

# Subsidiëring welzijnsinstellingen

februari 2006

Rekenkamer Amsterdam



# Subsidiëring welzijnsinstellingen

februari 2006



Rekenkamer Amsterdam



# Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 7

## 1 Inleiding 13

- 1.1 Aanleiding voor het onderzoek 13
- 1.2 Afbakening van het onderzoek 14
- 1.3 Doelstelling van het onderzoek 14
- 1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen 15
- 1.5 Opzet van het onderzoek 15
- 1.6 Opbouw rapportage 16

## 2 Het welzijnsbeleid 17

- 2.1 Inleiding 17
- 2.2 Normen 17
- 2.3 De vorm en reikwijdte van welzijnsbeleid 18
- 2.4 Actualiteit en toekomstgerichtheid welzijnsbeleid 19
- 2.5 Kwaliteit van formulering doelstellingen 22
- 2.6 Programmabegroting stadsdeel 23
- 2.7 Verantwoording jaarverslag stadsdeel 27
- 2.8 Conclusies 29

## 3 De subsidieverordeningen 31

- 3.1 Inleiding 31
- 3.2 Normen 31
- 3.3 De Algemene wet bestuursrecht 33
- 3.4 Feiten en bevindingen 33
- 3.5 Conclusies 41

## 4 De onderzochte stadsdelen: een inleiding 43

- 4.1 Inleiding 43
- 4.2 Kenschets onderzochte stadsdelen 43
- 4.3 Realisatie: de opbrengst van een jaar subsidieverstrekking 48

## 5 Het proces van subsidieverstrekking bij de stadsdelen 55

- 5.1 Inleiding 55
- 5.2 Normen voor subsidieverstrekking 55
- 5.3 De subsidieverstrekking in algemene zin 57
- 5.4 De subsidieaanvraag 69
- 5.5 Subsidieverlening 72
- 5.6 Toezicht op uitvoering 84
- 5.7 Subsidievaststelling 91
- 5.8 Conclusies proces van subsidieverstrekking 99
- 5.9 Controle op subsidieverstrekking 103

<b>6</b>	<b>De welzijnsinstelling als subsidieontvanger</b>	<b>113</b>
6.1	Inleiding	113
6.2	Financiële positie welzijnsinstellingen	113
6.3	Jaarverslaggeving welzijnsinstellingen	120
6.4	Nader onderzochte welzijnsinstellingen	124
6.5	Financieel beheersingsinstrumentarium en informatievoorziening bij de instellingen	126
<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>133</b>
7.1	Conclusies en aanbevelingen voor de stadsdelen en welzijnsinstellingen	133
7.2	Conclusies en aanbevelingen voor de stadsdelen en welzijnsinstellingen gezamenlijk	139
7.3	Conclusies en aanbevelingen voor de welzijnsinstellingen	140
7.4	Aanbeveling voor de gemeenteraad van de centrale stad	142
7.5	Slotbeschouwing	142
<b>8</b>	<b>Bestuurlijke reacties en nawoord</b>	<b>145</b>
8.1	Inleiding	145
8.2	Bestuurlijke reacties	145
8.3	nawoord rekenkamer Amsterdam	151
	<b>Bijlage 1 – Overzicht geraadpleegde documentatie</b>	<b>153</b>
	<b>Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewde personen</b>	<b>157</b>
	<b>Bijlage 3 – Onderzochte subsidieverordeningen</b>	<b>159</b>
	<b>Bijlage 4 – Overzicht subsidies-prestatieafspraken-resultaten 2004</b>	<b>161</b>
	<b>Bijlage 5 – Lijst met afkortingen</b>	<b>167</b>
	<b>Bijlage 6 – Smart-scores beleidskaders</b>	<b>169</b>
	<b>Bijlage 7 – Normen voor het subsidieproces</b>	<b>171</b>
	<b>Bijlage 8 – Recente ontwikkelingen: verbetertrajecten en marktwerking</b>	<b>179</b>
	<b>Eindnoten</b>	<b>183</b>

## Voorwoord

De Amsterdamse welzijnswereld heeft de afgelopen jaren geregeld het nieuws gehaald. Faillissementen, falend toezicht, financiële problemen genegeerd door stadsdelen: zomaar een paar zinsneden uit de krant. De maatschappelijke vertaling hiervan kan echter grootse vormen aannemen. Stadsdelen die als belangrijkste financier met omvangrijke extra kostenposten geconfronteerd worden en wijken die verstoken blijven van activiteiten in buurtcentra.

Voor de Rekenkamer Amsterdam vormde dit de aanleiding voor een onderzoek naar de subsidiëring van welzijnsinstellingen op het terrein van het sociaal cultureel werk. Waar andere lokale rekenkamers en rekenkamercommissies zich hierbij in het verleden beperkt hebben tot de rol van de gemeente als subsidieverstrekker, is de Rekenkamer Amsterdam een stap verder gegaan door ook naar de welzijnsinstellingen zelf te kijken. Dit onderzoek-rapport biedt dan ook inzicht in het traject van beleid tot welzijnsactiviteit.

Voor de uitvoering van haar onderzoek heeft de rekenkamer een beroep gedaan op Amsterdamse stadsdelen en welzijnsinstellingen. De rekenkamer waardeert de medewerking die door alle partijen is verleend door het verstrekken van informatie, het voeren van een gesprek dan wel het geven van commentaar op concepten.

Het onderzoek is uitgevoerd door de onderzoekers mw. drs. M. van Doorn, mw. D. Jonker RA en mw. drs. H.M. Zonneveld onder leiding van dhr. E.G. Visser RA.

Dr. V.L. Eiff  
Directeur Rekenkamer Amsterdam



# Samenvatting

## Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (verder rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de subsidiëring van welzijnsinstellingen door Amsterdamse stadsdelen. Dit onderzoek heeft zich toegespitst op subsidieverstrekking op het terrein van sociaal cultureel werk en kende als vertrekpunt drie onderzoeksvragen:

1. Hanteren stadsdelen goede juridische kaders en beleidskaders voor welzijns-subsidiëring, in het bijzonder op het gebied van sociaal cultureel werk?
2. Gedragen stadsdelen zich als goed subsidieverstrekker waar het gaat om de subsidiëring van sociaal cultureel werk?
3. Beschikken de brede welzijnsinstellingen over een goede financiële positie en wordt er een adequaat financieel beheer gevoerd door de instellingen?

De beantwoording van de onderzoeksvragen heeft plaatsgevonden door onderzoek in respectievelijk een breedte- en een dieptespoor. In het breedtespoor heeft de rekenkamer het welzijnsbeleid en de subsidieverordeningen van alle veertien stadsdelen en de jaarrekeningen 2004 van een groot aantal uitvoerende welzijnsinstellingen onderzocht. Het dieptespoor richtte zich op vier stadsdelen met bijbehorende welzijnsinstelling (zie onderstaande tabel). De focus lag hierbij op het proces van subsidieverstrekking bij de stadsdelen en het door de instellingen gevoerde financieel beheer.

Stadsdeel	Brede welzijnsinstelling
Amsterdam-Noord	Kansweb
Geuzenveld-Slotermeer	Impuls
Oost/Watergraafsmeer	Stichting Welzijn Watergraafsmeer
Westerpark	Stichting Welzijn Westerpark

## Het welzijnsbeleid

Een deel van de stadsdelen heeft het welzijnsbeleid integraal ondergebracht in een overkoepelende welzijnsnota, terwijl een ander deel het beleid versnipperd heeft vastgelegd in diverse losse beleidsnotities. De rekenkamer vindt het ontbreken van een overkoepelende welzijnsnota onwenselijk, omdat er op die manier geen samenhangend overzicht is van doelstellingen op het terrein van welzijn en het stellen van prioriteiten en het richting geven aan subsidiëring en uitvoering van het welzijnsbeleid hierdoor wordt bemoeilijkt.

Hoewel het merendeel van de door de rekenkamer onderzochte welzijnsnota's recent is vastgesteld en anticipeert op toekomstige ontwikkelingen, heeft slechts een enkel stadsdeel het voornemen de nota elke bestuursperiode te actualiseren. Gelet op het belang van een beleid dat aansluit bij de praktijk (wet- en regelgeving, doelgroepen, etc.) is de rekenkamer van mening dat actualisatie elke bestuursperiode zou moeten plaatsvinden.

De kwaliteit van de in de welzijnsnota's geformuleerde beleidsdoelstellingen loopt sterk uiteen. In één welzijnsnota heeft de rekenkamer geen doelstellingen aangetroffen. Van de overige nota's voldeed er slechts één geheel aan de normen van SMART-geformuleerde doelstellingen (SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden). Het feit dat stadsdelen nog te weinig doelstellingen en beoogde prestaties koppelen aan een einddatum en streefwaarden, maakt dat de realisatie van doelen moeilijk is vast te stellen.



### **De subsidieverordeningen**

Elke stadsdeel beschikt over een eigen subsidieverordening. De reikwijdte, structuur en omvang van de subsidieverordeningen lopen sterk uiteen en ook inhoudelijk zijn er verschillen.

De rekenkamer heeft daarnaast aanzienlijke verschillen aangetroffen in de mate waarin de stadsdelen gebruik maken van de mogelijkheid via de verordening vorm te geven aan het subsidieproces en nadere verplichtingen op te leggen aan de subsidieontvanger. Sommige verordeningen regelen veel, terwijl andere meer ruimte laten. Gemiddeld genomen constateert de rekenkamer dat subsidieverordeningen te weinig bepalingen bevatten voor het afdwingen van adequate informatievoorziening, het uitoefenen van controle en het afdekken van financiële risico's.

### **Realisatie van prestaties**

Uit de inventarisatie van de prestatieafspraken verbonden aan de door stadsdelen verstrekte subsidies voor sociaal cultureel werk blijkt dat deze niet altijd expliciet worden vastgelegd. Tussen stadsdelen doen zich verschillen voor in het niveau waarop prestatieafspraken worden gemaakt. Hierdoor zijn de uiteindelijk door de instellingen geleverde prestaties niet met elkaar te vergelijken. De bijdrage die welzijnsactiviteiten leveren aan gewenste maatschappelijke effecten en de gebruikerstevredenheid blijven op het terrein van sociaal cultureel werk vrijwel buiten beeld.

De rekenkamer constateert voor het sociaal cultureel werk dat prestatieafspraken niet altijd worden gerealiseerd. Voor de afrekening van de subsidie heeft dit echter zelden gevolgen. Dit is met name het geval bij structureel verstrekte subsidies. Bij incidentele subsidies komt het vaker voor dat wordt afgerekend op prestaties.

### **Het stadsdeel als subsidieverstrekker**

In het onderzoek naar het subsidieverstrekingsproces bij de vier stadsdelen heeft de rekenkamer diverse onvolkomenheden en tekortkomingen geconstateerd. Onderstaand volgen de belangrijkste, waarbij de mate waarin deze tekortkomingen zich bij de onderzochte stadsdelen voordoen verschilt.

- Subsidieverlening en -vaststelling vinden niet altijd tijdig plaats. Stadsdelen beperken hiermee voor zichzelf de mogelijkheid lessen te trekken uit het verleden en voor instellingen blijft het te lang onduidelijk waar zij in financieel opzicht aan toe zijn.
- Stadsdelen maken onvoldoende gebruik van procesbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, checklists, subsidievolgsysteem etc. om subsidieverordeningen te vertalen naar de dagelijkse praktijk. Hierdoor is niet gegarandeerd dat regelgeving uitgevoerd wordt en eenduidigheid in het complexe subsidieproces wordt hierdoor bemoeilijkt.
- Een duidelijke en richtinggevende opdrachtformulering voorafgaand aan de subsidieaanvraag ontbreekt veelal. Stadsdelen ontnemen zichzelf hierdoor de mogelijkheid expliciet te sturen op de eigen beleidsdoelstellingen.
- Stadsdelen houden onvoldoende zicht op prestaties en financiën van de welzijnsinstellingen. Tussentijdse bijsturing en anticiperen op eventuele toekomstige problemen wordt hierdoor bemoeilijkt.
- De informatievoorziening aan stadsdeelraden over subsidieverstrekking via de programmabegroting en -rekening is voor verbetering vatbaar. Begroting en rekening

bieden stadsdeelraden niet altijd inzicht in de omvang van subsidieverstrekking en de ontvangers van subsidie. Tevens ontbreekt in veel gevallen een duidelijke koppeling tussen de doelstellingen uit het welzijnsbeleid en de doelstellingen in de programma-begroting. In de jaarrekeningen vindt vervolgens slechts beperkt verantwoording over realisatie van doelstellingen plaats; verantwoording blijft veelal beperkt tot de realisatie van activiteiten.

