemd) is het college deels en de raad in het geheel niet bij betrokken geweest. Er is,

ook na 5 jaar, nog geen sprake van een systematische en samenhangende, door de raad vastgestelde, maatschappelijke vraag. Deze wordt herleid uit de vele nota's en beleidsvoornemens, waarna Scoop een offerte samenstelt. Bij de introductie diende Scoop als Pilot, waarna het de bedoeling was om via een evaluatie met de andere gesubsidieerde instelling op een soortgelijke wijze tot overeenkomsten te komen. De RCA heeft niet kunnen vaststellen dat dit is gebeurd.

Hoofdstuk 4: Aanbevelingen

Aanbeveling 1:

Leg de rol en de functie van het instrument van subsidieverstrekking vast.

Toelichting:

De RCA geeft de raad in overweging om periodiek, bijvoorbeeld eens per twee jaar, in een afzonderlijke nota het instrument van subsidieverstrekking nader uiteen te zetten. Hierin kunnen dan per beleidsveld de maatschappelijke doelen, de maximum budgetten, de subsidiecriteria worden opgenomen. Hiermee wordt de kaderstellende rol van de raad versterkt.

Dat kan bijvoorbeeld via een nota subsidiebeleid. Hierin wordt normaliter de visie op de inzet van het instrument verwoord. Vaak staan hierin ook een aantal (aanvullende) beleidsregels, waarmee via het instrument subsidies nadrukkelijker gestuurd wordt op beleidsthema's. Een minder zware optie is het opnemen van een vaste paragraaf 'subsidies' in de programmabegroting en in de programmarekening.

Aanbeveling 2:

Formuleer de belangrijkste beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten in termen van meetbaar en specifiek.

Toelichting:

De RCA erkent het mogelijk risico, dat de gemeente te ver doorschiet met het meetbaar maken. Meetbaar maken is geen doel op zich. Het is slechts een middel waarmee doelbereiking en maatschappelijk effect van beleid gemeten kan worden. Maak daarom alleen de belangrijkste beleidsdoelen meetbaar en specifiek. Zo wordt meer evenwicht aangebracht tussen 'harde, meetbare doelen' en 'zachte, minder concrete doelen'.

Aanbeveling 3:

Maak een koppeling tussen het gemeentelijk beleid en de subsidieafspraken met name bij de professionele gesubsidieerde instellingen.

Toelichting:

Het is vaak niet makkelijk een directe relatie te leggen tussen de prestaties van een instelling en de mate waarin maatschappelijk effect wordt bereikt. Daarom moet dit verband op een logische manier aannemelijk worden gemaakt. De gemeente kan daarvoor bijvoorbeeld de toe- of afname van bepaalde verschijnselen in de samenleving, de klanttevredenheid of de kwaliteit van de geleverde dienst meten. Zo kan de gemeente achteraf vaststellen of het (sociaal) beleid effectief is geweest. De prestatiegegevens van de instellingen moeten expliciet gekoppeld worden aan de prestatieafspraken met de instellingen. Zo kunnen de instellingen hierover achteraf verantwoording afleggen.

Aanbeveling 4:

Ontwikkel samen met de gesubsidieerde instellingen een format om te komen tot betere (jaarlijkse en periodieke) rapportage en verantwoording.

Toelichting:

De gesubsidieerde instellingen hebben zelf de behoefte om te komen tot betere instrumenten om te rapporteren en te sturen. Ontwikkel daarom samen met deze instellingen formats en andere vormen van rapportage (zoals klanttevredenheidsonderzoeken) om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van de verleende subsidie en daarmee een beter inzicht in het behalen van de beoogde effecten. Spreek af op welke wijze wordt gerapporteerd en op welke wijze prestatieafspraken, in de vorm van prestatie-indicatoren, gevolgd en bijgesteld kunnen worden.

Aanbeveling 5:

Maak de evaluatie van de subsidieverstreking op doelmatigheid en doeltreffendheid een vast onderdeel van de subsidie- en beleidscyclus.

Toelichting:

De gemeente moet de subsidies die ze elk jaar verleent regelmatig evalueren op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Voor deze evaluaties zijn inhoudelijke kwaliteitscriteria voor effectevaluaties nodig. Zodoende zijn subsidies gekoppeld aan de vooraf vastgestelde doelen, effecten en prestaties. Bijvoorbeeld: hanteer als vuistregel, dat evaluatie eens in de vier jaar plaatsvindt bij de subsidierelaties met de grotere instellingen in Almelo. Het college moet de bevindingen uit deze evaluaties bespreken met de raad.

Gebruik de informatie uit de evaluatie als input voor de afweging over de aanvraag en vervolgens ook voor de invulling van de prestatieafspraken met de instellingen. Bestaande evaluaties en onderzoeken moeten doorwerken in kaderstelling en beleid.

Aanbeveling 6:

Maak in de programmabegroting en programma-rekening de inzet van subsidies als beleidsinstrument beter zichtbaar.

Toelichting:

De RCA beveelt de raad aan om discussie te voeren over hoe de kaderstelling en verantwoording van subsidies beter tot zijn recht kan komen in begrotingen en rekeningen. Hiermee worden de kaderstellende en de controlerende taak van de raad versterkt.

Bij een goede invulling van de kaderstellende en controlerende rol door de raad, hoort een bepaalde informatiebehoefte. De raad moet daarom met het college afspreken welke informatie de raad nodig heeft en hoe de raad deze wil ontvangen (vorm en tijdstip). Met de juiste informatie heeft de raad meer mogelijkheden om zijn politieke keuzen te koppelen aan de verstrekking van individuele subsidies. Op die manier stimuleert de raad ook, dat er meer aandacht wordt gegeven aan maatschappelijke doelen en effecten.

Aanbeveling 7:

Evalueer de methode van Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF).

Toelichting:

Wil de gemeente Almelo het BCF model blijvend hanteren dan zal het model BCF geëvalueerd moeten worden en daarna consequent worden toegepast bij andere contractpartners.

Let hierbij op de volgende aspecten:

- Leg een relatie tussen de begrippen co-creatie en partnership enerzijds en maatschappelijke vraag en opdracht anderzijds;
- Betrek bij deze evaluatie andere vormen en methoden van subsidiëring en inkoop;
- Betrek de raad bij de uitkomsten van de evaluatie en de hieruit voortvloeiende keuzes.

DEEL B

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

5. Begripsomschrijving

5.1 Wat is een subsidie?

Voor gemeenten is subsidieverstrekking een belangrijk instrument bij het verwezenlijken van beleidsdoelen. Een subsidie is volgens de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:21 Awb):

een aanspraak op financiële middelen, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten, die door een bestuursorgaan wordt verstrekt aan burgers, bedrijven en instellingen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager.

Het woord "aanspraak" geeft aan dat het niet de daadwerkelijke overhandiging van het geld hoeft te betreffen, maar dat een aanspraak daarop voldoende is. Voor het bestuursorgaan ontstaat na het toekennen van de aanspraak op financiële middelen de verplichting om aan de gesubsidieerde, na uitvoering van de activiteiten en nakoming van zijn overige opgelegde verplichtingen, tot betaling over te gaan.

Een subsidie wordt altijd verstrekt met een bepaald doel, voor bepaalde activiteiten. De wetgever heeft bepaald dat er sprake moet zijn van bepaalde, duidelijk omschreven activiteiten van de ontvanger. De bestedingsrichting van de middelen moet duidelijk zijn.

In de Awb staat dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift. Deze eis komt voort uit de wens van de wetgever dat de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en subsidieontvanger voldoende gewaarborgd is. Voor gemeenten betekent dit dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een verordening van de raad. Deze verordening moet de essentiële elementen van het proces van subsidieverstrekking bevatten, zoals een omschrijving of aanduiding van de te subsidiëren activiteiten, de bevoegdheid voor het vaststellen van een subsidieplafond en de bijbehorende verdelingsmaatstaf. Een wettelijk voorschrift, zoals een gemeentelijke verordening, moet aan twee eisen voldoen:

- Het moet een omschrijving bevatten van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verleend.
- Het moet een grondslag bevatten voor de verplichtingen die het bestuursorgaan aan de subsidieverlening kan verbinden.

• **Onderscheid subsidie en inkoop**

Naast subsidies kent de gemeente andere systemen van bekostiging om beleidsdoelen te realiseren, zoals inkoop annex aanbesteding en deelnemingen/participatie in verbonden partijen en vennootschappen. Als derde mogelijkheid kan genoemd worden dat de gemeente er voor kiest om zelf de uitvoering van het gemeentelijk beleid door haar ambtelijk apparaat te laten doen. Bepalend is of er sprake is van een betaling van een opdracht. Is dat zo, dan is er geen sprake van een subsidieverstrekking, maar van een financiële verplichting voor een tegenprestatie.

Commerciële transacties vallen buiten het subsidiebegrip. Er is geen sprake van subsidie als de overheid een marktconforme vergoeding betaalt voor aangeschafte goederen of aan haar geleverde diensten. Onder betaling van een marktconforme vergoeding wordt verstaan: het leveren van een tegenprestatie, die is afgestemd op de waarde van de verkregen goederen of diensten in het economisch verkeer.

Er is sprake van een subsidierelatie indien alle elementen van het wettelijke subsidiebegrip van toepassing zijn. Bij een inkoopopdracht is vereist dat er een

overeenkomst is onder bezwarende titel. Bezwarende titel houdt in dat partijen over en weer aan elkaar prestaties verschuldigd zijn.

Het verschil tussen een subsidie en een inkooprelatie wordt bepaald aan de hand van het begrip "anders dan betalingen van goederen of diensten". Dit begrip wordt opgehangen aan de waarde van deze goederen of diensten in het economische verkeer. Hoe eenvoudiger het te bepalen is dat deze waarde marktconform is, omdat er veel leverende instellingen zijn die op hun beurt aan meerdere verschillende opdrachtgevers leveren, hoe eerder er sprake is van een inkooprelatie. Dit heeft tot gevolg dat voorzieningen die op een (potentiële) markt te verkrijgen zijn, ingekocht moeten worden. Voorzieningen waar dit niet voor geldt, kunnen via een subsidie worden verkregen.

De kenmerken van subsidie zijn in dit hoofdstuk al aangegeven. Het kenmerk van een opdracht is dat de "ene partij bepaalde verrichtingen aan de andere partij opdraagt". De opdrachtnemer is vervolgens verplicht tot het verrichten van die overeengekomen werkzaamheden. Anders ligt dat bij subsidie. Hier is in het geval van een opdracht niet vereist dat de wederpartij een prestatie verschuldigd is. Bij de keuze tussen subsidie of aanbesteding wordt als regel de volgende praktische scheidslijn aanhouden:¹

- a) Initiatief: bij subsidie neemt degene die de activiteit verricht meestal het initiatief. Subsidie wordt door de subsidieverzoeker aangevraagd; een opdracht wordt door de gemeente geformuleerd en verleend.
- b) Doel van de activiteit: wanneer de gemeente activiteiten bekostigt die gericht zijn op anderen (dan de gemeente zelf = algemeen belang) is er sprake van subsidie. Als de activiteiten voor de gemeente zijn bedoeld, is er sprake van een overeenkomst.
- c) Er is geen sprake van winst: gaat het om een bijdrage in de kosten om activiteiten uit te voeren, dan is er sprake van subsidie. Gaat het om marktprijzen (inclusief BTW en een winstmarge), dan gaat het om een overeenkomst.
- d) Activiteiten ook voor anderen: verricht de instelling/opdrachtnemer ook werkzaamheden voor anderen, is er ter zake sprake van een potentiële markt, dan is een overeenkomst het geëigende instrument.

Beschikking/subsidie	Overeenkomst/inkoop
Subsidie is de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.	Een overeenkomst is een meerzijdige handeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere partijen een verbintenis aangaan.
Activiteiten die te maken hebben met het algemeen belang.	Leveren van diensten, producten of goederen door derden aan de overheid. Vaak commercieel.
Eenzijdige handeling	Tweezijdige handeling
Algemene wet bestuursrecht Gemeentelijke verordening Voorwaarden en regelingen	Burgerlijk recht
Subsidieaanvrager moet behoefte aan subsidie aantonen.	Aanbesteding/inkoopprocedures
Bij niet-nakomen: subsidie wordt ingevorderd.	Nakoming kan worden gevorderd.
Bezwaar/ beroepmogelijkheid	
Bevoorschotting (op basis van liquiditeit van de subsidieaanvrager).	Facturen betalen na (deel van) de prestatie.

¹ Uit: Nota subsidie-instrument gemeente Meppel 2009 pagina 12 en uit *Handreiking Inkopen en Aanbesteden juni 2006* (in opdracht van het Ministerie van VWS en de VNG).

- **Subsidies versus verbonden partijen**

Bij verbonden partijen en deelnemingen is sprake van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een financieel én een bestuurlijk belang heeft (artikel 1 lid b BBV).

Er is sprake van een *financieel belang* als de gemeente opdraait voor de kosten als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt. Er is ook sprake van een financieel belang als de gemeente risico draagt over ingelegd kapitaal, zoals bij het bezit van aandelen. Bij subsidies is geen sprake van een financieel belang zoals bedoeld in het BBV.