### **Recente ontwikkelingen: verbetertrajecten**

Bij drie van de onderzochte stadsdelen trajecten lopen om de subsidieverstrekking planmatig te verbeteren dan wel te verzakelijken. In veel gevallen was het voor de rekenkamer echter nog te vroeg om vast te stellen of er ook daadwerkelijk verbeteringen gerealiseerd worden. Naast de stadsdeelspecifieke verbetertrajecten, proberen de Amsterdamse stadsdelen ook gezamenlijk de kwaliteit en de innovatie van het welzijnswerk te versterken. Uit in een opdracht van de samenwerkende Amsterdamse stadsdelen (SAS) verrichte studie (BMC, september 2005) blijkt dat de aansturing van welzijnsinstellingen door stadsdelen onvolledig en verbrokken is en dat door de beperkte invulling en verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer noodzakelijke innovatie ten aanzien van welzijnswerk onvoldoende wordt ontwikkeld. De aanbevelingen uit dit rapport deelt de rekenkamer en kunnen mogelijk leiden tot verbetering in de aansturing, de kwaliteit en innovatie van het welzijnswerk.

### **De welzijnsinstelling als subsidieontvanger**

Van ruim de helft van de 12 onderzochte welzijnsinstellingen beoordeelt de rekenkamer de financiële positie als zwak. De rekenkamer constateert verder dat in de jaarrekeningen en activiteitenverslagen van instellingen zeer beperkt gebruik wordt gemaakt van kengetallen voor bedrijfsvoering, prestaties en effecten. Beoordeling van ontwikkelingen in financiële positie en onderlinge vergelijking van instellingen wordt hierdoor bemoeilijkt. Daarnaast vindt de rekenkamer dat in de jaarverslaggeving van de welzijnsinstellingen relevante informatie ontbreekt. In diverse verslagen zijn geen begrotingscijfers en kostenverdeelstaten opgenomen en wordt niet of nauwelijks ingegaan op toekomstige ontwikkelingen en financiële risico's.

In het door de welzijnsinstellingen gevoerde financiële beheer heeft de rekenkamer diverse onvolkomenheden aangetroffen. Positief is dat er periodieke voortgangsrapportages zijn waarin budgetten worden vergeleken met realisatie. Deze rapportages geven echter geen inzicht in de afwikkeling van subsidies, de debiteurenpositie en de relatie tussen geld en activiteiten. De rekenkamer ziet daarnaast leemtes waar het gaat om integrale strategische beleidsplannen. Bij geen van de vier instellingen bestaan die uit een ondernemingsplan én een meerjarenbegroting. Tevens beschikt geen van de vier onderzochte welzijnsinstellingen over een adequaat systeem van kostprijsberekeningen.

Wat de prestatiegegevens van instellingen betreft stelde de rekenkamer vast dat er vrijwel geen controle plaatsvindt op deze gegevens; niet intern, niet door de accountant en niet door het stadsdeel. Uit een door de rekenkamer uitgevoerde steekproef naar de betrouwbaarheid van prestatiegegevens is gebleken dat zich bij twee instellingen onverklaarbare verschillen voordoen tussen de bronregistratie en de verantwoordingsinformatie naar het stadsdeel.

### **De accountantscontrole**

De accountantscontrole op de jaarrekening heeft, zowel aan de kant van het stadsdeel als aan de kant van de welzijnsinstelling, een beperkte reikwijdte. Bij instellingen controleren de accountants de getrouwheid van de financiële cijfers in de jaarrekening. De doelmatigheid, juistheid en volledigheid van prestatiegegevens blijven buiten beschouwing.

De accountantscontrole bij de stadsdelen, uitgevoerd door de ACAM, richt zich primair op het vaststellen van de getrouwheid van de jaarrekening van het stadsdeel en op de rechtmatigheid van het financiële beheer. De doelmatigheid van bestede subsidiegelden, de kredietwaardigheid van gesubsidieerde instellingen en prestatiegegevens in jaarrekeningen van stadsdelen worden niet op reguliere basis aan controle onderworpen.

De rekenkamer constateert daarnaast dat gebreken in de subsidieadministratie van stadsdelen de vaststelling van de rechtmatigheid – een verplichting met ingang van 2005 – bemoeilijken.

### **Slotbeschouwing en aanbevelingen**

De door de rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden en tekortkomingen leiden op zichzelf niet direct tot het omvallen van welzijnsinstellingen. De combinatie ervan maakt het stelsel van subsidieverstrekking op het terrein van sociaal cultureel werk echter wel kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid wordt versterkt door het ontbreken van gegevens over de effecten van welzijnsactiviteiten met betrekking tot het oplossen of voorkomen van maatschappelijke vraagstukken. Dit mede tegen de achtergrond dat gebruikers niet of nauwelijks hoeven te betalen voor de voorziening waarvan ze gebruikmaken.

Het beter sturen op prestaties en het zicht hebben op de effecten kan behulpzaam zijn bij de discussie over nut en noodzaak van de subsidiëring van het sociaal cultureel werk. Een discussie die als gevolg van de invoering van de Wmo en de daarmee toenemende gemeentelijke verantwoordelijkheid te verwachten is.

In aanvulling op de beperkingen rond het zicht op effectiviteit, is het door het ontbreken van reële inzichtelijke kostprijzen en eenduidige kengetallen bovendien moeilijk de efficiency van subsidieverstrekking vast te stellen.

Het bovenstaande overziend is de rekenkamer van oordeel dat een goede voorbereiding vereist is bij de introductie van ingrijpende veranderingen zoals het toepassen van marktwerking en de maatregelen die het gevolg kunnen zijn van de komst van de Wmo. Zowel de opdrachtgever (het stadsdeel) als de opdrachtnemer (de welzijnsinstelling) hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid. Ook zonder ingrijpende veranderingen blijft deze verantwoordelijkheid overeind: voor stadsdeel en welzijnsinstelling zijn er hoe dan ook nog voldoende verbeteringsmogelijkheden.

In de kern doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

#### **Aanbevelingen voor stadsdelen**

1. Ontwikkel elke bestuursperiode een integraal welzijnsbeleid dat richting geeft aan de uitvoering van de welzijnssubsidiëring.
2. Herzien de subsidieverordening. Leg de rechten en plichten van stadsdeel en welzijnsinstelling zo helder mogelijk vast gericht op het inzichtelijk maken en afdekken van mogelijke risico's. Breng waar mogelijk meer eenheid aan in de subsidieverordeningen van de verschillende stadsdelen.
3. Veranker de subsidieverordening in de dagelijkse praktijk in de vorm van heldere proces- en taakbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, checklists en een subsidievolgsysteem dat de subsidieprocedure bewaakt.

4. Maak gebruik van de doelstellingen uit het welzijnsbeleid in het subsidieverstrekkingproces door deze expliciet in opdrachtformulering, prestatieafspraken en rapportageverplichting tot uitdrukking te laten komen.
5. Houdt voldoende zicht op de financiële situatie en de uitvoering bij brede welzijnsinstellingen.
6. Optimaliseer de informatievoorziening aan de stadsdeelraad door in de programmabegroting en -rekening een overzicht op te nemen van te verstrekken respectievelijk verstrekte subsidies.
7. Neem de aanbevelingen van BMC omtrent samenwerking over en breng de voor- en nadelen van marktwerking per werksoort in beeld.
8. Maak optimaal gebruik van de deskundigheid van een accountant.

#### **Aanbeveling voor de stadsdelen en welzijnsinstellingen gezamenlijk**

Verbeter het zicht op prestaties en effecten van welzijnswerk door gezamenlijk te komen tot heldere en eenduidige productdefinities, kengetallen en normwaarden voor sturing en onderlinge vergelijking en onderzoek naar de effecten en gebruikerstevredenheid op het terrein van welzijn in het algemeen en het sociaal cultureel werk in het bijzonder.

#### **Aanbeveling voor welzijnsinstellingen**

Verbeter de kwaliteit en de informatieve waarde van de jaarverslaggeving. Breng daarnaast verbeteringen aan in de bedrijfsvoering op het terrein van strategische en financiële planning, kostprijzenberekeningen en tussentijdse informatievoorziening.

#### **Aanbeveling voor de gemeenteraad van de centrale stad**

Neem kennis van dit rapport en laat u jaarlijks door het College van B&W informeren over de stadsbrede ontwikkelingen ten aanzien van het welzijnswerk mede in relatie tot de ontwikkelingen rondom de invoering van de Wmo.

### **Bestuurlijke reactie**

De rekenkamer ontving van de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer, Oost/Watergraafsmeer en Westerpark en van het algemeen bestuur van Kansweb een reactie op de conclusies en aanbevelingen. Zij beschouwen het rapport als waardevol, herkennen zich hierin en nemen een groot aantal aanbevelingen over. Dit betreft met name de aanbevelingen die gericht zijn op de verbetering van het subsidieproces. Daarbij wijzen zij op trajecten – al of niet in samenwerking tussen de stadsdelen onderling – voor verbetering die zij al hebben ingezet. Op een aantal punten hebben de stadsdelen een andere zienswijze dan de rekenkamer of brengen zij nuancering aan. Dit betreft bijvoorbeeld de nut en noodzaak van een integrale welzijnsnota en de samenwerking tussen de Amsterdamse stadsdelen.

### **Nawoord rekenkamer**

De rekenkamer is verheugd dat de stadsdelen en het bestuur van Kansweb het rapport als waardevol beschouwen en een groot aantal aanbevelingen ter harte wil nemen. De rekenkamer heeft oog voor het feit dat zij trajecten voor verbetering hebben ingezet. Zij wil daarbij wel pleiten om voor deze trajecten harde, bindende afspraken te maken, zodat het resultaat van deze voornemens voor verbetering kan worden gevolgd en verschillende partijen kunnen worden afgerekend op de door hen te leveren bijdrage.



# 1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (verder: rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de subsidiëring van welzijnsinstellingen door Amsterdamse stadsdelen. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus tot en met december 2005. In dit inleidende hoofdstuk gaat de rekenkamer achtereenvolgens in op de aanleiding voor het onderzoek, de afbakening, de doelstelling, de probleemstelling met de bijbehorende onderzoeksvragen en de opzet. Het hoofdstuk sluit af met een korte toelichting op de opbouw van de rapportage.

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De rekenkamer heeft bij het opstellen van haar onderzoeksprogramma voor 2005<sup>1</sup> gekeken naar het maatschappelijke en politieke belang van onderwerpen op diverse beleids-terreinen. Centraal stond hierbij de vraag op welke gebieden zich substantiële risico's voordoen ten aanzien van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. De subsidiëring van welzijnsinstellingen door stadsdelen kwam bij deze analyse als risicodragend naar voren. Aan de keuze onderzoek te doen naar dit thema liggen vier overwegingen ten grondslag:

- Recente financiële problemen bij diverse welzijnsinstellingen;
- de aanwezigheid van risico's op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid;
- het grote maatschappelijke belang van een goed functionerende welzijnssector;
- de bestuurlijke actualiteit van het thema.

### **Financiële problemen bij diverse welzijnsinstellingen**

De afgelopen jaren hebben verschillende welzijnsinstellingen in financieel zwaar weer verkeerd. In twee gevallen heeft dit zelfs tot faillissement van de betrokken instellingen geleid. Het betreft hier de Stichting Welzijn Zeeburg (2003) en de Stichting Alcides (2004), uitvoerder van het welzijnswerk in onder meer de stadsdelen Zuidoost, Zeeburg en ZuiderAmstel. Voor stadsdelen hebben dergelijke faillissementen ingrijpende gevolgen: welzijnsactiviteiten moeten elders onder gebracht worden wat veelal gepaard gaat met aanzienlijke extra kosten.

### **Risico's voor doeltreffendheid en doelmatigheid**

De welzijnssector is als potentieel risicovol aan te merken waar het gaat om doeltreffendheid en doelmatigheid van gemeentelijk beleid. In de sector gaan grote geldstromen om, terwijl de huidige praktijk laat zien dat het partijen niet altijd lukt prestaties en resultaten 'hard' en eenduidig aan te duiden<sup>2</sup>. Tegelijkertijd is professionele bedrijfsvoering bij welzijnsinstellingen nog volop in ontwikkeling.

### **Groot maatschappelijk belang**

Het maatschappelijke belang van een goed functionerende welzijnssector is groot. De sector neemt een belangrijke positie in de Amsterdamse samenleving in. Centrale stad, stadsdelen, burgers en ondernemers hebben er belang bij dat er goede welzijnsvoorzieningen in de stad aanwezig zijn, omdat deze problemen als overlast en criminaliteit kunnen voorkomen. De welzijnssector staat kortom niet op zich, maar vervult een belangrijke functie in een bredere context.