Er is sprake van een *bestuurlijk belang* als bijvoorbeeld de burgemeester, een wethouder of een raadslid van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Indien de gemeente alleen een bestuurlijk of alleen een financieel belang heeft, is er geen sprake van een verbonden partij. Bij subsidies is geen sprake van een bestuurlijk belang in de vorm van een vertegenwoordiging in een bestuur van de te subsidiëren organisatie.

5.2 Indicatoren

De diensten die de overheid en door de overheid gesubsidieerde instellingen produceren, kunnen worden gemeten op basis van de volgende typen indicatoren:²

1. prestatie-indicatoren: productie meetbaar en resultaten meetbaar;
2. gebruiksindicatoren: productie meetbaar maar resultaten niet meetbaar;
3. waarde-indicatoren: productie niet meetbaar maar prijzen wel meetbaar;
4. normeringsindicatoren: productie niet meetbaar en prijzen niet meetbaar.

Bij prestatie- en gebruiksindicatoren is de productie direct meetbaar. Prestatie-indicatoren hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening, zoals het aantal succesvol behandelde patiënten, het aantal behaalde diploma's in het onderwijs of het aantal succesvol gere-integreerde werklozen bij de gesubsidieerde arbeid.

Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de geleverde producten, als wel op de afnemers van producten, zoals het aantal patiënten in ziekenhuizen, het aantal leerlingen in het onderwijs en het aantal cliënten van de sociale dienst. Bij diensten waar de productie niet direct gemeten kan worden, maar waar sprake is van kostendekkende prijzen en min of meer marktconforme condities, kan de productie worden bepaald door gebruik van waarde-indicatoren.

Ten slotte leveren gemeenten ook zuiver collectieve diensten die niet direct kunnen worden toegerekend aan afnemers. In die gevallen wordt veelal gebruikgemaakt van normeringsindicatoren, waarbij de productie zelf niet wordt gemeten, maar waarbij de omvang van de werkzaamheden wordt afgeleid uit een globale norm (waaronder aantal inwoners, aantal bedrijven, aantal vierkante kilometers). Dit gebeurt bijvoorbeeld bij algemeen bestuur, waar het aantal gemeenten en het aantal inwoners worden gebruikt om een normeringsindicator af te leiden.

² Uit: Maten voor gemeenten 2012, Sociaal en Cultureel Planbureau, november 2012.

6. Beleid en kaderstelling

6.1 Beleid en kaderstelling in de gemeente Almelo

In deze paragraaf wordt ingegaan op het beleid en welke kaders zijn gesteld voor het verstrekken van subsidies. De wijze waarop de uitvoering van het subsidieproces (van indiening, toekenning, verstrekking en vaststelling) er uit ziet, maakt geen deel uit van dit onderzoek.

Doel van subsidies

Subsidies zijn een belangrijk instrument voor het verwezenlijken van beleidsdoelen. De gemeente Almelo verstrekt subsidies aan maatschappelijke instellingen en organisaties die werkzaam en actief zijn op het terrein van welzijn, zorg en cultuur. Subsidies worden verstrekt aan zowel professionele als vrijwilligersorganisaties. De subsidies worden verstrekt met het doel bepaalde maatschappelijke effecten te bereiken en onderdelen van beleid uit te voeren.

Beleid

Het huidige beleid voor subsidieverstrekking is gestoeld op een drietal documenten, te weten:

- a. De nota subsidiebeleid van 6 maart 2004;
- b. De Algemene Subsidieverordening 2005, door de raad vastgesteld op 16 december 2004.
- c. Het subsidiebeleidskader door de raad vastgesteld op 6 december 2005.

a. Nota subsidiebeleid (2004)

De nota subsidiebeleid gemeente Almelo is door het college vastgesteld op 6 maart 2004. Op basis van de uitgangspunten uit de nota is de Algemene Subsidieverordening 2005 nader uitgewerkt.

In deze nota subsidiebeleid, die op 6 maart 2004 door het college van B&W is vastgesteld en op 31 maart 2004 in de commissie SEZ behandeld, is de hoofdlijnenvisie, zoals verwoord in de nota Sociaal Offensief, nader geconcretiseerd. Uitgangspunt van de Nota Sociaal Offensief (van 27 februari 2004) is dat de gemeente Almelo een zakelijke verhouding wil ontwikkelen met welzijnsinstellingen, gebaseerd op de visie dat Almelo de potenties en professionele kwaliteit van de instellingen maximaal wil inzetten om resultaten te behalen en bij de gemeente de stuurkracht wil versterken. Voor de realisatie van de genoemde zakelijke verhouding tussen gemeente en instelling, is budgetsubsidie een belangrijk instrument, dat tevens moet bijdragen aan het aanbrengen van structuur en eenduidigheid in het proces van subsidieverstrekking.

Uitgangspunt bij budgetsubsidie is de "vraagsturing": de wens en noodzaak om met de subsidieverlening en de te bereiken resultaten aan te sluiten bij de vraag van burgers. Verder is in deze nota de wijze van invoering nader uitgewerkt. In 2004 is gestart met een pilot, waarbij een aantal instellingen zijn overgegaan op budgetsubsidie.

Met de instellingen, die over zijn gegaan op budgetsubsidie, zijn prestatieovereenkomsten afgesloten, die behoren bij de subsidiebeschikking. In een gezamenlijk traject is de vraag van de gemeente vertaald naar producten en activiteiten, die de instelling gaat leveren.

In de nota subsidiebeleid is het volgende opgenomen over budgetsubsidie en het subsidieproces:

A) "De meest zuivere vormen van budgetsubsiëring zijn die waarbij sprake is van outputsubsidiëring. De voorwaarden voor toepassing hiervan zijn":

1. Er is duidelijkheid over de gemeentelijke operationele doelstellingen (SMART), die toetsbaar en kwantificeerbaar zijn;
2. De door de instellingen te leveren prestaties zijn eenduidig en kwantificeerbaar;
3. Er is een duidelijke relatie tussen de inzet van middelen en prestaties;
4. Er zijn betrouwbare en voor beide partijen duidelijke indicatoren, aan de hand waarvan kan worden bepaald of is voldaan aan de overeengekomen prestaties. Daarbij moet worden gelet op het risico dat de invloed van de indicatoren groter wordt dan de beleidsinhoudelijke doelen.

B) "De invoering van budgetsubsiëring wordt gekenschetst als een gezamenlijk proces met de instellingen. Dit proces ziet er op hoofdlijnen als volgt uit":

1. Formuleren van de vraag (kaders en prioriteiten), beleidsinhoudelijk.
2. Overleg met instellingen om op basis van de vraag hoe invulling kan worden gegeven aan de vraag.
3. Eventuele problemen samen met instelling oplossen. Als overgangsmaatregel ondersteunt de gemeente de instellingen bij het maken van de omschakeling naar de nieuwe bekostigingssystematiek.
4. Ambtelijk voorstel, waarin de vernieuwing is uitgewerkt voor een contract in 2004.
5. Implementatie; afsluiten van de contracten.

Uit B 4 en 5 blijkt dat de gemeente Almelo met alle instellingen die een budgetsubsidie ontvangen een contract wil sluiten.

b. Algemene Subsidieverordening 2005 (ASV 2005)

Voor subsidieprocessen zijn spelregels nodig. Het belangrijkste document voor het subsidiebeleid van de gemeente is de Algemene subsidieverordening gemeente Almelo.

Deze ASV 2005 vormt, in samenhang met titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht, het algemene juridische kader voor subsidieverstrekking door de gemeente. Het gaat hierbij vooral om de juridische en procedurele aspecten van de subsidieverstrekking. Dit kader is van toepassing op elke subsidie die door de gemeente wordt verstrekt. De ASV 2005 regelt specifiek een doelgerichte inzet van subsidies, geeft regels om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en beoogt subsidieontvangers voldoende rechtszekerheid te geven. De verordening bevat verder procedureregels voor het verstrekken van subsidies.

De ASV 2005 geeft aan dat eens in de vier jaar door de raad het subsidiebeleidskader (= een overzicht van alle beschikbaar gestelde subsidies) wordt vastgesteld.

Daarbij geeft artikel 4:24 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) het volgende aan: "Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt tenminste eenmaal in de vijf jaar een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift (de subsidieverordening) anders is bepaald".

Voor zover de RCA heeft kunnen nagaan is het subsidiebeleidskader na de eerste vaststelling door de raad op 6 december 2005 niet weer door de raad vastgesteld.

Aan het gestelde in artikel 4:24 van de Awb is geen gevolg gegeven in de onderzochte periode.

Reikwijdte ASV 2005

De ASV bevat negen beleidsterreinen waarvoor subsidie kan worden verstrekt. De beleidsterreinen corresponderen niet met de programmahoofdstukken in de programmabegroting. Bij de toekenning van subsidies wordt niet duidelijk aangegeven

welk beleidsterrein uit de ASV 2005 het betreft en welk programma uit de programmabegroting. Daarmee wordt niet direct een relatie gelegd tussen programma(doel), beleidsterrein en subsidieverstrekking.

De verbinding tussen de ASV 2005 met beleidsterreinen is weinig specifiek. In de ASV 2005 staat bijvoorbeeld het beleidsterrein 'Openbare Orde en Veiligheid' waarop subsidies kunnen worden verstrekt. Deze omschrijving geeft weinig richting om te sturen op resultaten, doelen en effecten.

De RCA constateert dat de ASV 2005 vooral ingaat op procedures (voorwaarden en termijnen in het subsidieproces), minder op output (activiteiten en prestaties) en niet op outcome (maatschappelijke effecten) van de inzet van het subsidie-instrument.

Beleidsregels

In de ASV kan het college nadere regels stellen, waarin de te subsidiëren activiteiten, de doelgroepen en de verdeling van de subsidie per beleidsterrein worden omschreven. De ASV gaat gepaard met beleidsregels. De bevoegdheid tot vaststelling van deze beleidsregels is in artikel 2 van de ASV 2005 gelegd bij het college van B&W. In de regel wordt met de beleidsregels beoogd specifieke doelstellingen, subsidievoorwaarden en subsidiegrondslagen op te nemen die direct aansluiten bij de programmabegroting of specifieke raadsvoorstellen. De RCA constateert dat er geen specifieke beleidsregels voor subsidieverlening in de gemeente Almelo zijn opgesteld. Bij de handhaving van de kwaliteit voor de kinderopvang en peuterspeelzalen geldend voor de regio Twente is wel sprake van een beleidsregel die te maken heeft met de uitvoering van beleid door gesubsidieerde instellingen.

c. Subsidiebeleidskader (2005)

Op 6 december 2005 is het subsidiebeleidskader door de raad vastgesteld. In dit document is een opsomming gegeven van alle door de gemeente Almelo verstrekte subsidies, met daarbij aangegeven of ze structureel dan wel eenmalig van aard zijn en wat de subsidievorm is. Verder wordt aangegeven wat de doelstelling van de subsidie is, wat de gesubsidieerde activiteiten zijn en wat de subsidienorm is. Alle genoemde subsidies zijn gerangschikt volgens de indeling van de programmabegroting. Volgens de nota Subsidiebeleid (blz. 13) zouden de doelstellingen van de diverse subsidies SMART geformuleerd moeten zijn. Nog niet alle in het subsidiebeleidskader genoemde subsidies voldoen aan de vijf criteria van SMART (specifiek-meetbaar-acceptabel-realistisch-tijdgebonden). Hoewel de titel doet vermoeden, dat het zou gaan om een "kader", gaat het om een indeling van de door de gemeente Almelo verstrekte subsidies.

Een overzicht van verleende subsidies is na herhaaldelijk vragen van fracties uit de gemeenteraad eind 2012 opgesteld en verstrekt aan de raad. In de programmabegroting 2013 en in programmarekening 2011 wordt een overzicht (per programma weliswaar) gegeven van de subsidiebudgetten. De overzichten zijn cijfermatig van opzet en laten niet zoals het zogenoemde subsidiebeleidskader per subsidie een beschrijving van de subsidie zien.

Bronnen voor subsidieverlening

De ASV bevat geen inhoudelijke doelen voor subsidies. Beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen zijn wel in verschillende beleidsdocumenten neergelegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het collegeprogramma, beleidsnotities en kadernota's en de programmabegroting. Al deze documenten bevatten uitgangspunten die de inhoudelijke kaders van het subsidiebeleid vormgeven.

In het Collegeakkoord 2010-2014, in de programmabegrotingen 2012 en 2013 en in de programmarekening 2011 worden onder het programma Sociale agenda 2020 visies,

doelstellingen, uitgangspunten van bestaand en nieuw beleid geformuleerd. In de volgende documenten wordt het volgende over in zetten subsidies als instrument gezegd.