### **Bestuurlijk actueel**

Met de financiële problemen in de welzijnssector is de subsidierelatie tussen de instellingen en stadsdelen bestuurlijk actueel geworden. Zowel getroffen als niet getroffen stadsdeelbesturen buigen zich over de vraag of de grip op gesubsidieerde instellingen voldoende is, mede als gevolg van de financiële risico's die stadsdelen lopen op het moment dat zich problemen voordoen. Daarnaast zal de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) tot bestuurlijke heroriëntatie leiden.

## **1.2 Afbakening van het onderzoek**

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de subsidieverstrekking door *stadsdelen* aan *brede welzijnsinstellingen*, in het bijzonder op subsidies op het terrein van *sociaal cultureel werk*.

De rekenkamer heeft gekozen voor *stadsdelen* als object van onderzoek omdat zij primair belast zijn met het verstrekken van subsidies op het terrein van welzijn. De centrale stad verstrekt zelf nauwelijks direct subsidies aan de welzijnsinstellingen. Daar waar er specifieke subsidiestromen zijn vanuit de centrale stad – bijvoorbeeld in het kader van regelingen als Ouderenadviseur en WVG-Kleine woningaanpassingen – treden de stadsdelen op als intermediair en zijn er geen directe contacten tussen instelling en centrale stad.

De keuze voor het onderzoeken van *brede welzijnsinstellingen* en het daarmee buiten beschouwing laten van kleinere gespecialiseerde instellingen, is ingegeven door de omvang van de subsidiestromen die richting brede welzijnsinstellingen gaan in combinatie met de complexiteit van dergelijke grote instellingen en de veronderstelde doorwerking daarvan in de subsidierelatie met de subsidieverstrekker.

De rekenkamer heeft er voor gekozen het onderzoek te beperken tot de subsidiëring van *sociaal cultureel werk* (SCW). SCW is gericht op het aanbieden van activiteiten die gericht zijn op maatschappelijke participatie en educatieve, sociale en creatieve ontplooiing. Voorbeelden hiervan zijn activiteiten in buurtcentra, jongerencentra, speeltuinen, etc.

De rekenkamer heeft ervoor gekozen onderzoek te doen naar de *uitvoeringspraktijk* van de welzijnssubsidiëring. Hierbij ligt het accent op de wijze waarop stadsdeel en welzijnsorganisatie georganiseerd zijn en uitvoering geven aan de subsidierelatie. De doeltreffendheid van welzijnssubsidiëring blijft in het onderzoek buiten beschouwing. Wel richt de rekenkamer zich op de doelgerichtheid van het subsidieproces om op die manier na te gaan in welke mate stadsdelen en instellingen waarborgen treffen voor een effectieve uitvoering.

## **1.3 Doelstelling van het onderzoek**

De rekenkamer wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan een optimaal beheer van subsidiegelden. Dit doet de rekenkamer door:

- inzicht te verschaffen in de wijze waarop subsidiëring van brede welzijnsinstellingen binnen de stadsdelen van de gemeente Amsterdam plaatsvindt;
- de financiële positie en het intern beheer van een aantal welzijnsinstellingen in kaart te brengen;
- een oordeel uit te spreken over de mate waarin de uitvoeringspraktijk van de subsidieverstrekking op het terrein van sociaal cultureel werk doelgericht, doelmatig en rechtmatig is;

- op basis van de onderzoeksresultaten praktisch bruikbare informatie te leveren voor het verder professionaliseren van subsidiëring in het algemeen en op het terrein van welzijn in het bijzonder.

#### 1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek naar de subsidieverstrekking door stadsdelen aan brede welzijnsinstellingen kent de volgende probleemstelling:

In welke mate is de subsidiëring door stadsdelen aan brede welzijnsinstellingen op het terrein van sociaal cultureel werk doelgericht, doelmatig en rechtmatig en hoe moet het interne financiële beheer door welzijnsinstellingen in dit kader beoordeeld worden?

Deze probleemstelling valt uiteen in drie onderzoeksvragen:

1. Hanteren stadsdelen goede juridische kaders en beleidskaders kaders voor welzijns-subsidiëring, in het bijzonder op het gebied van sociaal cultureel werk?
2. Gedragen stadsdelen zich als goed subsidieverstrekker waar het gaat om de subsidiëring van sociaal cultureel werk?
3. Beschikken de brede welzijnsinstellingen over een goede financiële positie en wordt er een adequaat financieel beheer gevoerd door de instellingen?

Met de eerste twee onderzoeksvragen richt de rekenkamer zich op de stadsdelen als onderzoeksobject, hierbij een onderscheid makend tussen de kaderstellende rol van de raad (onderzoeksvraag 1) en de feitelijke uitvoering door Dagelijks Bestuur (DB) en ambtelijk apparaat (onderzoeksvraag 2). Met de derde onderzoeksvraag richt de rekenkamer zich op de brede welzijnsinstellingen als onderzoeksobject.

#### 1.5 Opzet van het onderzoek

De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden langs een breedte- en een dieptespoor.

##### **Breedtespoor**

In het breedtespoor heeft de rekenkamer onderzoek uitgevoerd bij alle stadsdelen. De beantwoording van de eerste onderzoeksvraag stond hierbij centraal.

##### **Onderzoeksvraag 1:**

Hanteren stadsdelen goede beleidskaders en juridische kaders voor welzijns-subsidiëring, in het bijzonder op het gebied van sociaal cultureel werk?

De focus heeft in het breedtespoor gelegen op documentenonderzoek. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1.

##### **Dieptespoor**

In het dieptespoor heeft de rekenkamer zich gericht op beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3.



**Onderzoeksvraag 2:**

Gedragen stadsdelen zich als goed subsidieverstrekker waar het gaat om de subsidiëring van sociaal cultureel werk?

**Onderzoeksvraag 3:**

Beschikken de brede welzijnsinstellingen over een goede financiële positie en wordt er een adequaat financieel beheer gevoerd door de instellingen?

Het onderzoek in het dieptespoor heeft zich beperkt tot vier combinaties van stadsdelen en welzijnsinstellingen. Dit betreft:

Stadsdeel	Brede welzijnsinstelling
Amsterdam-Noord	Kansweb
Geuzenveld-Slotermeer	Impuls
Oost/Watergraafsmeer	Stichting Welzijn Watergraafsmeer
Westerpark	Stichting Welzijn Westerpark

Voor deze selectie is gekozen om variatie te hebben in enerzijds grote en kleine stadsdelen en anderzijds instellingen met een exclusieve relatie met een stadsdeel en instellingen die voor meerdere stadsdelen werkzaam zijn. Om een afgerond geheel te kunnen beoordelen is in het dieptespoor primair de subsidiecyclus 2004 onderzocht.

## 1.6 Opbouw rapportage

Het vervolg van het rapport kent de volgende opbouw:

Hoofdstuk	Onderwerp	Onderzoeksvraag
2	De beleidskaders: het welzijnsbeleid	1
3	De juridische kaders: de subsidie-verordeningen	1
4	Een inleiding op de onderzochte stadsdelen	
5	Het proces van subsidieverstrekking bij de stadsdelen	2
6	De welzijnsinstelling als subsidieontvanger	3
7	Conclusies en aanbevelingen	

## 2 Het welzijnsbeleid

### 2.1 Inleiding

Elk stadsdeel stelt zowel juridische kaders als beleidskaders voor de subsidiëring van de welzijnssector. In dit hoofdstuk staat de kwaliteit van de beleidskaders voor welzijn centraal. Het gaat om het inhoudelijke welzijnsbeleid dat door de stadsdeelraad is vastgesteld. Idealiter zijn in dit beleid de doelstellingen op het terrein van welzijn geformuleerd en is op hoofdlijnen vastgelegd hoe deze doelstellingen bereikt gaan worden. Het beleidskader kan helpen de nodige keuzes te maken bij de subsidiëring van de brede welzijnsinstelling.

De volgende onderzoeksvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord:

Hanteren stadsdelen goede beleidskaders voor welzijnssubsidiëring, in het bijzonder op het gebied van sociaal cultureel werk?

Voor dit onderzoek is het welzijnsbeleid opgevraagd bij alle 14 stadsdelen. Bij de vier stadsdelen uit het dieptespoor zijn daarnaast ook de programmabegroting en het jaarverslag van het stadsdeel gebruikt en interviews gehouden.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- normen (§ 2.2);
- feiten en bevindingen (§ 2.3 tot § 2.7);
- conclusies (§ 2.8).

### 2.2 Normen

De beoordeling het welzijnsbeleid van de stadsdelen heeft plaatsgevonden op vijf aspecten die de rekenkamer van belang acht.

Tabel 2.1 – Normen voor de beleidskaders voor sociaal cultureel werk

Reikwijdte	Normen
Alle stadsdelen (breedtespoor)	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Het stadsdeel beschikt over door de raad vastgestelde beleidskaders op het gebied van welzijn in het algemeen en voor sociaal cultureel werk in het bijzonder (§ 2.3)</li><li>2. De beleidsnota m.b.t. sociaal cultureel werk is recent (tijdens de bestuursperiode 2002-2006) door de stadsdeelraad vastgesteld en is toekomstgericht (§ 2.4)</li><li>3. De beleidsnota van het stadsdeel bevat SMART-geformuleerde doelstellingen op het gebied van sociaal cultureel werk (§ 2.5)</li></ol>
Vier stadsdelen dieptespoor	<ol style="list-style-type: none"><li>4. Er is een heldere programmabegroting waarin een koppeling wordt gelegd met de doelstellingen voor sociaal cultureel beleid uit het beleidskader (§ 2.6)</li><li>5. In de jaarrekening is de realisatie verantwoord en zijn afwijkingen toegelicht (§ 2.7)</li></ol>

Dit normenkader veronderstelt dat het beleid voor sociaal cultureel werk is vastgelegd in een overkoepelende welzijnsnota die door de stadsdeelraad is vastgesteld. In het geval dat er zich beleidsmatig relevante ontwikkelingen voordoen is bezien of dit van invloed is op het vastgestelde beleid. Hierbij kan worden gedacht aan recente ontwikkelingen ten aanzien van de Wmo, de verplichte ontvlechting van de kinderopvang en de afbouw van ID-banen. Voor vier stadsdelen is daarnaast gekeken hoe dit beleid is vertaald naar de programmabegroting en het jaarverslag.

## 2.3 De vorm en reikwijdte van welzijnsbeleid

De rekenkamer vindt het van belang dat de welzijnsnota een overzicht biedt van de doelstellingen die het stadsdeel wil bereiken. De doelen van de relevante beleidsvelden dienen in een dergelijke nota geïntegreerd te zijn. Als beleid samenhangend is vastgelegd in een overkoepelende welzijnsnota, is het voor een stadsdeel makkelijker prioriteiten te stellen en de uitvoering te sturen. De rekenkamer heeft onderzocht welke vorm en reikwijdte het welzijnsbeleid van de stadsdelen heeft.

### Vorm

Tabel 2.2 geeft een overzicht van het vastgestelde beleid per stadsdeel. Daaruit blijkt dat de 8 van de 14 stadsdelen de beleidskaders voor welzijn heeft vastgelegd in een overkoepelende welzijnsnota. Dit betreft Amsterdam-Centrum, Amsterdam-Noord, Bos en Lommer, Oud-West, Zeeburg, ZuiderAmstel en Amsterdam Zuidoost.

Tabel 2.2 – Overzicht van de onderzochte beleidskaders voor sociaal cultureel werk

Stadsdeel	Inhoudelijke beleidskaders sociaal cultureel werk	Jaar vaststelling
Amsterdam-Centrum	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kiezen voor kansen. Visie op het lokaal sociaal beleid van Stadsdeel Amsterdam-Centrum</li> </ul>	2005
Amsterdam-Noord	<ul style="list-style-type: none"> <li>Welzijn in Amsterdam-Noord. Naar een lokaal sociaal beleid. Een integrale aanpak</li> <li>Jong in Noord</li> </ul>	1998 2004
Amsterdam Oud Zuid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wijkgericht welzijnsbeleid in Stadsdeel Oud Zuid</li> <li>Herijking welzijn stadsdeel Amsterdam Oud Zuid in de praktijk</li> <li>Wijkprogramma's 2004</li> </ul>	2002 2003 2004
Bos en Lommer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nota Sociaal Cultureel Werk. Welzijn is goed. Emancipatie &amp; Participatie door Recreatie en Educatie</li> </ul>	2004
De Baarsjes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een kwestie van Samen leven. Visie Sociale Pijler De Baarsjes</li> </ul>	2003
Geuzenveld-Slotermeer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integraal jeugdbeleid. De beleidsmatige stand van zaken sinds 2002</li> <li>Visie- en voorzieningenplan</li> <li>Vrijwilligerswerk: Meerwaarde in sociale ontwikkeling. Beleidsnota vrijwilligerswerk 2003-2006</li> <li>Positionering sportbuurtwerk. Eindrapport</li> </ul>	2004 2004 2004 2004
Oost/ Watergraafsmeer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Werkplan Wijkgerichte Zorg en Welzijn</li> <li>Van sociale activering naar nieuw kansenbeleid</li> <li>Stedelijkheid = stenen + stadscultuur. Visie op de sociale ruimte vraag in Amsterdam-Oost/Watergraafsmeer</li> </ul>	2001 2000 2004
Osdorp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ontwikkelingsvisie Osdorp. Deel 1 Analyse, uitgangspunten en doelstellingen</li> </ul>	2001
Oud-West	<ul style="list-style-type: none"> <li>Welzijnsvisie Oud-West. Op eigen kracht</li> </ul>	2000
Slotervaart	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zorg voor de toekomst</li> <li>Een solide basis voor de allerjongsten</li> </ul>	2003 2003
Westerpark	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jong in Westerpark. Decentraal Onderwijs- en jeugdplan. Deel Jeugd</li> <li>Beleidsnota zelforganisaties stadsdeel Westerpark</li> <li>Notitie vrijwilligersbeleid</li> <li>Beleidskader buurthuiswerk stadsdeel Westerpark</li> </ul>	2005 2002 2000 1996
Zeeburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doelgroepenbeleid welzijnsvoorzieningen</li> </ul>	2004
ZuiderAmstel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Welzijnsnota ZuiderAmstel</li> </ul>	2004
Zuidoost	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lokaal sociaal beleid in Zuidoost gewogen</li> </ul>	2003

De overige stadsdelen (Amsterdam Oud Zuid, Geuzenveld-Slotermeer, Oost/Watergraafsmeer, Osdorp, Slotervaart en Westerpark) hebben geen overkoepelende welzijnsnota. Het merendeel van deze stadsdelen heeft meerdere losse notities waarin doelstellingen op

onderdelen van het welzijnsbeleid zijn geformuleerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een notitie over het jongerenwerk, de buurthuizen of het zorgaanbod van het stadsdeel. Dit hoeven geen ‘losse eindjes’ te zijn, omdat er op inhoud wel kan worden samengewerkt, zoals het geval is in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. In dit stadsdeel vindt men een overkoepelende welzijnsnota niet praktisch, omdat de doelen daaruit te vaag zouden zijn om te gebruiken bij het subsidiëren van de instellingen<sup>3</sup>. Wel wordt jaarlijks een sectorplan Welzijn, Onderwijs en Sport opgesteld waarin het beleid geclusterd wordt weergegeven. Dit document is ambtelijk. Het wordt niet door de stadsdeelraad bekrachtigd en heeft daarmee ook geen openbare status. Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer probeert samenhang te verkrijgen via de programmabegroting. Stadsdeel Westerpark is voornemens een overkoepelde nota op te stellen met de komst van de Wmo.

In sommige gevallen hebben de stadsdelen hun kaders voor welzijn op een andere manier dan een integrale welzijnsnota of losse beleidsnotitie vastgelegd. Zo heeft stadsdeel Osdorp de “Ontwikkelingsvisie Osdorp”. Dit document bevat analyses, uitgangspunten en doelstellingen die richting moeten geven aan discussies over het nieuwe structuurplan voor Amsterdam, het Grote Steden Beleid en de stedelijke vernieuwingsplannen in Osdorp. Het document beperkt zich niet tot het welzijnsterrein, maar geeft doelstellingen voor woningen, bedrijvigheid, verkeer en vervoer, milieu, openbare ruimte, ecologie en maatschappelijke voorzieningen.

### Reikwijdte

Naast de vorm is ook de reikwijdte van het welzijnsbeleid van de stadsdelen verschillend. Het onderwerp van het beleid varieert van het brede lokaal sociaal beleid (naast welzijn ook arbeidsbemiddeling, sociale volkshuisvesting, armoede- en veiligheids, onderwijs- en cultuurbeleid) tot een specifieke nota over buurthuiswerk.

De hiernavolgende tabel 2.3 laat zien welke stadsdelen een overkoepelende welzijnsnota hebben (+) en bij welke stadsdelen deze ontbreekt (-).

Tabel 2.3 – Totaaloverzicht beoordeling beleidskaders voor welzijn in 14 stadsdelen

	Amsterdam-Centrum	Amsterdam-Noord	Amsterdam Oud Zuid	Bos en Lommer	De Baarsjes	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Osdorp	Oud-West	Slotervaart	Westerpark	Zeeburg	ZuiderAmstel	Zuidoost
Aanwezigheid overkoepelende welzijnsnota	+	+	-	+	+	-	-	-	+	-	-	+	+	+

## 2.4 Actualiteit en toekomstgerichtheid welzijnsbeleid

De actualiteit en de toekomstgerichtheid van het welzijnsbeleid bepalen mede de bruikbaarheid van de kaders. De rekenkamer is van mening dat het welzijnsbeleid niet gedateerd moet zijn en zoveel mogelijk rekening dient te houden met de actualiteit en eventuele toekomstige ontwikkelingen op het terrein van welzijn.

### **Actualiteit**

Om zicht te krijgen op de actualiteit van de integrale welzijnsnota's is gekeken of ze recent (bestuursperiode 2002-2006) zijn vastgesteld door de desbetreffende stadsdeelraad.

Zes van de acht overkoepelende welzijnsnota's zijn recent vastgesteld. De welzijnsnota's van stadsdelen De Baarsjes, ZuiderAmstel en Zuidoost zijn in 2003 vastgesteld en die van stadsdelen Bos en Lommer en Zeeburg in 2004. Zeeburg streeft er naar om elke nieuwe bestuursperiode een nieuw meerjarig welzijnsbeleid op te stellen op basis van het programakkoord en een startconferentie met bewoners, professionals en politici. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 wordt daar de ontwikkeling van dit beleid gestart<sup>4</sup>.

Stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft de meest recente overkoepelende welzijnsnota. De nota "Kiezen voor kansen. Visie op het lokaal sociaal beleid van Stadsdeel Amsterdam-Centrum" is in april 2005 vrijgegeven voor inspraak en in november 2005 door de stadsdeelraad vastgesteld.

De overkoepelende welzijnsnota's van stadsdeel Oud-West (2000) en Amsterdam-Noord (1998) dateren uit de vorige bestuursperiode. De welzijnsnota van het stadsdeel Amsterdam-Noord ("Welzijn: naar een lokaal sociaal beleid") springt in het oog doordat hij dateert uit 1998, maar in subsidiebeschikkingen wordt nog steeds actief naar de nota verwezen (zie ook hoofdstuk 4).

In stadsdeel ZuiderAmstel heeft de stadsdeelraad zelf actie genomen om een welzijnsnota te ontwikkelen. De fractievoorzitter van de Vereniging Rivierenbuurt/Buitenveldert nam begin 2003 initiatief om met andere partijen in de stadsdeelraad een integrale welzijnsnota te ontwikkelen. In aantal bijeenkomsten spraken deelnemers zich uit voor de ontwikkeling van een samenhangend welzijnsbeleid<sup>5</sup>. In 2004 heeft de stadsdeelraad de welzijnsnota vastgesteld.

De mate waarin de welzijnsnota rekening houdt met actuele ontwikkelingen wisselt. De stadsdelen Amsterdam-Centrum, Amsterdam-Noord, ZuiderAmstel en Zuidoost gaan vrij uitgebreid in op een aantal ontwikkelingen, dat van invloed is op de subsidiëring van welzijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

- De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo): deze wet wordt genoemd als voorbeeld van veranderende wetgeving vanuit het Rijk waardoor de stadsdelen meer sturingstaken erbij krijgen en meer eigen verantwoordelijkheid bij de burgers neergelegd wordt.
- De Wet Kinderopvang: door deze wet kunnen ouders rechtstreeks kinderopvang inkopen en hoeven zij dat niet meer via de gemeente te doen. Welzijnsinstellingen ontvangen hierdoor geen subsidie meer voor gesubsidieerde kindplaatsen.
- Afbouw van de ID-banen.
- De crisis bij welzijnsinstelling Alcides (Zuidoost).

### **Toekomstgerichtheid**

Het feit dat een welzijnsnota recent is vastgesteld, zegt op zichzelf nog niets over de bruikbaarheid van het kader. Een welzijnsnota biedt alleen een goed kader als het ook rekening houdt met toekomstige ontwikkelingen, zodat duidelijk is welke keuzes er gemaakt gaan worden of welke ontwikkelingen van invloed kunnen zijn op de doelstellingen.

De welzijnsnota van De Baarsjes kent een hoofdstuk dat gewijd is aan de situatie en trends in het stadsdeel. Opvallend is dat de welzijnsnota van Amsterdam-Noord ondanks zijn gedateerdheid (1998), toch gericht is op de toekomst. De nota noemt een aantal ontwikkelingen dat nog steeds van invloed is op de subsidiëring van de welzijnsector. Het gaat om trends als:

- verdergaande individualisering, waardoor mensen steeds meer op zichzelf zijn aangewezen;
- de vormgeving van de multiculturele samenleving;
- het ontbreken van socialisatiekaders bij opvoeding;
- de groei van het aantal ouderen;
- een veranderende rol van de overheid; bezinning op takenpakket, soms juist terugtrekend en op andere terreinen juist optredend;
- vraaggerichtheid producten moet gebaseerd zijn op vragen en behoeften van bewoners;
- budgetfinanciering met outputsturing.

Twee jaar geleden is de welzijnsnota van stadsdeel Amsterdam-Noord geëvalueerd door een extern bureau. Daaruit bleek dat de nota nog steeds relevant is, maar nog meer gerelateerd zou kunnen worden aan andere beleidsterreinen<sup>6</sup>. Vooralsnog is de welzijnsnota niet aangepast naar aanleiding van de evaluatie.

De welzijnsnota “Lokaal sociaal beleid in Zuidoost” (2003) noemt ook de economische teruggang die leidt tot meer werklozen en uitkeringsgerechtigden als een ontwikkeling waarmee het beleid rekening moet houden. Hierdoor wordt het lastiger om het huidige voorzieningenniveau op peil te houden, ook omdat er minder middelen bij het stadsdeel beschikbaar zullen zijn. In haar welzijnsnota geeft stadsdeel Zuidoost heel concreet aan wat deze toekomstige ontwikkeling betekent voor het welzijnsaanbod. Bijvoorbeeld: de werkloosheid zal leiden tot geringe binding tussen de verschillende etnische minderheidsgroepen. Dus is het van belang dat er geïnvesteerd wordt in interculturele ontmoetingsplekken.

In de welzijnsnota van Zeeburg wordt marginaal ingegaan op toekomstige ontwikkelingen op het gebied van welzijn. Oud-West en Bos en Lommer beschrijven in de welzijnsnota's geen trends waarmee rekening gehouden moet worden.

Onderstaande tabel 2.4 geeft een samenvatting van onze beoordeling van de aspecten actualiteit en toekomstgerichtheid per stadsdeel.

Tabel 2.4 – Totaaloverzicht beoordeling actualiteit en toekomstgerichtheid overkoepelende beleidsnota's

	Amsterdam-Centrum	Amsterdam-Noord	Amsterdam Oud Zuid	Bos en Lommer	De Baarsjes	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Osdorp	Oud-West	Slotervaart	Westerpark	Zeeburg	ZuiderAmstel	Zuidoost
Recente vaststelling (2002-2006) en toekomstgericht	+	+	nvt	+	+	nvt	nvt	nvt	-	nvt	nvt	-/+	+	+

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen,  
- = voldoet niet aan de normen, nvt = niet van toepassing

## 2.5 Kwaliteit van formulering doelstellingen

De rekenkamer beperkt bij de kwaliteit van de doelformulering tot de acht stadsdelen met integrale welzijnsnota's, omdat zij veronderstelt dat in de overkoepelende welzijnsnota's de doelen meer in samenhang geformuleerd zijn dan in de losse beleidsnotities op deel-terreinen. De welzijnsnota van stadsdeel Zuidoost laten we buiten beschouwing omdat het alleen aanbevelingen en geen doelstellingen bevat. Het stadsdeel geeft aan de aanbevelingen in een later stadium te concretiseren naar operationele doelstellingen en productaanduidingen.<sup>7</sup>

Een welzijnsnota kan meerdere doelen voor sociaal cultureel werk bevatten. Voor elke van die doelstellingen is nagegaan in hoeverre voldaan wordt aan onderstaande SMART-normen (tabel 2.5).