Programmabegroting 2013

In de programmabegrotingen zijn vertalingen van de beleidsvoornemens uit het collegewerkplan uitgewerkt naar uit te voeren activiteiten. Van de onderzochte acht instellingen is het volgende in de programmabegroting 2013 opgenomen:

Programma/onderdeel	Gesubsidieerde instelling	Omschrijving
Aantrekkelijke stad/sport	Sportbedrijf	Duiding beleidskader en bezuinigingen
Aantrekkelijke stad/cultuur	Theaterhotel	Indicator/streefwaarde bezoek
Sociale agenda 2020/leren	Scoop	Duiding bevorderen ontwikkeling jonge kinderen
Sociale agenda 2020/leren	Scoop	Acties voorkomen achterstanden jeugd
Sociale agenda 2020/leren	Scoop	Activiteiten jeugd/ indicator doelgroepkinderen
Sociale agenda 2020/vrije tijd	Muziekschool	Beschrijving aanbod
Sociale agenda 2020/vrije tijd	Scoop	Beschrijving vrijetijdsbesteding kinderen
Sociale agenda 2020/vangnet en ondersteuning	Maatschappelijk werk	Duiding aanbod maatschappelijk werk
Sociale agenda 2020/vangnet en ondersteuning	Humanitas	Duiding maatschappelijke opvang en ondersteunende begeleiding en indicatoren voor nachtopvang, verblijfsduur en doorstroming
Sociale agenda 2020/vangnet en ondersteuning	Tactus	Duiding verslavingszorg en indicatoren aantal cliënten
Sociale agenda 2020/vangnet en ondersteuning	Scoop	Duiding versterken vrijwilligerswerk
Moties/amendementen	Motie subsidies	Overzicht subsidies 2009-2012 met subsidiekortingen
Bezuinigingen sociale agenda	Scoop	Taakstelling bezuiniging

In de **programmarekening 2011** worden onder het programma Sociale agenda 2020 (pagina 56) slechts enkele indicatoren voor activiteiten van Humanitas en Tactus genoemd. Voor het jaar 2011 zijn de uitkomsten op p.m. gezet.

6.2 Instrumentarium voor de raad

Rol gemeenteraad

In de politiek-bestuurlijke verhoudingen binnen gemeenten geldt het primaat van de politiek. Oftewel: de raad is de baas. Dit principe is verankerd in de Grondwet (artikel 125). De gemeenteraad geeft via drie rollen invulling aan de grondwettelijke status: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controleren.

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de gewenste (maatschappelijke) effecten en de doelstellingen van het beleid. Gesubsidieerde instellingen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van activiteiten en het bereiken van resultaten, die bijdragen aan het behalen van de door de gemeente geformuleerde doelstellingen en effecten.

In dit onderzoek zijn vooral de kaderstellende en controlerende rollen van belang. Kaderstelling op het subsidiebeleid heeft in de gemeente Almelo recent plaatsgevonden

door vaststelling van de programmabegroting 2013 via het budgetrecht. Daarnaast geldt dat de gemeenteraad vakinhoudelijk beleid vaststelt, zoals verwoord in het programma Sociale Agenda 2020. Controleren vindt plaats aan de hand van de programmarekening. Bovendien beschikt de raad over verscheidene instrumenten om te controleren, zoals het stellen van vragen aan de portefeuillehouder.

De raad heeft het budgetrecht door vaststelling van de gemeentebegroting. Daarin staan de "maximum" budgetten voor de door het college uit te voeren regelingen en vast te stellen subsidies. De ASV 2005 is de basis, ofwel de kapstok waaraan de regelingen komen te hangen. De raad stelt de ASV 2005 vast en laat de vaststelling van nadere regelingen, beleidsregels over aan het college.

Bevoegdheid college

Volgens artikel 4 van de ASV 2005 is het college bevoegd te besluiten over het verstrekken van subsidies met inachtneming van de in de gemeentebegroting opgenomen financiële middelen of het subsidieplafond en - indien de begroting nog niet is vastgesteld, dan wel goedgekeurd - onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld. Het college is bevoegd om voorwaarden aan de beschikking tot subsidieverlening te verbinden.

Informatie aan de raad

Naast de documenten zoals de programmabegroting en programmarekening, wordt de raad door middel van zogenaamde raadsbrieven op de hoogte gehouden van externe en interne ontwikkelingen, informatie over te nemen en genomen college- en raadsbesluiten en overige belangrijke informatie die de raad aangaat. De status van een raadsbrief is slechts informierend, mededelend en is formeel geen informatie waarover een besluit door de raad wordt genomen. Uit oogpunt van de actieve informatieplicht verstrekt het college de raad informatie.

De raadsbrieven over subsidies en gesubsidieerde instellingen zijn incidenteel en ad hoc van aard. Indien er geen aanleiding bestaat en ontwikkelingen op het gebied van subsidies naar verwachting verlopen is er geen aanleiding de raad te informeren.

Naast raadsbrieven wordt de raad op de hoogte gehouden van ontwikkelingen ten aanzien van subsidieonderwerpen doordat een onderwerp op de agenda van een vergadering van de gemeenteraad of van een politiek beraad geplaatst wordt. Het initiatief kan liggen bij de raad, maar ook van de zijde van het college kan een onderwerp over gesubsidieerde instellingen op de agenda geplaatst worden.

6.3 Nieuwe ontwikkelingen

De Algemene Subsidieverordening 2005 zal in 2013 worden vervangen door de Algemene Subsidieverordening 2013. Bij het ontwerp van de ASV 2013 is gebruik gemaakt van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van december 2009. De modelverordening is als handreiking voor gemeenten opgesteld. Doel van de nieuwe verordening is om regels en bureaucratie te verminderen. De ASV 2013 bevat dan ook vooral artikelen over het proces en procedures. Zo biedt de verordening nu de mogelijkheid om subsidies onder de € 5.000,- in één keer te verlenen en vast te stellen. De nieuwe verordening is in behandeling en zal volgens planning aan de raad in de vergadering van 21 mei 2013 voor vaststelling worden aangeboden.

Een nieuwe nota subsidiebeleid zal naast een nieuwe algemene subsidieverordening niet worden opgesteld. Wel is er sprake van een Uitvoeringsdocument subsidieregels 2013 welke in de collegevergadering van 7 mei 2013 zal worden vastgesteld.

6.4 Pilot Beleidsgestuurde Contractfinanciering

In 2009 heeft de gemeente Almelo, samen met Scoop, een traject ingezet om tot een systeem van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) te komen. Dit traject is in het begin begeleid door het extern bureau Stade Advies. Het betrof een pilot bedoeld om ervaringen op te doen en daarna breed in te zetten. De RCA heeft daarom voor de periode 2009 en verder eveneens de 10 stappen van Stade voor Scoop gehanteerd. De RCA heeft betrokken ambtenaren en managers over de resultaten geïnterviewd en doet daarvan verslag in hoofdstuk 5.

7. Normen en bevindingen per onderzochte gesubsidieerde instelling

7.1 Inleiding en opzet

Zoals in de inleiding is vermeld, beperkt het onderzoek zich tot de zogenoemde budgetsubsidies. De RCA heeft het onderzoek vorm gegeven aan de hand van een 7-tal casus die allemaal worden getypeerd als budgetsubsidie. Later is daar Sportaccommodaties Almelo B.V. aan toegevoegd. De redenen daarvoor zijn in hoofdstuk 1 genoemd.

7.2 Onderzoeksvragen en normen

Gerelateerd aan de onderzoeks(deel)vragen komt de RCA tot het volgende normenkader:

Vragen/deelvragen	Norm
1. Welke overeenkomsten van budgetsubsidie zijn gerealiseerd?	Er is met de instellingen, die een budgetsubsidie ontvangen, een budgetcontract gesloten.
1.e. Met welke instellingen is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?	Er is bij deze vraag geen specifieke norm; de vraag is inventariserend.
1.f. Hoe zien deze overeenkomsten er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?	Er zijn in het contract duidelijke doelen opgenomen, die toetsbaar en meetbaar zijn geformuleerd.
1.g. Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?	Er worden indicatoren gehanteerd.
1.h. Welke prestaties zijn overeengekomen?	Er is een relatie tussen de gemeentelijke doelen en de gevraagde prestaties, de gevraagde prestaties zijn eenduidig en kwantificeerbaar en er is een duidelijke relatie tussen prestaties en inzet van middelen.
Vragen/deelvragen	Norm
2. Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsidie bewaakt?	De uitvoering van de afspraken uit de contracten worden bewaakt.
2.d. Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?	Dit is een inventariserende vraag en heeft geen norm.
2.e. Op welke wijze worden de prestaties gemeten?	De prestaties worden gemeten. Daarbij kent deze vraag ook een inventariserend karakter.
2.f. Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?	De prestaties zijn gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt.
Vragen/deelvragen	Norm
3. Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?	De resultaten worden verantwoord.
3.d. Is er sprake van voortschrijdend inzicht?	Er is sprake van voortschrijdend inzicht, waarbij in overleg met de instelling eventuele problemen worden opgelost.
3.e. Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?	Er vindt terugkoppeling plaats. Ook hier een inventarisatie.
3.f. Hoe wordt de raad betrokken bij de voortgang?	De raad wordt op een actieve wijze over de voortgang geïnformeerd.

Op basis van bovenstaande normen zijn alle 8 instellingen beoordeeld.

Per onderzochte gesubsidieerde instelling (zie paragraaf 1.3) worden de bevindingen aan de hand van de gestelde onderzoeksvragen weergegeven. De onderzoeksvragen treft u aan in de linkerzijde van de tabel. De bevindingen (aan de rechterzijde van de tabel) zijn gebaseerd op de dossierstudie en –analyse over de jaren 2011 -2013. Voor 2012 en 2013 geldt dat het gaat over de subsidieaanvragen en – beschikkingen.

7.3 De Muziekschool Twente

A.	Welke overeenkomsten van budgetsubsidie zijn gerealiseerd?	
1.	Met welke instelling is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?	De Muziekschool Twente (DMT) is gevestigd te Enschede. <i>Ter toelichting:</i> Voor 2011 is er een subsidie van € 707.431, met daarbij maximaal € 60.000 voor een combinatiefunctionaris van 1-9-2010 t/m 1-9-2011 en in 2011 € 50.000 extra t.b.v. ABC muzieklessen in het basisonderwijs (945 lessen; 21 groepen; 525 leerlingen). Dit is excl. de huisvestingslasten, extra energiekosten en FPU kosten (totaal in 2010: € 122.411). De jaarlijkse subsidie bedraagt € 757.431 (2012 en voor 2013: € 757.431), exclusief huisvestingslasten en kosten FPU en wachtgeldverplichtingen. In 2013 wordt (voor het subsidiejaar 2014) gestart met een nieuwe vorm van budgetsubsidieering waarbij de maatschappelijke vraag en een daaraan gekoppeld bedrag als uitgangspunt wordt genomen. Het subsidiejaar 2013 is een overgangsjaar.
2.	Hoe ziet deze overeenkomst er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?	Er bestaat een budgetovereenkomst die loopt van 2011-2012. Voor het jaar 2013 is een tussenovereenkomst opgesteld. De overeenkomst 2013 is gebaseerd op de uitvoeringsovereenkomst 2011-2012 en is op een aantal punten geactualiseerd en uitgebreid. Er is geen sprake van een maatschappelijke vraag. Er wordt wel verwezen naar een gemeentelijke visie en beleidsnota's (voor 2013 de nota Sociale Agenda 2020), maar hoe deze moeten leiden tot concrete afspraken is niet duidelijk. Niet duidelijk is waarom de Muziekschool geen activiteiten hoeft te ondernemen, c.q. geen activiteiten onderneemt voor volwassenen hoewel dat niet in tegenspraak is met de visie (zie ook visie Theaterhotel, waarin staat dat de gemeente belang hecht aan actieve zowel als passieve deelname aan kunst- en cultuuruitingen). In de uitvoeringsovereenkomst staat dat de diensten en producten zijn gericht op de gehele Almelo'se bevolking, subsidiegelden dienen te worden besteed voor de doelgroep 0-21 jaar (bij scholen, amateurs, amateurmuziekverenigingen en bewoners). In de uitvoeringsovereenkomst 2013 wordt verwezen naar de nota Sociale Agenda 2020. In de nota Sociale Agenda 2020 is het volgende met betrekking tot de muziekschool opgenomen; "Het in standhouden van een vestiging van de muziekschool Twente door middel van subsidieverlening. De muziekschool verzorgt een aanbod van instrumentaal en vocaal onderwijs opleidingen voor harmonie en fanfareorkesten, projecten op het gebied van kunsteducatie in het primair en voortgezet onderwijs en workshops en projecten in de buurt". Het doel, specifiek geformuleerd voor de Muziekschool, c.q. de maatschappelijke vraag, is niet duidelijk. De doelgroepen en het aanbod aan activiteiten zijn wel in de uitvoeringsovereenkomst benoemd.
3.	Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?	De indicatoren zijn het minimaal aantal te bereiken leerlingen en te houden festivals/evenementen. Verder worden er eisen gesteld aan het toezicht (corporate governance). Er dient tweejaarlijks een klanttevredenheid onderzoek te worden gehouden, waarbij minimaal een rapportcijfer van 7 moet worden behaald.

4.	Welke prestaties zijn overeengekomen?	De prestaties worden ook weer beschreven in termen van de indicatoren: aantal bereikte leerlingen, gerelateerd aan drie productgroepen (muziek en danseducatie, instrumentale en vocale opleidingen en dansopleidingen). Gedurende de periode van het budgetcontract 2007-2010 is per jaar in de subsidiebeschikking aangegeven hoeveel lesuren en aantallen leerlingen per productgroep worden ingezet of worden bereikt. In de uitvoeringsovereenkomst 2013 komen deze voorwaarden niet meer voor. De overeenkomst 2011-2012 is aanwezig en heeft dezelfde strekking en opzet als de uitvoeringsovereenkomst voor 2013.
B. Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsiëring bewaakt?		
1.	Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?	Er zijn standaardafspraken gemaakt: verantwoording vindt plaats via het jaarverslag en de jaarrekening. Er zijn geen stukken aangetroffen, waaruit blijkt hoe de gemeente de prestaties van de Muziekschool beoordeelt, en derhalve evenmin stukken, waaruit blijkt dat de Muziekschool zijn beleid voor Almelo bij moet stellen dan wel kan continueren. Er zijn geen tussentijds rapportages aanwezig, wel enkele gespreksverslagen. Volgens de uitvoeringsovereenkomst dient er minimaal tweemaal per jaar een voortgangsgesprek plaats te vinden. Input voor de voortgangsgesprekken zijn managementrapportages (aan de hand van het formulier managementrapportage). Bij de feitencheck is ambtelijk door de gemeente aangegeven dat naar aanleiding van deze gesprekken indien nodig tot bijstelling kan worden besloten. Tot op heden is er geen aanleiding geweest tot bijstelling.
2.	Op welke wijze worden de prestaties gemeten?	Bij de verantwoordingsstukken zitten geen klanttevredenheidsonderzoeken. Wel wordt het aantal bereikte kinderen genoemd, maar niet hoe, en waarmee. Ten aanzien van de Raad van Toezicht staat niets vermeld in de stukken. De jaarrekening is geconsolideerd. De prestaties voor Almelo zijn daaruit niet af te leiden.
3.	Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?	De doelen zijn niet duidelijk aangegeven, en derhalve is niet vast te stellen of de prestaties daaraan gerelateerd zijn.
C. Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?		
1.	Is er sprake van voortschrijdend inzicht?	Neen of althans: dat blijkt niet uit de stukken.
2.	Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?	Via jaarverslag en jaarrekening. In het jaarverslag 2011 wordt in het hoofdstuk 4 Inhoudelijke verantwoording activiteiten nader ingegaan op de activiteiten per gemeente. Voor Almelo (4.3.1) wordt op 2 pagina's de activiteiten beschreven. Zoals aantal leerlingen in jaarcursussen muziek en dans "ruimschoots" gehaald zoals vastgelegd in de prestatieafspraken. In de overeenkomst is opgenomen dat aan het einde van het jaar (2013) door subsidieontvanger en subsidiegever de afspraken uit de overeenkomst zullen worden geëvalueerd.
3.	Hoe wordt de raad betrokken bij de voortgang?	Niet, althans e.e.a. blijkt niet uit het dossier. De raad wordt niet gevraagd akkoord te gaan met de subsidieverlening. De raad stelt alleen de begroting vast, waar de subsidie aan de muziekschool onderdeel van is.

7.4 Theaterhotel Almelo

A. Welke overeenkomsten van budgetsubsiëring zijn gerealiseerd?		
1.	Met welke instelling is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?	BV Theaterhotel Almelo. <i>Ter toelichting:</i> Het contract dateert van 01-06-2003 (looptijd 01-01-2005 tot 01-01-2017), het jaarlijks subsidiebedrag bedraagt € 544.857.
2.	Hoe ziet deze overeenkomst er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?	Karakter van de budgetsubsidie. In algemene zin is in het contract vastgelegd: • aanbod aan professionele podiumkunsten van voldoende variatie • beschikbaar voor activiteiten op het gebied van de amateuristische kunstbeoefening • zorg voor programmering van een aantal hoogwaardige onderscheidende onderdelen
3.	Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?	Geen. Voor zover er sprake is van kwantitatieve indicatoren zie onderstaande prestaties. Er is slechts sprake van enkele outputgegevens. Van het vaststellen van een maatschappelijke vraag en een verwijzing naar achterliggende beleidsnota's is geen sprake.
4.	Welke prestaties zijn overeengekomen?	De te leveren prestaties zijn uitgedrukt in eenheden/aantallen (aantal voorstellingen). Wat betreft diversiteit en kwaliteit is het moeilijk na te gaan welke maatstaven het Theaterhotel en programma-adviescommissie hanteren. Het in kaart brengen van een maatschappelijke vraag is niet gedaan. Specifieke (output) prestaties zijn onder andere: • jaarlijkse subsidie is bedoeld t.b.v. het in stand houden van de schouwburgvoorziening; • minimaal 60 professionele voorstellingen per jaar; • speciaal gereduceerd tarief voor amateurgezelschappen, maximum 10 avonden; • 20 entreebewijzen t.b.v. gemeentebestuur en 2 maal 10 t.b.v. programma-adviescommissie (bepaling voor subsidiejaar 2010 niet opgenomen, voor het subsidiejaar 2011 wel weer); • programma verdient goedkeuring van programma-adviescommissie • Uit de jaarrekening blijkt dat theater en overige bedrijfsonderdelen van elkaar zijn gescheiden.
B. Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsiëring bewaakt?		
1.	Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?	Eenmaal per jaar/per theaterseizoen vindt er een overleg plaats met de programma-adviescommissie. In de programma-adviescommissie zitten twee personen van het Theaterhotel, een onafhankelijk lid en een ambtelijke medewerker namens de gemeente. Tijdens het overleg worden het programma van het afgelopen seizoen en de plannen voor het nieuwe seizoen doorgenomen. Opvallend is dat met ingang van het jaar 2010 de bepaling met betrekking tot 20 gratis entreebewijzen ten behoeve van het gemeentebestuur is komen te vervallen (zonder opgave van redenen). Voor de subsidiejaren 2011 en 2012 is deze bepaling opnieuw in de subsidietoekenning opgenomen. Het college heeft in 2012 besloten geen gebruik meer te maken van de 20 entreebewijzen. Deze zijn in 2012 wel verstrekt maar vernietigd.

2.	Op welke wijze worden de prestaties gemeten?	Gekeken is naar de opzet, afspraken en uitkomsten zoals vermeld in de verslagen van de programma-adviescommissie. De programma's van het afgelopen en komende seizoen worden doorgenomen. Van de zijde van de gemeente is men elk jaar met instemming akkoord gegaan met de programmering. In de verslagen wordt opgemerkt dat de voorstellingen van hoogwaardige kwaliteit zijn en dat er voldoende diversiteit is en in alle genres voorzien wordt (wordt per verslag letterlijk elke keer zo genotuleerd). Waarop dat gebaseerd is is niet duidelijk. Er wordt wel gekeken in hoeverre de voorstellingen bezocht zijn (wel of niet uitverkocht). In het laatste verslag wordt melding gemaakt van het feit dat slechts enkele amateurverenigingen tegen een gunstige prijs (hoeveel is niet duidelijk) gebruik maken van het Theaterhotel. Voorts wordt opgemerkt dat het Theaterhotel voldoet aan de inspanningsverplichtingen genoemd in het subsidiecontract.
3.	Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?	Ja. In de verslagen wordt opgemerkt dat "het Theaterhotel voldoet aan de inspanningsverplichtingen zoals genoemd in het subsidiecontract".
C. Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?		
1.	Is er sprake van voortschrijdend inzicht?	Neen. De verantwoording (tussentijds de bijeenkomst met programma-adviescommissie en achteraf door middel van de jaarrekening) zijn elk jaar van dezelfde opzet en wijze van verantwoording. Aan de jaarrekening van het Theaterhotel wordt een afzonderlijk A-4tje toegevoegd waarop de omzet, kosten, aantal theatervoorstellingen, aantal bezoekers en gemiddelde bezetting staat vermeld. Niet duidelijk is of dit overzicht door de accountant is gecontroleerd en goedgekeurd. Dit overzicht is opgesteld om aan de voorwaarde te voldoen dat uit de jaarrekening moet blijken dat de exploitaties van het Theaterhotel en de overige bedrijfsonderdelen van elkaar gescheiden zijn. De jaarstukken over 2010 (ontvangen op 7 oktober 2011) geven voor wat betreft het Theaterhotel een tekort aan van € 567.137, na aftrek van de subsidie van de gemeente; zijn er 100 voorstellingen gegeven (2010: 129); het bezoekersaantal bedroeg 45.747 (2010: 65.184) met een gemiddelde bezetting van 61,1% (2010: 71,5%). Jaarlijks blijkt dat het indienen van de jaarstukken de indieningstermijn overschrijdt. De gemeente heeft het Theaterhotel enkele keren gemaand tot indiening van de stukken (zie brief van 13 juli 2011 m.b.t. het jaar 2010). Alhoewel het subsidietijdvak (op basis van boekjaar) niet overeenkomt met het theaterseizoen (sept. tot sept.) is het niet tijdig indienen een tekortkoming van de zijde van het Theaterhotel. De jaarstukken zijn niet transparant wat betreft de geleverde prestaties. Door de accountant wordt jaarlijks een verklaring afgegeven. De accountantsverklaring heeft betrekking op de totale jaarrekening. Niet duidelijk is of de bijlage/overzicht m.b.t. de resultaten van het Theaterhotel door de accountant zijn gecontroleerd (dit in het kader van de eis van een gescheiden bedrijfsvoering). Met ingang van het jaar 2011 is het boekjaar gewijzigd naar de periode 1 oktober tot en met 30 september. Dit is gedaan om een betere aansluiting van het resultaat te krijgen met het theaterseizoen. Over 2011 is verantwoording afgelegd tot en met 30 september 2011. De jaarstukken zijn pas begin december

		2012 bij de gemeente ontvangen. Over 2011 zijn 91 theatervoorstelling georganiseerd, het bezoekersaantal bedroeg 49.714 met een bezettingspercentage van 65%.
2.	Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?	De verslagen van de programma-adviescommissie worden c.c. aan de verantwoordelijke wethouder, het afdelingshoofd en de teamleider gestuurd. Wat er vervolgens met deze verslagen gedaan wordt is niet duidelijk en zichtbaar. Wat betreft de programma-adviescommissie kan gezegd worden dat de commissie ingaat op de programmering van de voorstellingen (bij de verslagen zijn bijlagen met deze voorstellingen vermeld) en dat nagenoeg standaard wordt opgemerkt dat "de programmacommissie op dezelfde manier als voorheen te werk gaat. Door de programmacommissie wordt het gehele programma doorgenomen. De voorstellingen zijn hoogwaardig van kwaliteit. Er is voldoende diversiteit en in alle genres is voorzien. Het Theaterhotel voldoet aan de inspanningsverplichtingen genoemd in het subsidiecontract". Wat er vervolgens mee wordt gedaan is ongewis. Slechts een c.c. aan de verantwoordelijke wethouder, het afdelingshoofd en de teamleider.
3.	Hoe wordt de raad betrokken bij de voortgang?	Eigenlijk indirect door middel van de programmarekening en de productenverantwoording.
Overige bevindingen/opmerkingen:		
	De fractie LKA stelt op 6 december 2011 en op 12 januari 2012 vragen aan het college over wel en niet gepleegde investeringen door het Theaterhotel. Zijn strekking is dat van het afgesproken oorspronkelijke bedrag van 3 miljoen euro voor de periode 2005-2017 circa € 745.000 niet is gepleegd en derhalve het contract waarop de subsidie is gebaseerd niet is niet nagekomen. Het college antwoordt met een raadsvoorstel (15 mei 2012). De conclusie van het college is dat de jaarlijkse subsidie niet ten onrechte is verstrekt. Het Theaterhotel heeft voor de periode 2012-2015 een investeringsplan opgesteld en is daarmee in de gelegenheid gesteld alsnog de niet gedane investeringen te doen. De raad heeft in 2005 naast het verlengen van het contract door middel van een amendement bepaald dat de benodigde investeringen (3 miljoen) gedurende looptijd (2005-2017) worden uitgevoerd. In de onderzochte periode (2008-2012) heeft de RCA geen informatie hierover aangetroffen (verslagen, brieven of in de jaarrekeningen van het Theaterhotel). De investeringsverplichting en afspraken hierover zijn als een bijlage bij het contract gevoegd (zat/zit niet in de dossiers). In een brief van het Theaterhotel (23 maart 2012) wordt ingegaan op de te plegen investeringen voor de periode 2012-2015 en aangegeven dat d.m.v. van jaarlijkse communicatie en evaluatie met de gemeente een transparant rapport zal worden opgesteld waarin de gedane investeringen en de geplande investeringen vermeld worden.	