Tabel 2.5 – Normen beleidsformulering

Norm	Definitie
Specifiek	De doelstellingen zijn concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het is duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt.
Meetbaar	Er zijn criteria geformuleerd waarmee kan worden vastgesteld of de doelstellingen worden bereikt. De beginsituatie is bekend (nulmeting).
Acceptabel	Er is draagvlak voor het beleid. Het beleid wordt politiek, financieel en maatschappelijk aanvaard.
Realistisch	De beleidsambities zijn haalbaar en op enigerlei wijze onderbouwd. Er is rekening gehouden met omstandigheden waarop door de gemeente geen directe invloed uitgeoefend kan worden.
Tijdgebonden	De doelstellingen zijn voorzien van een tijdspad met tussendoelen en een einddatum.

## Bevindingen

Tabel 2.6 geeft een overzicht van de beoordeelde welzijnsnota's van de stadsdelen Amsterdam-Centrum, Amsterdam-Noord, Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West, Zeeburg en ZuiderAmstel.

Tabel 2.6 – Beoordeling doelformulering overkoepelende welzijnsnota's stadsdelen

Stadsdelen	Overkoepelende welzijnsnota met doelstellingen voor sociaal cultureel werk	S	M	A	R	T
1. Amsterdam-Centrum	"Kiezen voor kansen. Visie op het lokaal sociaal beleid van Stadsdeel Amsterdam-Centrum": 4 doelstellingen	+	-	nvt	-	+
2. Amsterdam-Noord	"Welzijn in Amsterdam-Noord. Naar een lokaal sociaal beleid. Een integrale aanpak": doelstellingen	+	+/-	nvt	-	-
3. Bos en Lommer	Nota Sociaal Cultureel Werk, "Welzijn is goed. Emancipatie & Participatie door Recreatie en Educatie": 2 doelstellingen	+/-	-	nvt	-	-
4. De Baarsjes	"Een kwestie van Samen leven. Visie Sociale Pijler De Baarsjes": 9 doelstellingen	+	+	nvt	+	+
5. Oud-West	Welzijnsvisie Oud-West "Op eigen kracht": 3 doelstellingen	+	+/-	nvt	-	-
6. Zeeburg	"Doelgroepenbeleid welzijnsvoorzieningen": 2 doelstellingen	+	-	nvt	-	+
7. Zuider-Amstel	"Welzijnsnota ZuiderAmstel": 6 doelstellingen	+	+	nvt	-	-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Opvallend is dat het aantal doelstellingen voor sociaal cultureel werk varieert van twee (Bos en Lommer en Zeeburg) tot negen (De Baarsjes).

Van de zeven beoordeelde welzijnsnota's voldoet één welzijnsnota (De Baarsjes) geheel aan de normen van een beleidskader met SMART-geformuleerde doelstellingen voor sociaal cultureel werk. Vijf welzijnsnota's (Amsterdam-Centrum, Amsterdam-Noord, Oud-West, Zeeburg en ZuiderAmstel) voldoen gedeeltelijk. De welzijnsnota van stadsdeel Bos en Lommer voldoet als enige niet aan de norm.

De stadsdelen Amsterdam-Centrum en Oud-West geven aan dat zij er naar streven de doelstellingen in de subsidiebeschikkingen nader volgens de SMART-normen uit te werken. Nadeel van deze werkwijze is dat de stadsdeelraad meestal niet de subsidiebeschikkingen te zien krijgt en dus veelal niet op de hoogte is van de doelstellingen die leidend zijn voor de subsidieverlening aan welzijnsinstellingen. Daarom acht de rekenkamer het van belang dat doelstellingen in overkoepelende welzijnsnota zo concreet mogelijk zijn. In bijlage 6 zijn de specifieke scores nader toegelicht.

Ons totaaloordeel of de doelformulering voldoende SMART is geformuleerd is opgenomen in in onderstaande tabel.

Tabel 2.7 – Totaaloverzicht beoordeling doelformulering overkoepelende welzijnsnota's stadsdelen

	Amsterdam-Centrum	Amsterdam-Noord	Amsterdam Oud Zuid	Bos en Lommer	De Baarsjes	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Osdorp	Oud-West	Slotervaart	Westerpark	Zeeburg	ZuiderAmstel	Zuidoost
SMART-geformuleerde doelstellingen	+/-	+/-	nvt	-	+	nvt	nvt	nvt	+/-	nvt	nvt	+/-	+/-	nvt

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

## 2.6 Programmabegroting stadsdeel

Voor de vier stadsdelen uit het dieptespoor is gekeken in hoeverre het beleid is vertaald naar doelstellingen voor sociaal cultureel werk in de programmabegroting van het stadsdeel. Voor de beoordeling hiervan hanteert de rekenkamer de volgende norm:

Er is een heldere programmabegroting waarin een koppeling wordt gelegd met de doelstellingen voor sociaal cultureel werk uit het beleidskader

In twee (Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer) van de vier onderzochte stadsdelen is een duidelijke koppeling te zien tussen het vastgestelde beleid voor sociaal cultureel werk en de programmabegroting 2005. De doelstellingen in de programmabegroting zijn meestal globaler van aard dan die uit de overkoepelende welzijnsnota of beleidsnotities. Hieronder wordt per stadsdeel ingegaan op de koppeling tussen het beleidskader voor SCW en de programmabegroting 2005.



### Amsterdam-Noord

In Amsterdam-Noord is er een koppeling tussen de programmabegroting 2005 en de welzijnsnota, maar de doelstellingen komen niet geheel overeen. De doelstellingen uit de programmabegroting zijn globaler van aard en minder in aantal (vier doelstellingen in plaats van acht) dan die in de overkoepelende welzijnsnota.

De hoofddoelstelling uit de programmabegroting 2005 luidt als volgt:

*“Het bevorderen van een gelijkwaardige deelname aan het maatschappelijke verkeer door alle inwoners van Amsterdam-Noord”<sup>8</sup>.*

De hoofddoelstelling is overzichtelijk uitgesplitst in vier subdoelstellingen die betrekking hebben op sociaal cultureel werk (SCW) en waaraan een meetbaar beoogd maatschappelijk effect is gekoppeld.

Tabel 2.8 – Doelstellingen en effecten SCW uit programmabegroting 2005 stadsdeel Amsterdam-Noord

Subdoelstellingen op gebied van SCW	Beoogd maatschappelijk effect
Bevorderen van sociale samenhang	<ul style="list-style-type: none"><li>• Afgewogen inzet van voorzieningen en activiteiten gericht op kennis, ontspanning en dialoog, zorg en ondersteuning</li></ul>
Bewerkstelligen dat jongeren een zinvolle vrijetijdsbesteding hebben in Amsterdam-Noord	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toename van het aantal jongeren dat participeert in buitenschoolse activiteiten</li><li>• Afname van het jeugd vandalisme</li></ul>
Stimuleren en faciliteren van vrijwilligers die actief zijn in maatschappelijk relevante zaken	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toegenomen (actieve) maatschappelijke betrokkenheid van inwoners Noord; toename aantal vrijwilligers</li></ul>
Sociaal activeren van inwoners van Amsterdam-Noord	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verminderd aantal niet-werkenden in een sociaal isolement</li><li>• Verhoogde maatschappelijke participatie (deelname aan vrijwilligerswerk, scholing of gesubsidieerde arbeid);</li><li>• Uitstroom naar formele arbeidsmarkt</li></ul>

Ook wordt aangegeven wat het stadsdeel in 2005 gaat doen om de doelstellingen te realiseren. Opvallend is dat bij de doelstellingen uit de programmabegroting geen streefwaarden worden genoemd, terwijl dat voor de periode van een jaar (de looptijd van een programmabegroting) relatief eenvoudig is.

Het verschil tussen de doelstellingen in de overkoepelende welzijnsnota en de programmabegroting 2005 wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat de begroting van recentere datum is en de doelstellingen uit de programmabegroting afkomstig zijn uit meerdere beleidsnotities (o.a. de welzijnsnota uit 1998). In de programmabegroting van Amsterdam-Noord wordt helder weergegeven wat de hoofddoelstelling voor het programma Welzijn is en welke accenten daarbij gelegd worden.

### Geuzenveld-Slotermeer

Het beleidskader voor sociaal culturele activiteiten bestaat in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer uit meerdere beleidsnotities op de volgende gebieden: jeugd, sportbuurtwerk, vrijwilligerswerk en voorzieningen. Er is een duidelijke relatie met de doelstellingen uit het Visie- en voorzieningenplan (2004) en de beoogde effecten in de programmabegroting 2005 van het stadsdeel. De overige beleidsnotities bevatten meer gedetailleerde doelstellingen op deelterreinen van sociaal cultureel werk. De maatschappelijke effecten in de programmabegroting zijn niet allemaal meetbaar geformuleerd en de bijbehorende activiteiten zijn slechts globaal omschreven.

Het Visie- en voorzieningenplan bevat vijf doelstellingen voor sociaal beleid, die ook zijn neergelegd in het sectorplan van de sector Welzijn, onderwijs en sport 2004. De doelstellingen zijn:

- het creëren van kansen voor 0-12 jarigen en hun ouders en jongeren in de leeftijd van 13 tot 23 jaar;
- het vergroten van de participatie van werklozen zonder startkwalificatie;
- het bevorderen van sociale samenhang tussen alle bewoners;
- het vergroten van zelfredzaamheid van ouderen en werklozen;
- het versterken van de sociaal-economische positie.

De beoogde maatschappelijke effecten van de doelen zijn uitgewerkt in onder andere het subprogramma 'Maatschappelijke participatie en zorg' van de programmabegroting<sup>9</sup>.

In de programmabegroting 2005 is in het programma 'Maatschappij en Samenleven' een algemene doelstelling opgenomen, die als volgt luidt:

*"een zo optimaal mogelijke maatschappelijke participatie van de inwoners van het stadsdeel, door hen daartoe zo goed mogelijk toe te rusten middels het voorkomen dan wel wegwerken van achterstanden en het aanboren en ontplooien van talenten"*<sup>10</sup>.

Het programma bestaat uit drie subprogramma's, waaronder het subprogramma 'Maatschappelijke participatie en zorg' dat doelstellingen op het terrein van SCW bevat.

Tabel 2.9 – Beoogde maatschappelijke effecten SCW uit programmabegroting 2005, stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer

**Beoogde effecten subprogramma Maatschappelijke participatie en zorg**

- Het creëren van activiteit bij de bewoners als doorslaggevende factor om de negatieve spiraal te doorbreken
- Het realiseren van een sociale infrastructuur, het bieden van laagdrempelige algemeen toegankelijke voorzieningen
- Alle bewoners begrijpen en 85% spreekt de Nederlandse taal, dit zal de maatschappelijke participatie, gebruik maken van voorzieningen die men nodig heeft, bevorderen.
- Het vergroten van sociale cohesie

Voor het subprogramma 'Maatschappelijke participatie en zorg' wordt een aantal niet nader omschreven activiteiten genoemd zoals: het financieel ondersteunen van vrijwilligersorganisaties en het realiseren van een sociale infrastructuur waar burgers elkaar kunnen ontmoeten, recreëren en activiteiten kunnen ontplooien. Verder vermeldt de programmabegroting dat het uitgangspunt is om de te verstrekken subsidies een aanwijsbare bijdrage te laten leveren aan de na te streven doelen<sup>11</sup>. In hoeverre er bij de vraagformulering aan Impuls wordt verwezen naar doelstellingen komt aan de orde in hoofdstuk 5 van dit rapport.

### Oost/Watergraafsmeer

Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer heeft het beleidskader voor SCW vastgelegd in drie specifieke nota's op het terrein van (a) wijkgerichte zorg en welzijn (2001), (b) sociale activering (2000) en (c) sociale ruimte (2004). De doelstellingen uit deze nota's zijn vrij specifiek voor het betreffende deelterrein en hebben geen directe relatie met de doelstellingen in de programmabegroting 2005. De programmabegroting geeft op een algemeen niveau wel een meer samenhangend overzicht van doelstellingen en activiteiten dan de verschillende beleidsnotities op deelterreinen.

In Oost/Watergraafsmeer komen de doelstellingen voor sociaal cultureel werk uit de verschillende deelnota's terug in de programma's "Welzijn en zorg" en "Vrije tijd: sport en recreatie" van de programmabegroting 2005<sup>12</sup>. Per programma wordt een overzicht gegeven van de beoogde effecten, kwalitatieve doelstellingen en kwantitatieve (meetbare) doelstellingen en activiteiten, met bijbehorende referentiecijfers (nulmeting). Tabel 2.10 geeft de vier doelstellingen uit de programmabegroting op het terrein van SCW weer.