7.5 Stichting Scoop Welzijn

A.	Welke overeenkomsten van budgetsubsidie zijn gerealiseerd?	
1.	Met welke instelling is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?	Stichting Scoop Welzijn te Almelo. <i>Ter toelichting:</i> Het contract met Scoop (2013) valt uiteen in 6 (deel) contracten, te weten: opvoedingsondersteuning, kinder- tiener- en jongerenwerk, brede buurtschoolontwikkeling, wijkondersteuning, vrijwilligerswerk en ouderwerk. Voor het jaar 2013 wordt een subsidie van totaal € 2.574.723 verstrekt. Voor 2012 was een subsidie verstrekt van € 4.388.084, waarvan € 1.538.011 voor peuterspeelzaalwerk. Deze laatste bijdrage is m.i.v. 2013 voor Scoop komen te vervallen. Het budget is gebaseerd op het aantal in te zetten uren (per product) maal de kostprijs voor dat product. Daarnaast zijn er gelden voor uitvoering en activiteiten.
2.	Hoe ziet deze overeenkomst er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?	M.i.v. het budgetjaar 2008 is er sprake van een contract gebaseerd op de maatschappelijke vraag van de gemeente betreffende het lokaal sociaal beleid. Er is geen sprake van een meerjarenovereenkomst. Wel is er de intentie (uitvoeringsovereenkomst 2013) om voor 2014 een budgetsubsidie te verlenen. Bij de uitgangspunten in de uitvoeringsovereenkomst wordt gerefereerd aan een 17-tal beleidsdocumenten van de gemeente zonder exact aan te geven welke uitgangspunten of doelen uit deze nota van belang zijn en wat daarmee gedaan wordt. De uitvoeringsovereenkomst bevat voor elk subproduct een deel waarin aandacht wordt besteed aan het doel, de doelgroep, korte beschrijving met specificatie, kwaliteitscriteria, prestatie-eenheden en in een enkel geval resultaatbereiking. Er wordt niet gerefereerd aan een maatschappelijke vraag, maar er worden wel doelen geformuleerd. In de maatschappelijke vraag worden per product de maatschappelijke effecten in beschrijvende zin weergegeven. De beleidsdoelstellingen zijn in de maatschappelijke vraag concreter benoemd (in percentages van en "er wordt gewerkt aan"). Bij de resultaten worden aantallen genoemd, vaak omschreven als een wensgetal of minimumafname. Idem bij de resultaatindicatoren. Bij productvoorwaarden worden algemene voorwaarden geformuleerd. Soms als ondergrens voor een product, soms als kwaliteitsaanduiding. Een enkele keer is sprake van een tevredenheidmeting.
3.	Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?	De maatschappelijke vraag is vertaald in een product of dienst: 7 hoofdproducten en m.i.v. 2013 6 en in totaal 18 subproducten. Ook worden de kwaliteitseisen die met de verschillende diensten samenhangen per dienst/product geformuleerd. De maatschappelijke vraag wordt niet direct vertaald in een meetbaar resultaat, maar via een verslag van activiteiten beantwoord. Zo worden enkele resultaten van activiteiten in meetbare termen uitgedrukt. Bijvoorbeeld: realisatie van 150 nieuwe maatschappelijke stageplaatsen en 80% van de kinderen van 4-12 jaar in de aandachtswijken (zoals in de Wierdensehoek) is in december 2012 lid van tenminste 1 vereniging voor vrijetijdsbesteding.

4.	Welke prestaties zijn overeengekomen?	In de uitvoeringsovereenkomst is sprake van prestatie-eenheden en resultaatindicatoren. Er is geen sprake van prestaties(indicatoren), maar van kwantitatieve outputgegevens (met name en veelal ureninzet en daarnaast aantallen en wat betreft de resultaten een beschrijving van het resultaat met vermelding van aantallen (cliënten, deelnemers). Van de 18 subproducten worden er bij 15 de uren als prestatie-eenheden gehanteerd, bij 2 niets en bij 1 het aantal trajecten. Bij de feitencheck is ambtelijk door de gemeente aangegeven dat bijvoorbeeld voor het peuterspeelzaalwerk het alleen mogelijk is om concreet resultaten in termen van aantallen gerealiseerde kindplaatsen af te spreken. Afrekenen op andere prestaties is moeilijk omdat niet exact te herleiden valt of een prestatie het resultaat is van de inzet van Scoop of dat andere (maatschappelijke) effecten de prestaties hebben beïnvloed. Daarom is gekozen voor de prestatie in uren uit te drukken en is in de kwartaalgesprekken de focus gelegd op de resultaten en de resultaatindicatoren.
B. Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsiëring bewaakt?		
1.	Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?	Er wordt in een aantal passages in de offerte gerefereerd aan prestaties en de manier waarop deze gemonitord en gerapporteerd (per kwartaal) zullen worden. De kwartaalgesprekken vinden plaats met de betrokken beleidsmedewerkers over de voortgang en (operationele) uitvoering van de activiteiten. Op deze wijze kunnen deze inhoudelijk met Scoop praten over de voortgang van de maatschappelijke vraag op hun beleidsonderdeel. Daarnaast wordt ingegaan op de prestaties en resultaten die zijn afgesproken. Er vindt drie keer per jaar een directieoverleg plaats om op dit niveau (de contractpartners van de uitvoeringsovereenkomst) de voortgang en eventuele knelpunten/aanpassingen, lopende het jaar te bespreken. Over de voortgang en prestaties wordt door Scoop per kwartaal een schriftelijke rapportage ingediend.
2.	Op welke wijze worden de prestaties gemeten?	In de maatschappelijke vraag zijn bij resultaatbeschrijving en resultaatindicatoren aantallen, percentages van deelname genoemd en soms tevredenheidonderzoeken. Bij het peuterspeelzaalwerk is indicatie omgezet in dagdelen voor leeftijdsgroepen.
3.	Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?	Bij de definiëring van de maatschappelijke vraag wordt op een groot aantal, maar niet bij alle beleidsterreinen een relatie gelegd tussen de resultaten en de resultaatindicatoren. Bij de formulering van de maatschappelijke vraag bij de Brede Buurtschool en de verlengde schooldag zijn de beleidsdoelstellingen vertaald in concrete resultaten en in met name kwantitatieve resultaatindicatoren.
C. Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?		
1.	Is er sprake van voortschrijdend inzicht?	De verslagen van de kwartaalgesprekken, directieoverleg en bestuurlijk overleg geven lopende en nieuwe ontwikkelingen aan (uitvoering contract, nieuwe maatschappelijke vraag, kostprijsberekening, reservevorming).
2.	Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?	Via jaarverslag en jaarrekening. Er zijn geen stukken aangetroffen, waaruit blijkt hoe de gemeente de prestaties van Scoop beoordeelt. Het inhoudelijk deel van het jaarverslag vindt slechts gedeeltelijk aansluiting bij de overeenkomst. Cijfermatig heeft het jaarverslag wel aansluiting met de maatschappelijke vraag en het contract. De maatschappelijke vraag wordt niet direct vertaald in een

		meetbaar resultaat, maar via een verslag van activiteiten beantwoord. Er wordt wel verslag gedaan van ontwikkelingen in het werkveld, en bedrijfsmatige veranderingen, maar in hoeverre die bijdragen aan de 'beantwoording' van de maatschappelijke vraag komt vrijwel niet terug. Wel zijn per product de resultaten van de maatschappelijke vraag in het verslag opgenomen. Met name aantallen worden hierbij gegeven en een beschrijving van (voorgenomen) activiteiten. Het is lastig om bij de maatschappelijke vraag het maatschappelijk effect te meten, te volgen en vast te stellen. Bij de feitencheck is ambtelijk door de gemeente aangegeven dat de kwartaalrapportages en met name de vierde en tevens afsluitende rapportage en het daaraan gekoppelde gesprek met Scoop invulling geeft aan de inhoudelijke beoordeling van de overeengekomen prestaties en resultaten. Gemeente en Scoop zijn overeengekomen dat deze vorm van rapportage en verantwoording niet in het jaarverslag van Scoop terug te laten komen. In het jaarverslag worden de grote lijnen met eventuele afwijkingen vermeld. Voor alle jaren is een nieuw contract opgesteld. Vanaf het subsidiejaar 2011 zijn de contracten en subsidiebeschikkingen in de maand december voorafgaand aan het nieuwe subsidietijdvak afgegeven.
3.	Hoe wordt de raad betrokken bij de voortgang?	Via de programmabegroting en jaarverantwoording. In de jaarverantwoording wordt in de sisa-bijlage nader ingegaan op deelname peuterspeelzalen, inburgering. Scoop Welzijn is de afgelopen jaren en op dit moment (2012/2013) vanwege de bezuinigingsvoorstellen voortdurend onderwerp van discussie in de raad. In 2011 heeft de raad met een amendement besloten dat de subsidies op een efficiëntere en effectievere wijze moeten worden verstrekt. Voor de jaren 2012-2014 is voor Scoop een taakstellende bezuiniging van € 300.000 per jaar opgelegd. Voor 2013 is een aanvullende taakstelling van €125.000 opgelegd. Voorts speelt er een discussie in de raad of het welzijnswerk openbaar kan worden aanbesteed.
Overige bevindingen/opmerkingen:		
	- M.i.v. 2013 wordt het peuterspeelzaalwerk overgedragen aan Stichting Kindcentra Almelo. Als gevolg hiervan is de subsidie aangepast en Scoop heeft een reorganisatie doorgevoerd om de kosten te beteugelen en een aantal maatregelen voorgesteld. - Opvallend is dat er naast hetgeen in het contract is opgenomen, jaarlijks nog weer extra (incidentele) subsidies worden verstrekt, waarop het hele administratieve subsidie-traject wordt losgelaten (aanvraag-beschikking-verantwoording-vaststelling). Bij de feitencheck is ambtelijk door de gemeente aangegeven dat dergelijke aanvullende aanvragen zich nog steeds voordoen, maar dat het aantal de laatste jaren minder is geworden. Als in het najaar, na de indiening van de maatschappelijke vraag, bekend is dat er een aanvullende vraag is, wordt deze alsnog meegenomen in de uitvoeringsovereenkomst. Ná 1 januari kan er een aanvullende maatschappelijke vraag ontstaan door bijv. de honorering van een subsidieverzoek bij rijk of provincie.	

7.6 Expertis Onderwijsadviseurs

A. Welke overeenkomsten van budgetsubsidie zijn gerealiseerd?		
1.	Met welke instelling is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?	Expertis Onderwijsadviseurs is gevestigd te Hengelo. De subsidierelatie met Expertis Onderwijsadviseurs is per 1-8-2011 beëindigd. <i>Ter toelichting:</i> Vanaf 1-8-2008 geldt een convenant over onderwijsbegeleiding tussen de gemeente en 9 schoolinstellingen. De schoolbesturen maken op basis van het convenant individueel jaarlijks afspraken met de begeleidingsdienst, Expertis. Het convenant gaat uit van cofinanciering (50-50 gemeente versus scholen). De looptijd van het convenant is 3 jaar. Het convenant eindigt op 1-8-2011 en wordt daarna ook niet meer verlengd. Jaarlijks wordt er een contract gesloten tussen de participanten aan het convenant.
2.	Hoe ziet deze overeenkomst er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?	Er is een convenant gesloten in 2008 tussen de gemeente en de lokale schoolbesturen primair onderwijs in Almelo en Twenterand. Het convenant is enerzijds breed van opzet met intenties, anderzijds gedetailleerd in de budgetverdeling over de werksoorten. In het convenant wordt wel gesproken over 'maatschappelijke doelen', maar deze worden niet benoemd. Wel is er een verwijzing naar de beleidsnotitie voor gemeentelijk beleid onderwijsondersteuning "Zorgen moet je doen, niet maken" (2007). Opmerkelijk is dat er in de overeenkomst (en dat geldt niet alleen voor Expertis) verwezen wordt naar een erg hoog aantal gemeentelijke nota's en andere kennelijk van belang zijnde stukken (in dit geval 18), zonder dat de essentie van deze stukken benoemd wordt.
3.	Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?	Er worden bestedingsdoelen genoemd waaraan een % van het budget is gekoppeld. In het contract 2010 wordt in een bijlage een overzicht gegeven van de werksoorten, waarbij prestatie-eenheden worden genoemd, b.v. 156 dagdelen consultatie, 164 onderzoeken en daarbij "teleenheden" b.v. het aantal scholen met vraag naar consultatie, aantal adviesgesprekken, aantal besproken leerlingen. Deze laatste aantallen kunnen niet vooraf worden gekwantificeerd, omdat vooraf niet duidelijk is hoeveel gevallen zich voordoen.
4.	Welke prestaties zijn overeengekomen?	In het convenant worden inspanningsverplichtingen genoemd, met name op financieel en procesmatig gebied.
B. Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsidie bewaakt?		
1.	Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?	Er is een begeleidingscommissie om de voortgang te bewaken en nieuwe plannen verder te ontwikkelen. Doel van de verantwoording is om een indicatief beeld te krijgen van de inspanningsverplichting van de schoolbesturen, voortvloeiend uit het convenant.
2.	Op welke wijze worden de prestaties gemeten?	De prestaties worden niet gerelateerd aan de werksoorten. In de budgetprestatieovereenkomst wordt de kwaliteit van de begeleiders/coaches/psychologen/adviseurs) geduid.
3.	Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?	De prestaties worden in aantallen (onderzoeken, uren/dagdelen consultatie, participatie en coaching) uitgedrukt.
C. Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?		
1.	Is er sprake van voortschrijdend inzicht?	Het verantwoordingsverslag is een overzicht van bestede gelden en verzorgde activiteiten. Er is niet gebleken uit de beschikbare stukken dat er sprake is van een voortschrijdend inzicht.

		Bij de feitencheck is ambtelijk door de gemeente aangegeven dat in de afspraken die scholen met Expertis maken wel gelet wordt op een praktische invulling van de activiteiten aan de hand van ervaringen en voortschrijdend inzicht.
2.	Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?	Via jaarrekening en evaluaties van de afgelopen schooljaren (d.m.v. een kort verslag). De jaarrekening is algemeen van aard en niet herleidbaar naar Almelo. Op 2-3-2011 dient Expertis een verzoek om vaststelling van de subsidie 2010 in met in een bijlage een overzicht van de beschikbaar gestelde subsidie per school. Daarbij een opsomming van de uitgevoerde activiteiten bij welke instantie en welke werksoort. Er worden geen kwantitatieve gegevens opgenomen, zoals in het contract 2010 was overeengekomen.
3.	Hoe wordt de raad betrokken bij de voortgang?	Niet bekend. Over onderwijs/schoolbegeleiding is in de voorjaarsnota 2009 vermeld dat de jaarlijkse bijdrage in de periode 2008-2011 wordt doorgezet en pas na de periode de bezuinigingstaakstelling wordt doorgevoerd.
Overige bevindingen/opmerkingen:		
	Opvallend is de omvang van het eigen vermogen per 31-12-2010: ruim € 3 mln. bij een "omzet" van ruim € 5,5 mln.	

7.7 Tactus Verslavingszorg

A. Welke overeenkomsten van budgetsubsiëring zijn gerealiseerd?		
1.	Met welke instelling is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?	Tactus Verslavingszorg te Deventer. <i>Ter toelichting:</i> Jaarlijks budgetcontract. Contract op basis van het jaarlijks productenboek van Tactus. Voor 2012 een subsidie van € 990.705 en voor 2013 € 990.705 (€ 142.713 lager dan de aanvraag, vanwege geen indexering en bezuiniging op universele preventie en niet voortzetten project justitieel casemanagement).
2.	Hoe ziet deze overeenkomst er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?	Specifiek gaat het om de onderdelen sociale verslavingszorg en preventieprojecten. Met betrekking tot de te plegen inzet zijn productieafspraken overeengekomen en opgenomen in het jaarlijkse productenboek van Tactus ten behoeve van de subregio Almelo. Er is geen relatie gelegd met beleidsnota's van de gemeente Almelo.
3.	Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?	De te leveren prestaties zijn uitgedrukt (zie brieven over de subsidieverlening) in ter beschikking te stellen fte. Voor 2013 is de totale inzet (excl. medische hulpverlening/heroïneverstrekking) 9,84 fte (idem voor 2012). Voor preventieprojecten 1,21 fte.
4.	Welke prestaties zijn overeengekomen?	Op basis van het jaarlijks productenboek van Tactus. In het productenboek 2012 (2 maart 2012) wordt uitgegaan van 5 producten: opvang&zorg (inloop/ alcoholgebruikersruimte), begeleiden (casemanagement), zorgcoördinatie, maatschappelijk herstel (dagactiviteiten) en preventie. Per product is aangegeven wat de doelstelling, profiel cliënt, werkwijze, productparameter, verantwoordingswijze en de kosten zijn. Op zich zijn de te leveren prestaties/activiteiten goed beschreven. Gemist wordt wel de aantallen cliënten die men wil bereiken. De productparameter is uitgedrukt in met name aantallen fte's.
B. Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsiëring bewaakt?		
1.	Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?	In de subsidieverleningsbeschikking is bepaald dat Tactus twee keer per jaar een productieverantwoording c.q. een inhoudelijke rapportage van het productenboek levert.
2.	Op welke wijze worden de prestaties gemeten?	Aan de hand van zogenoemde productparameters (veelal uitgedrukt in in te zetten fte's) en verder uitgedrukt in activiteiten (beschrijvend van aard) en aantallen cliënten (uitgesplitst naar doelgroep, aard gebruik en achtergronden).
3.	Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?	In de halfjaarlijkse rapportages van het productenboek wordt per product (doel) ingegaan op activiteiten en prestaties voor Almelo. In de rapportages wordt per product en per gemeente de planning en wat is gerealiseerd in fte's getoond. Cijfers zijn er over de opvanglocatie (aantallen cliënten, bijvoorbeeld een gemiddelde van 28.5 cliënten per dag). In een bijlage is een specificatie van cliënten naar herkomst/achtergrond, gebruik, behandeling e.d. opgenomen.
C. Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?		
1.	Is er sprake van voortschrijdend inzicht?	Zie onderstaand m.b.t. de extra financiële bijlage voor de gemeente Almelo.
2.	Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?	In de jaarstukken van Tactus. De jaarrekening is zeer financieel van aard. Een verslag van activiteiten en behaalde prestaties in Almelo is zeer mager.
3.	Hoe wordt de raad	In de jaarverantwoording van de gemeente Almelo wordt slechts

	betrokken bij de voortgang?	de aantallen m.b.t. de ambulante verslavingszorg vermeld.
	Overige bevindingen/opmerkingen:	
	• Het is opvallend dat Tactus elk jaar bij de subsidieaanvraag voor 2 projecten (collectieve preventie, outreachende hulpverlening, indicaties op psychosociale grondslag) meer vraagt. De gemeente wijst dit in eerste instantie af met de mededeling dat of in het kader van regionale afspraken erop wordt teruggekomen of dat de raad nog een aanvullend besluit moet nemen. Tactus blijft het wel elk jaar proberen en de gemeente wijst het elk jaar weer af. • T.a.v. de preventie heeft de gemeente aangegeven (7 juli 2011) op preventie te bezuinigen. Toch voert Tactus deze post weer op (ook voor 2013). Tactus maakt voor het subsidiebudget 2012 bezwaar tegen aangekondigde bezuiniging op met name het preventiebudget. Het bezwaar is voorgelegd aan de commissie van advies voor de bezwaarschriften. Het bezwaar wordt door deze commissie ongegrond verklaard. De voorgenomen bezuinigingen zijn door de gemeente tijdig kenbaar gemaakt. • In een brief van 30 maart 2011 spreekt Tactus de bezorgdheid uit over de afwijzing van o.a. justitieel management. De gemeente is na een eerdere toezegging niet teruggekomen op de afspraak hierover in gesprek te blijven. De post justitieel management is voor het jaar 2012 aangehouden vanwege mogelijke bezuinigingen, terwijl het onderwerp zelf door de gemeente is aangevraagd.	

7.8 Stichting Maatschappelijk Werk Noord West Twente

A. Welke overeenkomsten van budgetsubsidie zijn gerealiseerd?		
1.	Met welke instelling is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?	Stichting Maatschappelijk Werk Noord West Twente (SMT) te Almelo. <i>Ter toelichting:</i> SMT wordt voor bijna 50% gesubsidieerd door Almelo. De rest komt van de gemeenten Twenterand, Tubbergen, Rijssen-Holten en Wierden. Een klein deel komt van andere samenwerkingspartners. Voor het jaar 2012 is een subsidie verstrekt door de gemeente Almelo voor € 1.281.370.
2.	Hoe ziet deze overeenkomst er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?	Er wordt gesproken over een strategisch beleidsplan 2008-2010. Dit beleidsplan is niet aangetroffen. In de jaarplannen wordt in beperkte mate gerefereerd aan maatschappelijke doelen die door de gemeente worden gesteld. Wel wordt gesteld dat bij het bepalen van prioriteiten de hulpvraag van cliënt centraal staat.
3.	Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?	Slechts aantallen cliënten (cliëntsystemen) voor een aantal te onderscheiden probleemgebieden. Wel worden er uitgangspunten genoemd: voor 2011: kostprijs € 64,21 per uur; € 81.800,- per fte; 1274 productieve uren per fte. Voor 2012 zijn deze uitgangspunten resp. €57,56, € 76.272 en 1325. Voor 2013 is aangevraagd een subsidiebedrag van € 1.281.370 met een kostprijs van € 78.799 per fte en een uurtarief van € 59,80. De subsidietoekenning heeft nog niet voor 1 april 2013 plaatsgevonden.
4.	Welke prestaties zijn overeengekomen?	In het jaarplan worden de uitgangspunten voornamelijk vertaald in operationele doelen en middelen die zelf worden gesteld. SMT kent een zevental producten. Voor het jaar 2012 zijn de volgende prestaties overeengekomen: 1. Algemeen maatschappelijk werk AMW (individueel): op basis van aantallen cliëntsystemen in behandeling/afgesloten en crisishulpverlening, inzet op basis van fte. 2. AMW (bovenlokale diensten): inzet op basis van fte. 3. AMW spreekuren: inzet op basis van fte. 4. Centrum Jeugd en Gezin: op basis van aantallen gezinnen, scholen en overig. Inzet op basis van fte. 5. Vroeghulp huiselijk geweld: op basis van cases tijdelijk huisverbod en inzet op basis van fte. 6. Bemoeizorg/outreaching maatschappelijk werk: op basis van aantal cases en inzet op basis van fte. 7. Casuscoördinatie meervoudige problematiek: op basis van aantal cliëntsystemen en inzet op basis van fte. Bij de feitencheck is ambtelijk door de gemeente het volgende aangegeven. In de jaren 2005 en 2006 zijn met SMT budgetovereenkomsten gesloten op basis van een dialoog-gestuurde maatschappelijke vraag. Vanaf 2007 is voortgeborduurd op de inhoud van deze budgetovereenkomsten en zijn de afspraken daarna vastgelegd in de subsidiebeschikkingen.
B. Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsidie bewaakt?		
1.	Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?	Tussentijdse verstrekking van zogenaamde productiegegevens van aantallen cliëntsystemen en scores op probleemgebieden.

2.	Op welke wijze worden de prestaties gemeten?	Een toelichting op de 'halfjaarcijfers' voor team Almelo geeft uitsluitend kwantitatieve informatie over het aantal cliënten en cliëntsystemen en wel per 'kostenplaats', leeftijd etc.
3.	Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?	Doelen zijn niet geformuleerd. In de subsidiebeschikking worden de kostprijzen per uur en per fte en de productiviteitsnorm per fte opgenomen.
C. Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?		
1.	Is er sprake van voortschrijdend inzicht?	Een aantal malen per jaar worden de productiegegevens verstrekt. Het betreft slechts kwantitatieve gegevens.
2.	Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?	Niet via het jaarverslag, maar aanvullend worden productiegegevens op jaarbasis verstrekt. De informatie in het jaarverslag is dermate summier dat er nauwelijks sprake is van een aanvaardbare verantwoording van de werkzaamheden en de bestede middelen. Niet duidelijk wordt op basis waarvan de kosten worden verdeeld tussen de gemeenten. Daarnaast is er sprake van een periodiek regionaal ambtelijk overleg. In een SWOT analyse geeft men als sterk punt aan dat er een goed registratie- en managementsysteem is. Als zwak punt wordt genoemd dat dit systeem onvoldoende wordt benut.
3.	Hoe wordt de raad betrokken bij de voortgang?	Niet. In de programmarekeningen en programmabegrotingen is geen informatie over het maatschappelijk werk aangetroffen.

7.9 Stichting Humanitas Onder Een Dak

A. Welke overeenkomsten van budgetsubsidie zijn gerealiseerd?		
1.	Met welke instelling is in Almelo een budgetsubsidie overeengekomen?	Stichting Humanitas Onder Dak Twente (HODT) te Hengelo. <i>Ter toelichting:</i> De stichting biedt in de regio Hengelo, Almelo en Enschede een vangnet voor mensen die tijdelijk onderdak nodig hebben. Voor het jaar 2012 is een subsidie voor een bedrag van € 843.838 (2013: € 1.005.238) aan Humanitas toegekend. Voor het jaar 2012 is gezien de beschikbare middelen voor maatschappelijke opvang en dienstverlening eenmalig de huisvestingslasten (€ 70.000) in mindering gebracht op de subsidie en een bezuiniging op de ondersteunende begeleiding (€ 9.400) doorgevoerd. Voor het jaar 2013 is een bijdrage verstrekt in de Twentse Opvang Voorziening (€ 82.000). Voor 2012 is deze aanvraag afgewezen. HODT heeft nog bezwaar aangetekend tegen de vermindering van de subsidie voor het jaar 2012, maar het bezwaar is door de bezwaarschriftencommissie niet ontvankelijk verklaard.
2.	Hoe ziet deze overeenkomst er uit (welk doel heeft de gemeente daarbij voor ogen)?	Prestatieafspraken met Humanitas zijn vastgesteld in de beschikking. Er is geen prestatiecontract. Met Humanitas zijn volumeafspraken gemaakt ten aanzien van opvangvoorziening (nacht- en woonvoorziening) begeleiding, groepsbegeleiding en inloopaanbod voor cliënten met psychiatrische problematiek.
3.	Worden er indicatoren gehanteerd en zo ja welke?	Geen, wel aantallen met betrekking tot de opvang- en crisisplaatsen. In de subsidietoekenning voor 2012 (en 2011) wordt nog gesproken over het aantal plaatsingen (2012; nachtopvang 85 en 24-uurs 50 plaatsingen). Voor 2013 is geen aantal opgenomen in de subsidiebeschikking.
4.	Welke prestaties zijn overeengekomen?	In de begroting van Humanitas is aangegeven de hoeveelheid aan te bieden plaatsingen in de gemeente Almelo uitgesplitst naar 24 uur opvang, crisisopvang, nachtopvang en miv 2008 voor zwerfjongeren (TOV: Twentse Opvang Voorziening); nachtopvang 5-6 plaatsen, 24-uurs woonvoorziening 20 opvangplaatsen en 2 crisisplaatsen.
B. Op welke wijze worden de overeenkomsten van budgetsubsidie bewaakt?		
1.	Welke afspraken zijn er gemaakt over de bewaking van de contracten en hoe luiden die afspraken?	Er is geen contract. Onduidelijk is of er tussentijdse (voortgangs)gesprekken plaatsvinden.
2.	Op welke wijze worden de prestaties gemeten?	In de verantwoording staan het aantal plaatsen en aantal opgevangen personen (in- en uitstroom). Er zijn verantwoordingsafspraken gemaakt 'in de tijd', maar niet kwalitatief/kwantitatief.
3.	Zijn de prestaties gerelateerd aan de doelen die moeten worden bereikt?	De maatschappelijke vraag/doel is zeer algemeen beschreven en niet gespecificeerd naar prestaties.
C. Op welke wijze worden de resultaten verantwoord?		
1.	Is er sprake van voortschrijdend inzicht?	Niet vast te stellen.
2.	Op welke wijze vindt terugkoppeling plaats in de beleidscyclus?	Slechts bij de jaarverantwoording/jaarverslag. In het jaarverslag van Humanitas worden aantallen m.b.t. 24-uurs woonvoorziening, ambulante woonbegeleiding en crisisopvang getoond. In de gemeentelijke jaarverantwoording 2011 is niets over deze