Tabel 2.10 – Doelstellingen en effecten uit programmabegroting 2005, stadsdeel Oost/Watergraafsmeer

Beoogde effecten SCW	Kwalitatieve doelstellingen	Kwantitatieve doelstellingen
1. Gelijkwaardige maatschappelijke participatie van bewoners	Versterking sociale samenhang in de buurt  Optimalisering van het voorzieningenaanbod voor zorg en welzijn  Een meer samenhangende aanpak van het SCW voor doelgroepen  Verbetering advisering over zorg en welzijnsvoorzieningen	In 2006 realisering van een onafhankelijk loket zorg en welzijn  In 2007 realisatie van 3 multifunctionele welzijnscentra  Een nieuwe visie op SCW in 2006
2. Jeugd participeert	Een meer samenhangende (keten)-aanpak voor de jeugd bereiken	Vaststelling van een beleidsnota integraal jeugdbeleid  Uitbreiding jeugdraad regio Watergraafsmeer naar gehele stadsdeel
3. Bewoners nemen deel aan sport en recreatieactiviteiten	Door sport- en spelaanbod bewoners (ouderen, jongeren migranten, vrouwen) stimuleren tot meer beweging	Toename deelnemers sportactiviteiten: • Ouderen: 65% • Jeugd: 8% • Jongeren: 5% • Migrantenvrouwen: 50%  In 2005 prestatieafspraken met kinderboerderijen Dapperhoeve en de Werf.
4. Een breed aanbod aan speelvoorzieningen voor de jeugd van 2 tot 16 jaar	Het op evenwichtige wijze spreiden en inrichten van de openbare ruimte met speel- en recreatieplekken voor de jeugd van 2 tot 16 jaar	In 2005 afronding onderzoek speelplekken

De baten en lasten zijn per programma opgenomen aan de hand van de beoogde maatschappelijke effecten. De relatie met prestaties is beperkt aanwezig. Het stadsdeel probeert per effect de doelstellingen en activiteiten te benoemen, maar dit blijft beperkt tot een zeer hoog abstractieniveau. Zo staat als een van de activiteiten bij de eerste doelstelling genoemd: “subsidieverstrekking maatschappelijke en sociale participatie”. Niet duidelijk is aangegeven aan wie, voor welke activiteiten en hoeveel middelen erbij betrokken zijn.

### Westerpark

In stadsdeel Westerpark heeft men er voor gekozen om naast de losse beleidsnotities (op het terrein van buurthuiswerk, jongeren, vrijwilligerwerk, zelforganisaties) een algemene doelstelling voor sociaal cultureel werk op te nemen in de programmabegroting. Er is wel een koppeling tussen de beleidskaders (diverse notities op deelterreinen) en de programmabegroting, maar de doelstellingen uit de programmabegroting zijn niet direct gerelateerd aan achterliggende beleidsnotities.

De algemene doelstelling van het ‘Programma Sociaal culturele activiteiten’ uit de programmabegroting 2005 luidt als volgt:

*“het opheffen en voorkomen van achterstanden in vaardigheden, informatie en kennis ter voorbereiding van de sociale en maatschappelijke participatie”.*

Verder is er voor de vijf bijbehorende groepen activiteiten (kinderrecreatie, tiener- en jeugdwerk, jongerenwerk, buurthuiswerk, zelforganisaties)<sup>13</sup> een aantal zeer globale doelstellingen beschreven in de programmabegroting (tabel 2.11). Per activiteit is aangegeven

wat de doelstelling is en welke activiteiten er zijn in 2003-2006. Deze doelstellingen voor sociaal cultureel werk bevatten onderdelen van doelstellingen die al golden op deelterreinen. De koppeling hiertussen is echter niet direct. Zo staan in de notities over buurthuiswerk drie uitgewerkte doelstellingen voor het buurthuiswerk, terwijl in de programmabegroting 2005 slechts één doelstelling voor buurthuiswerk opgenomen is<sup>14</sup>.

Tabel 2.11 – Doelstellingen uit programmabegroting 2005, stadsdeel Westerpark

Prioriteiten/activiteiten	Doelstellingen
Kinderrecreatie	Veilige speelplekken
Tiener- en jeugdwerk	Algemeen: nieuwe afspraken Inzet bij Westerpark Actief; meidenwerk uitbouwen
Jongerenwerk	Jongerenwerk rol in JVP Jongerenwerk rol in Westerpark Actief Jeugdparticipatie in Westerpark Uitbreiding jongerenennetwerk 16+
Buurthuiswerk	Nieuwe afsprakenbuurtgericht werken
Zelforganisaties	Vervolg: beleid: geen activiteiten die integratie tegenwerken

Ons eindoordeel of in de programmabegroting een heldere koppeling is gelegd met de doelstellingen voor het sociaal cultureel werk is in tabel 2.12 vermeld.

Tabel 2.12 – Eindoordeel koppeling programmabegroting en doelstellingen SCW

	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
<b>Programmabegroting</b>				
Heldere koppeling met doelstellingen beleidskader	+	+	-	+/-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

## 2.7 Verantwoording jaarverslag stadsdeel

Voor de vier stadsdelen uit het dieptespoor is in beeld gebracht of in de jaarrekening van het stadsdeel verantwoording wordt afgelegd over de voorgenomen activiteiten en de realisatie van de doelstellingen (maatschappelijke effecten) met betrekking tot het sociaal cultureel werk. Voor de beoordeling hiervan hanteert de rekenkamer de volgende norm:

In de jaarrekening is de realisatie verantwoord en zijn afwijkingen toegelicht.

Stadsdeel Amsterdam-Noord is het enige onderzochte stadsdeel dat duidelijk aangeeft of de doelstellingen op het gebied van welzijn gerealiseerd zijn en in hoeverre zich afwijkingen van de voorgenomen activiteiten hebben voorgedaan. Zowel Geuzenveld-Slotermeer als Oost/Watergraafsmeer beperkt zich bij de verantwoording tot de realisatie van de activiteiten zonder in te gaan op de realisatie van de doelstellingen in relatie tot de planning.

### Amsterdam-Noord

In de Programmajaarrekening 2004 van stadsdeel Amsterdam-Noord wordt per doelstelling aangegeven wat de stand van zaken is. De realisatie van de doelstellingen wordt met cijfers onderbouwd. Er wordt ook gerapporteerd over afwijkingen in de voorgenomen activiteiten. Zo staat bijvoorbeeld bij de actie ontwikkelingsplan “hoe verder met jongeren zelfbeheer” dat de realisatie niet van de grond is gekomen en het budget niet is ingezet.

### Geuzenveld-Slotermeer

De Programmajaarrekening 2004 van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer geeft slechts voor enkele sociaal-culturele activiteiten (multifunctionele welzijnsaccommodatie, uitvoering Welzijnsbeleid en bezwaarzaken Impuls) aan wat er gerealiseerd is. Doelstelling en effecten worden beschreven, maar er wordt niet aangegeven in hoeverre doelstellingen gerealiseerd zijn. De toelichting beperkt zich tot de activiteiten. Het is niet duidelijk in hoeverre er afwijkingen zijn ten opzichte van de voornemens.

### Oost/Watergraafsmeer

Bij de programma's in de Programmajaarrekening van stadsdeel Oost/Watergraafsmeer worden schematisch de kwalitatieve doelstellingen, de beoogde effecten en heel summier de activiteiten weergegeven<sup>15</sup>. Kort wordt aangegeven welke activiteiten zijn ondernomen door het stadsdeel om een beoogd effect te realiseren. Aangezien niet alle beoogde activiteiten worden toegelicht, is niet duidelijk in hoeverre er afwijkingen zijn. Er wordt niet ingegaan op het daadwerkelijk realiseren van de beoogde effecten. Ook is niet inzichtelijk wat in financiële zin aan welke activiteit is uitgegeven.

### Westerpark

In de jaarrekening 2004 van stadsdeel Westerpark wordt de overkoepelende doelstelling voor sociaal cultureel werk genoemd met de daarbij behorende indeling in vijf soorten activiteiten. Per activiteit wordt in een tabel weergegeven: de doelstelling in het kort, de realisatie in 2003, de voornemens 2004 en de realisatie 2004<sup>16</sup>. De toelichting bij de realisatie is soms zo summier dat niet blijkt of de voorgenomen activiteit echt gerealiseerd is. Zo is bijvoorbeeld bij de activiteit tiener- en jeugdwerk de doelstelling ‘jongerenwerk rol in Westerpark Actief’ opgenomen. Zowel bij de voornemens als de realisatie wordt gemeld dat de doelstelling in ‘uitvoering’ is. Financiële afwijkingen van de begroting worden kort toegelicht.

De door de Dagelijks Besturen opgestelde jaarverantwoordingen over de sociaal culturele activiteiten worden samenvattend als volgt door ons beoordeeld.

Tabel 2.13 – Totaaloverzicht beoordeling verantwoording in de jaarrekening 2004

	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
<b>Jaarverslag</b>				
Verantwoording realisatie	+	+/-	+/-	+/-
Toelichting afwijkingen	+	+/-	+/-	+/-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

## 2.8 Conclusies

Tabel 2.14 geeft een totaaloverzicht van de uitkomsten van de beoordeling van het welzijnsbeleid van de stadsdelen op de aspecten uit het normenkader.

Tabel 2.14 – Totaaloverzicht beoordeling beleidskaders voor welzijn in 14 stadsdelen

	Amsterdam-Centrum	Amsterdam-Noord	Amsterdam Oud Zuid	Bos en Lommer	De Baarsjes	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Osdorp	Oud-West	Slotervaart	Westerpark	Zeeburg	ZuiderAmstel	Zuidoost
Aanwezigheid overkoepelende welzijnsnota	+	+	-	+	+	-	-	-	+	-	-	+	+	+
Recente vaststelling (2002-2006) en toekomstgerichtheid	+	+/-	nvt	+	+	nvt	nvt	nvt	-	nvt	nvt	+/-	+	+
SMART-geformuleerde doelstellingen	+/-	+/-	nvt	-	+	nvt	nvt	nvt	/-	nvt	nvt	+/-	+/-	nvt
<b>Totaalscore<sup>17</sup></b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>nvt</b>	<b>+/-</b>	<b>+</b>	<b>nvt</b>	<b>nvt</b>	<b>nvt</b>	<b>+/-</b>	<b>nvt</b>	<b>nvt</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+/-</b>

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet deels aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

In de tabel is door middel van een totaalscore een indicatie gegeven voor de kwaliteit van het beleid voor sociaal cultureel werk. Hierna worden de scores bij de verschillende normen toegelicht.

### Aanwezigheid overkoepelende welzijnsnota

Acht van de veertien stadsdelen hebben het beleid op het terrein van sociaal cultureel werk ondergebracht in overkoepelende welzijnsnota. Er zijn zes stadsdelen die geen overkoepelende welzijnsnota hebben, zij hebben de kaders versnipperd vastgelegd in diverse losse beleidsnotities waarin doelstellingen op onderdelen van het welzijnsbeleid zijn geformuleerd.

### Actualiteit en toekomstgerichtheid

Het merendeel van de overkoepelende welzijnsnota's zijn recent vastgesteld en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Slechts een enkel stadsdeel heeft het voornemen om elke bestuursperiode de nota aan te passen. Gelet op het sturende karakter van het welzijnsbeleid is de rekenkamer van mening dat het beleid elke bestuursperiode aangepast moet worden.

### Kwaliteit formulering doelstellingen

De kwaliteit van de wijze waarop in de welzijnsnota's doelstellingen geformuleerd worden verschilt. Van de beoordeelde welzijnsnota's voldoet één welzijnsnota (De Baarsjes) geheel aan de normen van een beleidskader met SMART-geformuleerde doelstellingen voor sociaal cultureel werk. Vijf welzijnsnota's (Amsterdam-Centrum, Amsterdam-Noord, Oud-West, Zeeburg en ZuiderAmstel) voldoen gedeeltelijk. De welzijnsnota van stadsdeel Bos en Lommer voldoet als enige geheel niet aan de norm. De rekenkamer concludeert dat

stadsdelen bij het formuleren van doelstellingen voor het welzijnsbeleid nog te weinig beoogde prestaties koppelen aan een einddatum en dat er nog te weinig sprake is van meetbare criteria en streefwaarden.

Voor de vier stadsdelen uit het dieptespoor is ook gekeken in hoeverre het beleid is vertaald naar doelstellingen voor sociaal cultureel werk in de programmabegroting en het jaarverslag van het stadsdeel.

Tabel 2.15 – Overzicht beoordeling koppeling beleidskader – programmabegroting – jaarrekening

	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
<b>Programmabegroting</b>				
Koppeling met doelstellingen beleidskader	+	+	-	+/-
<b>Jaarverslag</b>				
Verantwoording realisatie	+	+/-	+/-	+/-
Toelichting afwijkingen	+	+/-	+/-	+/-

Tabel 2.15 laat zien dat de doorvertaling van het beleid naar de programmabegroting bij de vier onderzochte stadsdelen uit het dieptespoor niet optimaal is. Slechts in twee (Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer) van de vier onderzochte stadsdelen is een duidelijke koppeling te zien tussen het beleidskader voor sociaal cultureel werk en de programmabegroting 2005.