		aantallen terug te vinden.
3.	Hoe wordt de raad betrokken bij de voortgang?	In de jaarverantwoording 2011 van Humanitas zijn tabellen besteed aan 24-uurs woonvoorziening (59, 2010: 56), ambulante woonbegeleiding (26, 2010: 21) en crisisopvang (21, 2010: 21). De raad wordt geen inzicht gegeven in de verantwoording.
Overige bevindingen/opmerkingen:		
	• Stichting Humanitas Onder Dak Twente vraagt jaarlijks meer subsidie aan dan wat uiteindelijk wordt toegekend. Over het subsidiejaar 2012 is € 224.400 meer aangevraagd en over 2013 € 37.492. Voor 2013 en min of meer ook voor 2012 is er een bezuinigingstaakstelling opgelegd en niet het honoreren van een accres/jaarlijkse indexatie. • In 2011 is een ingebruikgevingsovereenkomst om niet gesloten voor het gebruik van de panden Adastraat 6 en Westerstraat 4a. De huisvestingslasten worden niet subsidiabel gesteld, doch intern binnen de gemeente Almelo verrekend. Voor het subsidiejaar 2012 is eenmalig gezien de beperkte beschikbare middelen van de gemeente een bedrag van € 70.000 voor de huisvestingslasten in mindering gebracht op de subsidie. • Humanitas Onder Een Dak heeft in haar jaarlijkse subsidieaanvraag het maatschappelijk effect van de activiteiten van de stichting als volgt omschreven: "De stichting levert haar bijdrage aan de 24 uren zorgcircuits in Twente, bestemd voor dak- en thuislozen waardoor de kwaliteit van leven van dak- en thuislozen individueel verbetert en er daarnaast een verbetering optreedt in de kwaliteit van leven binnen de samenleving in zijn geheel. Zij doet dit in directe samenwerking met collega instellingen uit dezelfde sector en met collega instellingen uit overlappende sectoren (waaronder: Leger des Heils, de Wonne, Stg.Vrouwenopvang Overijssel, TACTUS, RIBW Twente, Mediant, AMW, Politie). Eén en ander resulteert in verbetering van de positie van dak- en thuislozen in de samenleving, verbetering van de gezondheidstoestand van dak- en thuislozen en een meer positieve waardering van het wonen, leven en werken in een (binnen)stad door de genoemde doelgroep zelf, als ook hun omgeving".	

7.10 Sportaccommodaties Almelo BV

Zoals al opgemerkt in hoofdstuk 1 is Sportaccommodaties Almelo BV (SA) later aan het onderzoek toegevoegd, omdat dit een nieuwe instelling is en het om een groot subsidiebedrag gaat. Het betreft hier een verzelfstandigd onderdeel van de gemeentelijke organisatie. De RCA was in de veronderstelling dat de ervaringen met het zogenoemde Stade-traject en de pilot met Scoop bij het sluiten van het contract met Sportaccommodaties Almelo BV in de praktijk zouden zijn gebracht.

De gemeente Almelo beschouwt SA als een gesubsidieerde instelling en de RCA heeft daarom deze keuze gevolgd, maar SA zou naar de mening van de RCA ook als een verbonden partij kunnen worden gezien.

Voor 2012 is een concept-uitvoeringsovereenkomst opgesteld, waarop de ASV onverkort van toepassing is verklaard. Er wordt in deze concept-uitvoeringsovereenkomst gesproken over een "pilot" vooruitlopend op 2013 e.v., waarbij gezien de schaalgrootte de specifieke vorm van budgetsubsidie is gekozen. Er wordt in de overeenkomst aangegeven dat in onderling overleg vóór 1 januari 2013 een plan van aanpak opgesteld wordt om te komen tot een eenduidig gebruik van kengetallen en prestatie-indicatoren. In de concept-uitvoeringsovereenkomst 2012 worden de resultaten in beschrijvende termen weergegeven, b.v. "de bezettingsgraden van sporthallen en gymzalen is in 2012 minimaal gelijk aan die van 2011". "Het zwembad ontvangt in 2012 minimaal evenveel bezoekers als het gemiddelde in de afgelopen vier jaar". Er zijn geen concrete aantallen opgenomen.

Volgens de overeenkomst zal er "over de voortgang en prestaties in 2012, voor het eerst op 1 juni 2012, door de directeur/bestuurder van SA ieder kwartaal een schriftelijke rapportage worden ingediend over de geleverde prestaties en de afwijkingen hierin over het afgelopen kwartaal". Daarnaast vindt er ieder kwartaal mondeling overleg plaats tussen gemeente en SA op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Het is de RCA niet gebleken dat de concept-uitvoeringsovereenkomst door beide partijen is getekend.

Voor 2013 is door de gemeente op 21-12-2012 een subsidiebeschikking afgegeven, waarin SA een exploitatiesubsidie van € 3.652.125,- wordt verleend. Dit in tegenstelling tot het voornemen om te gaan werken onder de constructie van een budgetsubsidie. In de subsidiebeschikking wordt aangegeven dat "in 2013 de uitvoeringsovereenkomst wordt geactualiseerd, waarbij vraagstukken en eventuele knelpunten in de verzelfstandiging van de organisatie inzichtelijk worden gemaakt en in gemeentelijke besluitvorming worden gebracht alvorens een definitief budgetsubsidie overeenkomst aan te gaan". In de bijbehorende zogenoemde nota aan het afdelingshoofd valt te lezen dat de in 2012 opgestelde concept- uitvoeringsovereenkomst in 2013 zal worden geactualiseerd en ter besluitvorming zal worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

De raad is voorafgaande aan het raadsbesluit van 8/15 mei 2012 volgens het bijgaande raadsvoorstel in 2009 en 2010 over het oprichten van SA geïnformeerd. Er wordt in het raadsvoorstel het volgende aangegeven: de kaders waarbinnen SA in de periode 2012-2015 kan opereren worden door u vastgesteld vanuit uw kaderstellende rol". In het bijbehorende raadsbesluit neemt de raad echter alleen kennis van de financiële kaders voor budgetsubsidie relatie, risicobeheersing en tarieven, neemt *kennis van* de uitvoeringsovereenkomst 2012 en de conceptbegroting 2012. De raad besluit de bij het raadsvoorstel gevoegde kaderstelling 2012 – 2015 als *uitgangspunt* te hanteren voor de uitvoeringsovereenkomst voor 2012.

De RCA is van oordeel dat de besluitvorming in de raad bij een zo belangrijk onderwerp wel wat duidelijker had gekund. Het is nu niet echt helder wat de raad nu precies heeft besloten.

7.11 Overige bevindingen

Hoewel onderstaande bevinding niet tot de onderzoeksvragen behoort, maar wel tijdens het onderzoek aan het licht is gekomen, heeft de RCA besloten deze bevinding toch in het rapport op te nemen.

Subsidie Beheer Applicatie

In het oriënterend onderzoek subsidiebeleid (publicatie september 2006) heeft de RCA met betrekking tot het computersysteem, genoemd Subsidie Beheer Applicatie (SBA) het volgende opgemerkt: "het systeem biedt alle mogelijkheden om de subsidiestroom goed te bewaken en zo de risico's die de gemeente loopt bij de afdoening te verkleinen. De RCA heeft gedemonstreerd gekregen wat dit systeem aan mogelijkheden biedt en is onder de indruk geraakt van de mogelijkheden. Het staat en valt echter bij de discipline van de medewerkers om het systeem op de juiste wijze te voeden, om zo alle mogelijkheden op de juiste wijze te kunnen aanwenden".

Op 30 oktober 2012 is de raad door een raadsbrief geïnformeerd naar aanleiding van moties over het subsidieregister. Uit de beantwoording blijkt dat SBA tot dat moment niet zodanig in gebruik is genomen dat op eenvoudige wijze het door de raad gevraagde subsidieoverzicht is te geven. De RCA stelt vast dat het gebruik van SBA tot nu toe bij een voornemen tot gebruik is gebleven.

8. Casus: Stade traject

8.1 Inleiding

In 2009 heeft de gemeente Almelo het voornemen om de subsidierelatie met Stichting Scoop Welzijn te verbeteren met behulp van de 'systematiek van beleidsgestuurde contractfinanciering' (BCF). Aan Stade Advies is gevraagd om dit veranderingstraject te begeleiden. Stade heeft eerder, in september 2008, een introductietraining voor managers verzorgd. Uit dit verzoek blijkt dat de gemeente Almelo een meerjarig contract (2010-2011) wil met Scoop en als dat goed gaat een contract voor 2012-2016 (nu actueel). Om dit contract waar te kunnen maken wil Almelo meer inzicht in de producten en prestaties van Scoop. Voor Scoop als pilot is gekozen omdat deze een organisatieverandering onderging en voldoende volume heeft om echt ervaring mee op te doen. Ook het feit dat Scoop HKZ (Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector) gecertificeerd wilde zijn was een overweging. Door een beleidsfinancieringscontract zou het mogelijk moeten worden om meer op afstand van de dagelijkse praktijkvoering te komen ('lager op de interventie-piramide' zoals dat wordt genoemd). Uit de gesprekken die wij met zowel de gemeente als Scoop hebben gevoerd blijkt dat Scoop (nog steeds) als pilot dient om het BCF te beproeven en eventueel gemeente-breed in te zetten.

In het vorige hoofdstuk (hoofdstuk 7 bevindingen per onderzochte gesubsidieerde instelling) zijn de subsidiecontracten met de acht instellingen, waaronder ook Scoop Welzijn, nader onderzocht. De opzet en uitwerking van hoofdstuk 7 correspondeert met de oorspronkelijke onderzoeksopzet uit 2010.

Na de herstart van het onderzoek in 2012 is het Stade traject aan het onderzoek toegevoegd. Er zijn daartoe geen aanvullende onderzoeksvragen met bijbehorende normen aan het onderzoek opgenomen.

In hoofdstuk 8 gaan wij nader in op de pilot met Scoop en geven onze bevindingen weer aan de hand van interviews met de naastbetrokken ambtenaren en managers en op basis van het aanwezige documentatiemateriaal met betrekking tot de contracten en de verantwoordingsdocumenten van Scoop.

8.2 Het Stade concept (10 stappen)

Als we er van uit gaan dat Almelo gekozen heeft voor de aanpak zoals door Stade wordt voorgestaan dan kent het proces van maatschappelijke vraag (Beleidskaders) tot afrekening (Beoordeling en subsidievaststelling) 10 stappen. De RCA heeft deze stappen gebruikt om de samenwerking bij het tot stand komen van maatschappelijke vraag en institutionele aanbod te analyseren en van commentaar te voorzien. Hieronder gaan wij nader in op de aard van de samenwerking en de ervaringen tot nu toe die beide partijen met BCF hebben.

De 10 stappen van Stade zijn:

Stap 1:	Politieke issues en strategisch beleid worden in kaart gebracht
Stap 2:	Analyseren van vraag en aanbod vindt plaats
Stap 3:	De gemeente Almelo stelt een opdracht op
Stap 4:	Organisaties stellen een offerte op
Stap 5:	De gemeente beoordeelt offertes en begroting
Stap 6:	Het contract wordt getekend
Stap 7:	Uitvoering van het contract en registratie
Stap 8:	Communicatie en bijstelling
Stap 9:	Eindrapportage
Stap 10:	Beoordeling en subsidievaststelling

De RCA heeft deze stappen in hoofdlijnen gebruikt om de samenwerking bij het tot stand komen van maatschappelijke vraag en institutionele aanbod te analyseren en van commentaar te voorzien. Hieronder gaan wij nader in op de aard van de samenwerking en de ervaringen tot nu toe die beide partijen met BCF hebben.

8.3 Implementatie door Stade Advies

Het voorstel van Stade (januari 2009) behelsde een aantal fasen en stappen om tot een duurzaam proces van BCF te komen. De eerste fase was een bijeenkomst van managers van Scoop (dus zonder de gemeente) om knelpunten rondom de productbeschrijving in beeld te brengen. Daarna gingen 6 koppels van ambtenaren en teamleiders van Scoop de werkvelden in beeld brengen en nader uitwerken. In een aantal vervolgbijeenkomsten werd hier steeds een verfijning en verdieping aan gegeven. Het einddoel was: *'Na afloop van het traject beschikken de deelnemers over de kennis en de vaardigheden om beleidsdoelstellingen te vertalen naar resultaten en resultaatindicatoren en weten ze daar passende producten en prestatie-indicatoren aan te koppelen'*. Gemeente en Scoop hebben zes vraagdocumenten en zes subsidieaanvragen volgens de systematiek van beleidsgestuurde contractfinanciering benoemd. Deze zijn als pilot voor 2010-2011 gebruikt.