### Vertaling beleidskader naar programmabegroting

In twee (Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer) van de vier onderzochte stadsdelen is een duidelijke koppeling te zien tussen het beleid voor sociaal cultureel werk en de programmabegroting 2005. De doelstellingen in de programmabegroting zijn in de meeste gevallen globaler van aard dan die uit de overkoepelende welzijnsnota of specifieke beleidsnotities. Ondanks de korte looptijd van de programmabegroting (een jaar) zijn nauwelijks streefwaarden benoemd. Op deze manier blijft onduidelijk wanneer doelen bereikt zijn.

### Verantwoording jaarrekening

Van de vier onderzochte stadsdelen gaat Amsterdam-Noord nog het meeste in op de realisatie van de doelstellingen. De overige drie stadsdelen beperken zich bij de verantwoording tot de realisatie van de activiteiten zonder in te gaan op de realisatie van de doelstellingen in relatie tot de voornemens.

## 3 De subsidieverordeningen

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van de juridische kaders die stadsdelen hanteren bij de subsidiëring van welzijnsinstellingen. Het juridische kader wordt gevormd door de subsidieverordening. Elk stadsdeel in Amsterdam heeft zijn eigen verordening. Voor de beoordeling van het juridische kader heeft de rekenkamer van alle stadsdelen de geldende subsidieverordening onderzocht. Een overzicht van de onderzochte verordeningen is opgenomen in bijlage 3. Hoewel ook de centrale stad een eigen subsidieverordening kent (Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004) is deze – gelet op het ontbreken van een directe subsidierelatie tussen stad en welzijnsinstellingen – in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

In het vervolg van dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- normen (§ 3.2);
- de positie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met betrekking tot subsidiëring (§ 3.3);
- feiten en bevindingen (§ 3.4);
- conclusies (§ 3.5).

### 3.2 Normen

Met de subsidiëring van de activiteiten door welzijnsinstellingen zijn grote bedragen gemoeid. Mede gelet op een aantal recente financiële debacles in de welzijnssector is de rekenkamer van mening dat de subsidieverstrekker adequaat toezicht dient te houden op de besteding van die publieke middelen. Want hoewel de subsidiegever niet verantwoordelijk is voor het interne beheer bij een instelling, laat de praktijk zien dat de exploitatie- en liquiditeitstekorten bij een instelling soms ook financiële consequenties kunnen hebben voor de subsidiegevers. De subsidieverstrekker heeft er derhalve belang bij dat een instelling haar interne beheersorganisatie professioneel vormgeeft en haar financiële positie adequaat bewaakt om zo financiële risico's in te perken. Het ligt daarom in de rede dat het stadsdeel via de subsidieverordeningen of -beschikkingen nadere regels oplegt aan de welzijnsinstelling, zodat het stadsdeel niet achteraf wordt geconfronteerd met grote en langlopende financiële risico's die niet passen in het welzijnsbeleid of de financiële middelen worden benut voor andere zaken dan waarvoor ze zijn toegekend. In dit verband kan het stadsdeel bij verordening nadere regels stellen aan bijvoorbeeld:

- het doen van investeringen, het sluiten van (langlopende) contracten en het aangaan van andere financiële verplichtingen;
- het onttrekken van vermogen aan de instelling door verkoop van onroerende goederen;
- het aangaan van samenwerkingsverbanden;
- het ondernemen van branchevreemde of commerciële activiteiten welke eventueel fiscale consequenties kunnen hebben of het risico van kruissubsidiëring in zich hebben;
- het subsidiëren van derden of het doen van schenkingen;
- het reorganiseren van de instelling met eventuele wachtgeldverplichtingen.

Instrumenten die de subsidieverstrekker ter beschikking staan om de financiële risico's van bovenstaande acties in te perken zijn bijvoorbeeld:



- de verplichting opleggen aan de instelling om vooraf toestemming te vragen in bepaalde situaties;
- het stellen van eisen aan het niveau en de inrichting van de organisatie van het financiële beheer van de instelling (bestuur en organisatie);
- het verkrijgen van de bevoegdheid om bij de gesubsidieerde instelling nadere informatie op te vragen en de administratie door een deskundige te laten onderzoeken.

In dit hoofdstuk wordt getoetst of de stadsdelen in voldoende mate mogelijke risico's hebben afgedekt met hun subsidieverordening. Hiertoe heeft de rekenkamer het volgende normenkader gehanteerd.

Tabel 3.1 – Normen voor juridische kaders van subsidiëring

Aspect	Normen
Het financiële kader	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidieverordening voorziet in de mogelijkheid tot het vaststellen van subsidieplafonds</li> </ul>
De subsidieaanvraag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidieverordening stelt tenminste de volgende bescheiden verplicht bij het indienen van een subsidieaanvraag: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële begroting</li> <li>• Activiteitenplan</li> <li>• Informatie over de financiële positie</li> </ul> </li> </ul>
De subsidieverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidieverordening biedt aanvullende weigeringsgronden ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht</li> </ul>
Het toezicht op de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot tussentijdse verantwoording</li> <li>• De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot eindverantwoording</li> <li>• De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot het verstrekken van een accountantverklaring met betrekking tot de eindverantwoording</li> <li>• De subsidieverordening biedt de subsidieverstrekker mogelijkheden tot het (laten) uitvoeren van onderzoek bij de subsidieontvanger</li> </ul>
De subsidievaststelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidieverordening biedt aanvullende gronden ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht voor het lager vaststellen van het subsidiebedrag</li> </ul>
De financiële positie van de subsidieontvanger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidieverordening stelt eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger</li> <li>• De subsidieverordening legt de subsidieontvanger verplichtingen op ten aanzien van het verzekeren van risico's</li> <li>• De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot het melden van vergelijkbare subsidiëring door anderen dan het stadsdeel</li> <li>• De subsidieverordening legt de subsidieontvanger de verplichting op melding te maken van substantiële wijzigingen in de financiële positie</li> </ul>
De organisatie van de subsidieontvanger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot het vragen van toestemming voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het ontbinden van de rechtspersoon van de subsidieontvanger</li> <li>• Het wijzigen van de statuten/reglementen</li> <li>• Het deelnemen in/oprichten van rechtspersonen</li> <li>• Het verrichten van handelingen t.a.v. het eigendom van registergoederen (bijv. onroerend goed)</li> </ul> </li> </ul>

Het normenkader strekt zich uit tot wat er in de verordeningen bepaald is of van toepassing is verklaard op per boekjaar verstrekte budgetsubsidies, outputsubsidies en exploitatie-subsidies. Het merendeel van de subsidiëring van brede welzijnsinstellingen vindt namelijk langs deze weg plaats. Dit betekent dat de normering niet is toegepast op hetgeen er in verordeningen is opgenomen over andere subsidievormen (bijvoorbeeld waarderingsubsidies en investeringssubsidies).

### 3.3 De Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormt de juridische basis voor subsidiëring. De subsidieverordeningen van de stadsdelen kennen hun oorsprong in artikel 4:23 Awb waarin is bepaald dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Het subsidiehoofdstuk van de Awb heeft zowel een dwingend als een facultatief karakter. Dwingend zijn bijvoorbeeld de artikelen die bepalen wat er in een beschikking tot subsidieverlening dient te worden opgenomen (artikel 4:30 en 31 Awb) en het artikel dat aangeeft waar een aanvraag tot subsidievaststelling aan moet voldoen (artikel 4:45 Awb).

Het facultatieve karakter van de wet is gelegen in een veelheid aan kan-bepalingen. Deze bepalingen zijn alleen van toepassing als de subsidieverstrekker dit bij een wettelijk voorschrift (voor gemeenten of stadsdelen een verordening) of in de beschikking tot subsidieverlening heeft bepaald. Een voorbeeld hiervan is afdeling 4.2.8 van de Awb waarin bepalingen zijn opgenomen voor per boekjaar vast te stellen subsidies. Deze bepalingen zijn alleen van toepassing als het stadsdeel dit in de verordening heeft geregeld, artikel 4:58 lid 1 Awb luidt namelijk: “Deze afdeling is van toepassing op per boekjaar verstrekte subsidies, indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald”.

### 3.4 Feiten en bevindingen

#### 3.4.1 Algemene bevindingen

In algemene zin valt in de eerste plaats op dat de **reikwijdte** van de verordeningen verschillend is. Waar het merendeel van de stadsdelen een algemene subsidieverordening kent die van toepassing is op alle subsidieverstrekkings door het stadsdeel, hebben Amsterdam Centrum, Oud-West, Zeeburg en ZuiderAmstel een subsidieverordening die specifiek gericht is op welzijnssubsidiëring. Oost/Watergraafsmeer en De Baarsjes kennen beide een gelaagdheid in subsidieverordeningen. Oost/Watergraafsmeer heeft een algemene subsidieverordening met daaronder een bijzondere subsidieverordening specifiek voor de subsidiëring op het terrein van welzijn, kunst & cultuur, sport & recreatie, onderwijs en buurtbeheer. De Baarsjes kent een algemene subsidieverordening met daaronder een uitvoeringsregeling specifiek gericht op budgetsubsidies op het terrein van welzijn.

Een tweede in het oog springend verschil is de **structuur** van subsidieverordeningen. Sommige stadsdelen nemen het subsidieproces (aanvraag, verlening, vaststelling) als primaire leidraad, terwijl andere stadsdelen ervoor kiezen de subsidiesoorten (budgetsubsidie, exploitatiesubsidie, etc.) als uitgangspunt te nemen.

Ook ten aanzien van de **omvang** van de verordeningen doen zich grote verschillen voor. Zuidoost heeft met 29 artikelen de meest beknopte verordening, terwijl aan de andere kant van het spectrum de subsidieverordening van Zeeburg maar liefst 59 artikelen telt.

Een verschil van meer inhoudelijk aard is dat de stadsdelen niet allemaal dezelfde **subsidievormen** kennen. In onze onderzoeksopzet hebben we de volgende subsidievormen onderscheiden:

Tabel 3.2 – Onderscheiden subsidievormen in subsidieverordeningen stadsdelen

Soort subsidie	Omschrijving
Exploitatiesubsidie	Een subsidie waarbij de subsidieverstrekker de activiteiten die met de subsidie worden verricht, tot stand wil brengen dan wel in stand wil houden door bij te dragen in het exploitatietekort van de instelling. Het definitief vast te stellen subsidiebedrag is afhankelijk van de werkelijk gemaakte kosten. Veelal is deze subsidie aan een maximum gebonden.
Budgetsubsidie	Een subsidie in de vorm van een vast budget waarbij de subsidieverstrekker richtinggevende afspraken maakt over de activiteiten en de te leveren prestaties. Budgetsubsidie gaat veelal gepaard met meerjarenafspraken. Daarbij worden tevens afspraken gemaakt over het reserveren van eventuele overschotten (vereveningsfonds/risicoreserve).
Prestatiesubsidie (outputfinanciering)	Een subsidie waarbij de subsidieverstrekker inhoudelijk wil sturen op prestaties en de hoogte van de te verstrekken subsidie wordt bepaald op basis van een bedrag per te verrichten prestatie.
Investeringsubsidie	Een subsidie in de stichtingskosten of in de kosten ten behoeve van herstel, verbouwing en uitbreiding van gebouwen en inrichtingen met een meerjarig nut.
Waarderingsubsidie	Een van de exploitatieresultaten onafhankelijke subsidie bedoeld om een bepaalde activiteit te ondersteunen zonder inhoudelijk op prestaties of resultaat te sturen.
Enmalige subsidie/ projectsubsidie	Een subsidie ten behoeve van een incidentele activiteit/project.

In ons onderzoek is gebleken dat tien stadsdelen een onderscheid maken tussen exploitatie-, budget-, investerings- en waarderingsubsidies. Ook wordt daarbij soms een onderscheid gemaakt tussen incidentele en periodieke subsidies. Een aantal stadsdelen voegt daar nog prestatiesubsidies aan toe. Vier stadsdelen kennen een afwijkende indelingen:

- Geuzenveld/Slotermeer: input-, output- en waarderingsubsidies;
- Oud-West: incidentele, periodieke en budgetsubsidies;
- Slotervaart: investerings-, periodieke en (periodieke) waarderingsubsidies;
- Zeeburg: jaar-, project- en waarderingsubsidies.