De rol van Stade was vooral begeleidend. De werkwijze is in de praktijk (nog) niet geëvalueerd.

8.4 Aard van de samenwerking met Scoop en ervaringen tot nu toe

Uit bovenstaande blijkt dat het (in 2009, maar feitelijk sinds 2004!) de intentie was van de gemeente om de relatie met Scoop zodanig vorm te geven (als model voor andere subsidierelaties) dat er sprake is van co-creatie als sturingsmodel. Co-creatie is een vorm van samenwerking, waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en het resultaat van dit proces, zoals een plan, advies of product. Kenmerken van co-creatie zijn dialoog, gemeenschappelijk belang, enthousiasme, daadkracht en focus op resultaat. Voorwaarden voor succesvolle co-creatie zijn gelijkwaardigheid van de deelnemers, wederkerigheid, openheid en vertrouwen. Aan deze voorwaarden is het best voldaan in een gestructureerd maar creatief proces onder begeleiding van een procescoach/begeleider. Integriteit van deelnemers is vereist. Co-creatie wordt geacht goed bruikbaar te zijn voor het oplossen van complexe vraagstukken en het realiseren van veranderingen. In dit model zijn de rollen van experts en belanghebbende (zowel bij de gemeente als bij Scoop) met elkaar vervlochten en vraagt het vanuit de gemeente veel inzet, kennis en vaardigheden om tot resultaat te komen. Dit model kenmerkt zich zoals gezegd ook door een zekere geslotenheid. Onderhandelingen tussen gemeente en Scoop zijn impliciet. Bij het proces van co-creatie, waarbij de maatschappelijke vraag wordt gedefinieerd en vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd, is niet direct sprake van een hiërarchische verhouding. Bij de uiteindelijke opdrachtverlening

(subsidieverlening) is sprake van een formeel opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. De uiteindelijke maatschappelijke vraag is de verantwoordelijkheid van de gemeente als opdrachtgever. De offerte met productenaanbod is vervolgens de verantwoordelijkheid van de aanbiedende organisatie.

Uit de interviews blijkt dat deze wijze van werken over en weer tot meer inzicht heeft geleid in werkprocessen en tot een betere werkverhouding. De behoefte bestaat dan ook om de methodiek door te ontwikkelen.

Ervaringen tot nu toe

Uit de analyse van bevindingen blijkt dat de relatie met Scoop weliswaar in een contract is vevat, maar dat deze slechts ten dele aan de uitgangspunten van een BCF voldoet. Ook zijn er geen meerjarencontracten gemaakt (wel een intentieverklaring) en is de verantwoording per werkveld verschillend. De RCA is uit de documentenanalyse en de gesprekken het volgende gebleken:

- Scoop ervaart als nadeel dat het soms ontbreekt aan wederkerigheid. Zo wordt men wel gezien als de natuurlijke partner, maar worden de bezuinigingen eenzijdig opgelegd, waarna er vervolgens grote druk wordt uitgeoefend om geen formeel bezwaar tegen deze bezuinigingen te maken.
- De bezuinigingen brengen nog een tweede knelpunt in beeld, namelijk de vraag 'van wie is het geld'. De gemeente verschilt hierin fundamenteel van (rol)opvatting met Scoop. Bij bezuinigingen wordt zonder meer gekort, maar de gevolgen in de bedrijfsvoering zijn voor rekening van Scoop. Scoop zegt dat ze minder dan gemiddelde bedrijfsvoeringskosten hebben en dit in een rapport hebben aangetoond. Het College heeft dit terzijde geschoven. Meer bezuinigingen maakt Scoop, aldus eigen zeggen, kwetsbaar.
(N.B. Tot nu toe heeft Scoop deze uit de reserves betaald.) Hierdoor ervaart men een hij/zij verhouding, dat haaks staat op het principe van co-creatie en staat het principe van 'samen uit, samen thuis' onder zware druk. 'De spelregels worden, zonder motivering, tijdens het spel veranderd' aldus Scoop.
- Dat het model van 'preferred partner' onder druk staat blijkt eveneens doordat Scoop wel betrokken wordt bij de nieuwe subsidieverordening, maar zegt geen echte invloed te hebben. Ook is er nog steeds, ondanks de intenties, geen echt meerjarencontract. (zie stap 5)
- Het co-creatiebeginsel leeft niet echt bij raad en college. Deze manier van werken wordt vooral gedragen door de betrokken ambtenaren en Scoop. Het college is niet betrokken geweest bij de keuze van dit model en draagt die ook niet echt uit. De gemeenteraad is eveneens weinig betrokken op deze werkwijze. De behandeling van het dossier door de raad gaat vaak over beelden en verwachtingen en beperkt zich tot bedrijfsvoeringsaspecten van Scoop, zoals reserves en mogelijke bezuinigingen op organisatiekosten.
- Er is in 2010 met de oude en in 2011 met de nieuwe raad een sessie geweest (zonder Scoop) over het gebruik van prestatiecontracten. Er werd niet zozeer gesproken over de inhoud en het gebruik van de contracten, maar de raad had met name kritiek over het functioneren van Scoop. Scoop wilde graag de gemeenteraad 'voeden' maar kreeg door het gekozen overlegmodel hiervoor geen ingang. Scoop zegt dit erg belangrijk te vinden omdat de raad uiteindelijk het budget vaststelt, maar nu zonder daarbij de maatschappelijke vraag en opdracht te benoemen. Doordat de raad (bij motie) wel de korting op het budget vaststelde, maar deze niet koppelde aan een beleidsveld of maatschappelijk probleem ontstond er een frustratie bij alle partijen in het proces. (zie stap 1)

8.5 Ervaringen met het 10 stappenplan

Uit de analyse van bevindingen blijkt dat de relatie met Scoop weliswaar in een contract is vevat, maar dat deze slechts ten dele aan de uitgangspunten van een BCF voldoet. Ook zijn er geen meerjarencontracten gemaakt (wel een intentieverklaring) en is de verantwoording per werkveld verschillend. Per stap wordt hieronder een bevinding gegeven. Opgemerkt dient te worden dat hier sprake is van intenties, maar dat in de praktijk dit proces nogal eens verstoord wordt.

1. *Beleidskader*

De gehanteerde beleidskaders om tot een budgetovereenkomst te komen zijn ontleend aan de diverse en uiteenlopende nota's die door de gemeente zijn opgesteld. Het zijn vaak kaders die op een specifiek domein betrekking hebben. Daarnaast worden de algemene kaders zoals die uit de programmabegroting en het (algemene) subsidiebeleid als uitgangspunt gebruikt. In de uitvoeringsovereenkomst voor het jaar 2013 wordt verwezen naar een zeventiental gemeentelijke beleidsdocumenten. De nota's worden als uitgangspunt gehanteerd voor de beantwoording van de maatschappelijke vraag en de te leveren inspanningen. Welke passages uit deze beleidsdocumenten van toepassing zijn en in hoeverre beleidsonderdelen de maatschappelijke vraag doen formuleren is aan de hand de overeengekomen overeenkomsten en indicatoren niet vast te stellen. De beleidsdocumenten geven zelf geen duiding van te leveren prestaties (in de vorm van indicatoren).

2. *Analyseren van vraag en aanbod*

Vraag en aanbod komen vooral tot stand op ambtelijk niveau en in het 'spel' tussen maatschappelijke organisaties, zoals Scoop enerzijds en de gemeente anderzijds. Scoop geeft aan dat door de signaalfunctie die zij zeggen te hebben, soms een vraag tot een nieuw aanbod leidt. Beide partijen geven aan dat het zeer moeilijk is om de maatschappelijke vraag te benoemen op een zodanige wijze dat er een sluitend en meetbaar aanbod of product kan worden geleverd. Zowel Scoop als de gemeente geven aan dat deze analyse vooral een afgeleide is van bestaand beleid, eventueel bijgesteld op basis van nieuwe inzichten of wensen. Zowel het college als de raad zijn niet of nauwelijks in dit stadium van het proces betrokken bij de vaststelling van de maatschappelijke vraag.

3. *De opdracht*

Feitelijk vindt er geen opdracht plaats. Scoop dient in het voorjaar overeenkomstig de ASV (2005) een subsidieaanvraag in. Op basis van de aanvraag wordt door beide partijen, gemeente en Scoop, gezamenlijk de maatschappelijke vraag voor het nieuwe subsidietijdvak geformuleerd.

4. *De offerte van de maatschappelijke organisatie*

In de offerte die door Scoop wordt uitgebracht is de maatschappelijke vraag van een zestal productgroepen nader uitgewerkt naar doel, doelgroep, doelbeschrijving, kwaliteitscriteria en prestatie-eenheden per product (18 producten in totaal).

5. *De beoordeling van de offerte*

De gemeente beoordeelt de offerte op basis van de aangeboden producten en diensten van Scoop. Er vindt een aantal overleggronden tussen gemeente en Scoop plaats om de definitieve offerte met bijbehorende kostprijsberekeningen per product vast te kunnen stellen.

6. *Het contract*

In het contract, in dit geval is er sprake van een uitvoeringsovereenkomst, zijn de productbeschrijvingen, uitgangspunten en subsidiebedragen per product vastgelegd. In de overeenkomst zijn tevens bepalingen ten aanzien van rapportage, jaarverslag,

monitoring en overige bepalingen opgenomen. Gemeten zal er worden aan de hand van zogenaamde resultaatindicatoren, prestatie-eenheden en teleenheden.

7. De uitvoering van het contract

Bij de uitvoering van het contract worden van beide organisaties, op beleidsniveau, afspraken gemaakt. Er zijn zes domeinen benoemd en voor ieder is er een duo samengesteld dat frequent overleg heeft over de uitvoering en voortgang.

8. Tussentijdse communicatie en bijstelling

Per kwartaal vindt er ambtelijk overleg met Scoop plaats over de voortgang en eventuele knelpunten. Ook worden nieuwe eisen en wensen kenbaar gemaakt. Van deze overleggen worden verslagen gemaakt aan de hand van een overeengekomen format. Beide partijen geven aan deze werkwijze te waarderen. Op directie- en bestuursniveau vinden jaarlijks gesprekken plaats.

9. De eindrapportage

De resultaten van BCF tot nu toe vallen niet mee. Het is lastig om prestaties te verbinden met de maatschappelijke vraag. Als voorbeeld wordt genoemd de Brede Buurtschool. Het wegwerken van (onderwijs)achterstanden is bijna niet meetbaar vanwege het grote en wisselende aantal variabelen en omstandigheden. De verwachting van de gemeente is dat dit ook op termijn niet zal lukken. Het gevolg is dat tussen de gemeente en Scoop afgesproken is dat er niet wordt 'afgerekend', maar 'gevolgd'.

10. Afrekenen en beoordelen

Alle betrokkenen geven aan dat het zeer moeilijk is om de maatschappelijke vraag in operationele termen te benoemen en daar op te sturen. Kengetallen en prestatie-indicatoren zijn slecht voor handen en variabelen zijn dusdanig groot en onvoorspelbaar dat hier ook weinig van wordt verwacht. Een uitzondering is het peuterspeelzaalwerk, waar op een betrekkelijk eenvoudige wijze kan worden 'geteld'. De gesprekspartners (Scoop) geven aan dat naast 'tellen' het minstens zo belangrijk is om te 'vertellen'. De gemeente geeft jaarlijks in de uitvoeringsovereenkomst aan verdere invulling te geven aan evaluaties en kwalitatieve beoordelingen van cijfermatige gegevens. De gemeente neemt daartoe het initiatief. De RCA heeft niet kunnen vaststellen of er sprake is van herhaaldelijke en gestructureerde vormen van evaluaties en beoordelingen.

Bijlage: Lijst geïnterviewde personen

- Mevr. A. Engles, directeur-bestuurder Stichting Scoop Welzijn, op 1 november 2010 en op 4 september 2012
- Mevr. J. Lodeweges, manager Stichting Scoop Welzijn, op 4 september 2012
- Mevr. J. Krommendijk, hoofd afdeling Samenleving op 22 maart 2010, 8 september 2010
- Dhr. J. Fikkert, beleidsmedewerker afdeling Samenleving, op 22 maart 2010 en op 27 september 2012
- Dhr. E. Smit, beleidsmedewerker afdeling Samenleving, op 22 maart 2010 en op 27 september 2012
- Mevr. E. van Rijswijk, teamleider afdeling Samenleving, op 22 maart 2010
- Dhr. H. Koopman, beleidsmedewerker afdeling Samenleving, op 27 mei 2010 en 18 juli 2012
- Dhr. G. Rotman, beleidsmedewerker afdeling Samenleving, op 1 juni 2010
- Dhr. L. van Eden, beleidsmedewerker afdeling Samenleving, op 18 juni 2010
- Mevr. H. Broeksma, beleidsmedewerker afdeling Samenleving, op 18 juli 2012