Waar begrippen overeenkomen wil dat overigens nog niet zeggen dat de **definitie** van de begrippen ook gelijk is. Zo zijn in de verordening van De Baarsjes exploitatiesubsidies gedefinieerd als: “. . .subsidies waarbij in de beschikking tot subsidieverlening de hoogte van de te verlenen subsidies wordt bepaald aan de hand van een goedgekeurde exploitatiebegroting van de gesubsidieerde activiteit”, terwijl de definitie van exploitatiesubsidie in de verordening van Westerpark luidt: “. . .subsidie waarbij de subsidieverstrekker de activiteiten die met de subsidie worden verricht tot stand wil brengen dan wel in stand wil houden door bij te dragen in het exploitatietekort”.

Tot slot verschillen de verordeningen in algemene zin van elkaar in de **mate van dwingendheid** van de opgenomen bepalingen. Waar bijvoorbeeld in de verordening van Zeeburg vrijwel alle bepalingen geformuleerd zijn als plichten voor DB en subsidieontvanger, is de verordening van Oud-West erg facultatief van aard tot uitdrukking komend in veel kan-bepalingen die aan DB overlaten of een bepaling ook daadwerkelijk wordt toegepast.

### 3.4.2 Het totaalbeeld

Tabel 3.3 geeft een totaaloverzicht van de uitkomsten van de beoordeling van de subsidieverordeningen van de stadsdelen op de aspecten uit het normenkader.

Tabel 3.3 – Overzicht eindoordeel subsidieverordeningen stadsdelen

	Amsterdam-Centrum	Amsterdam-Noord	Amsterdam Oud Zuid	Bos en Lommer	De Baarsjes	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Osdorp	Oud-West	Slotervaart	Westerpark	Zeeburg	ZuiderAmstel	Zuidoost
<b>Financieel kader</b>														
Vaststellen														
subsidie-plafonds	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<b>Subsidieaanvraag</b>														
Verplichting														
aanvraag-bescheiden	+	+/-	+/-	+	+	+/-	+	+	+/-	+/-	-	+	+	+/-
<b>Subsidieverlening</b>														
Aanvullende weigerings- gronden	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<b>Toezicht op de uitvoering</b>														
Tussentijdse														
verantwoording	+/-	+/-	-	-	+/-	-	-	-	-	-	-	+/-	+/-	+/-
Eindverantwoording	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Accountantsverklaring	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-	-	+/-	+	+	+
Onderzoeks- mogelijkheden	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+	+	-	-
<b>Subsidievaststelling</b>														
Aanvullende gronden lager vaststellen	+	-	-	+	+	-	+	+	-	+	+	-	+	+
<b>Financiën subsidieontvanger</b>														
Eisen financiële administratie	+	+	+	+	+/-	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+
Verzekering risico's	+	+	-	+	+/-	+	+	+	+/-	-	-	+	-	-
Kennisgeving subsidie van derden	+	+	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+/-	+	+	-
Melding wijzigingen in financiële positie	-	+/-	-	+/-	-	+	+	-	+	+	+	+	+	+
<b>Organisatie subsidieontvanger</b>														
Ontbinding	-	+	+	+	+/-	+	+/-	+/-	-	+	+/-	+	+	+
Wijziging statuten/ reglementen	+/-	+	-	+	-	+	+	+	-	+	-	+	+	+
Deelname in/ oprichting van rechtspersonen	+	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	+	+	+
Handelingen t.a.v. registergoederen	-	+	+	+	-	+	-	-	-	+	-	+	+	+
<b>Totaalscore<sup>18</sup></b>	<b>72%</b>	<b>81%</b>	<b>63%</b>	<b>88%</b>	<b>63%</b>	<b>78%</b>	<b>81%</b>	<b>75%</b>	<b>44%</b>	<b>72%</b>	<b>53%</b>	<b>91%</b>	<b>84%</b>	<b>75%</b>

Opvallend is dat in sommige verordeningen veel normen zijn terug te vinden (Zeeburg en Bos en Lommer scoren als koplopers op respectievelijk 91% en 88% van de rekenkamernormen), terwijl andere verordeningen voor ongeveer de helft aan de normen van de rekenkamer voldoen (Oud-West: 44%; Westerpark: 53%). Hierbij moet worden opgemerkt dat de in de tabel gepresenteerde totaalscore een absolute telling betreft. Weging tussen de verschillende normen heeft niet plaatsgevonden en de totaalscore geeft derhalve slechts een indicatie.

### 3.4.3 Het financiële kader

De Awb biedt de mogelijkheid tot het instellen van een subsidieplafond. Een subsidieplafond is een totaalbudget dat beschikbaar is voor de subsidiëring van bepaalde activiteiten: het vormt het financiële kader voor subsidiëring en voorkomt dat een subsidieregeling een open einde karakter heeft. Als meer subsidie wordt gevraagd dan er budget is, moeten aanvragen worden afgewezen.

Elk stadsdeel voorziet in de mogelijkheid tot het instellen van een subsidieplafond. De invulling hiervan laat echter verschillen zien.

Een klein aantal stadsdelen koppelt het subsidieplafond expliciet aan de stadsdeelbegroting. Geuzenveld/Slotermeer heeft bijvoorbeeld in artikel 2.4 van de subsidieverordening bepaald: “het bedrag dat op de begrotingspost waaruit de subsidie dient te worden bekostigd, voor subsidieverlening beschikbaar is, geldt als subsidieplafond”. Ook Zeeburg legt een koppeling met de stadsdeelbegroting: “Indien in de door de stadsdeelraad vastgestelde begroting of in een daarvan deel uitmakende bijlage een post is opgenomen die blijkens de daarbij behorende omschrijving uitsluitend bestemd is als subsidie ten behoeve van een bepaalde activiteit, geldt deze begrotingspost als subsidieplafond voor deze activiteit” (artikel 1.5).

Het merendeel van de stadsdelen laat het echter bij de bepaling dat subsidieplafonds ingesteld kunnen worden. Wie bevoegd is tot het vaststellen van subsidieplafonds verschilt. Sommige stadsdelen leggen deze bevoegdheid neer bij de stadsdeelraad (bijvoorbeeld Amsterdam Oud-Zuid en Amsterdam-Noord), terwijl andere stadsdelen dit overlaten aan het DB (bijvoorbeeld Bos en Lommer, De Baarsjes en ZuiderAmstel).

### 3.4.4 De subsidieaanvraag

Het eerste moment in het subsidieproces waarop een stadsdeel de mogelijkheid heeft om grip te krijgen of te houden op de te subsidiëren instelling is bij de aanvraag van subsidie. Om hieraan invulling te geven dient het stadsdeel in de optiek van de rekenkamer bij de indiening van een subsidieaanvraag drie zaken verplicht te stellen:

- een financiële begroting;
- een activiteitenplan dat ingaat op de uit te voeren activiteiten, de nagestreefde doelstellingen en effecten, de relatie met het stadsdeelbeleid, de benodigde personele en materiële middelen;
- informatie over de financiële positie.

Het merendeel van de stadsdelen (11 van de 14) heeft in de subsidieverordening opgenomen dat de bovengenoemde drie bescheiden bij de aanvraag van subsidie moeten worden ingediend.

Van de stadsdelen die niet aan de norm voldoen schiet een deel tekort op het punt van de financiële positie van de subsidieaanvrager (Amsterdam Oud-Zuid, Westerpark en Zuid-oost), veelal beperken zij zich tot het verplicht stellen van een balans voor de te subsidiëren activiteit. De feitelijke financiële positie blijft hierdoor buiten zicht.

Een ander deel is naar oordeel van de rekenkamer niet expliciet genoeg in de verplichting tot het in het activiteitenplan benoemen van de relatie met het stadsdeelbeleid. Dit betreft Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer, Oud-West en Slotervaart.

Bos en Lommer hanteert voor budgetsubsidies nog een nadere verbijzondering voor het activiteitenplan. Dit stadsdeel verplicht de subsidieaanvrager zoveel mogelijk interne normen, kengetallen, kostprijzen, kostprijsberekeningen, prestaties en kwantitatieve gegevens van activiteiten in het activiteitenplan op te nemen.

Diverse stadsdelen stellen naast de drie bovenstaande zaken aanvullende eisen bij de aanvraag van subsidie. Subsidieaanvragers moeten dan bijvoorbeeld ook indienen:

- een voorzieningenplan waarin wordt aangegeven welke voorzieningen de aanvrager meent te moeten treffen, voor welke doeleinden en tot welk bedrag;
- een overzicht van gelieerde rechtspersonen;
- de statuten en een actuele opgave van bestuursamenstelling.

Het laatste punt geldt veelal alleen bij de eerste aanvraag.

Diverse stadsdelen hebben in de verordening opgenomen dat het DB modellen dan wel richtlijnen kan vaststellen voor de door de subsidieaanvrager in te dienen documenten. De rekenkamer vindt dit gelet op standaardisatie en stroomlijning van werkprocessen een zinvolle bepaling.

#### **3.4.5 De subsidieverlening**

De Awb biedt gronden op basis waarvan subsidieverlening geweigerd kan worden (art. 4:35 Awb). Deze gronden zijn algemeen van aard. De rekenkamer vindt het van belang dat stadsdelen aanvullende weigeringsgronden in de verordeningen hebben opgenomen die dichter tegen de specifieke taakuitoefening en verantwoordelijkheid van het stadsdeel aanliggen.

Alle stadsdelen hebben dergelijke aanvullende weigeringsgronden in hun verordening opgenomen. Veel voorkomend zijn bepalingen waarin stadsdelen de mogelijkheid hebben subsidie te weigeren als er gegronde redenen bestaan aan te nemen dat:

- activiteiten niet gericht en aanwijsbaar ten goede komen aan de ingezetenen van het stadsdeel;
- de gelden niet of in onvoldoende mate besteed zullen worden voor het doel waarvoor de subsidie beschikbaar wordt gesteld;
- de gelden niet doelmatig en doeltreffend besteed zullen worden.

#### **3.4.6 Het toezicht op de uitvoering**

Toezicht op de uitvoerende instelling dient wat de rekenkamer betreft op vier punten in de verordening tot uitdrukking te komen. Drie punten betreffen verplichtingen voor de subsidieontvanger:

- het indienen van een tussentijdse verantwoordingsrapportage;
- het indienen van een eindverantwoording;
- het verstrekken van een accountantverklaring met betrekking tot de eindverantwoording.

Deze verplichtingen dienen te gelden voor zowel de financiële als de inhoudelijke kant van de bij de subsidieverstrekking gemaakte afspraken. In de vierde plaats dient de subsidieverordening het stadsdeel mogelijkheden te bieden tot het (laten) uitvoeren van onderzoek bij de subsidieontvanger.

#### **Tussentijdse verantwoording**

Een financiële tussentijdse rapportage wordt door geen van de stadsdelen in de verordening expliciet verplicht gesteld. Zes stadsdelen (Amsterdam Centrum, Amsterdam-Noord, De Baarsjes, Zeeburg, ZuiderAmstel en Zuidoost) verplichten in hun verordening wel tot tussentijdse inhoudelijke verantwoording; zij verlangen van de ontvanger van (budget)-subsidie halverwege het lopende subsidiejaar een verslag over de voortgang van de prestaties in de eerste helft van het jaar en een prognose voor de realisatie van de afspraken voor de tweede helft van het jaar. Sommige stadsdelen hanteren hierbij een ondergrens; deze varieert van € 10.000 tot € 100.000.

In de verordeningen van Oud-Zuid, Bos en Lommer, Oost/Watergraafsmeer, Osdorp en Oud-West wordt het aan het DB overgelaten of in de beschikking tot subsidieverlening wordt opgenomen dat de subsidieontvanger tussentijds verslag dient uit te brengen. De overige drie stadsdelen hebben in hun verordening niets geregeld omtrent tussentijdse verantwoording.

### **Eindverantwoording**

Financiële en inhoudelijke eindverantwoording is in alle verordeningen als verplichting opgenomen. Een veel voorkomende driedeling is bij deze verplichting:

- een financieel verslag;
- een activiteitenverslag;
- een verantwoording van de overige subsidieverplichtingen.

### **Accountantsverklaring**

De Baarsjes stelt als enige stadsdeel over de volle breedte van de verslaglegging een accountantsverklaring verplicht. Slotervaart heeft in de subsidieverordening niets bepaald met betrekking tot accountantsverklaring. De overige stadsdelen kennen alleen een verplichte accountantsverklaring voor de financiële verslaglegging. Een deel van hen (waaronder Oud-West en Amsterdam-Noord) biedt aan het DB de mogelijkheid om via de beschikking tot subsidieverlening ook ten aanzien van het activiteitenverslag en de verantwoording over de overige verplichtingen een accountantsverklaring verplicht te stellen.

Bij de subsidieverlening hanteren stadsdelen verschillende bedragen voor het verplicht stellen van een accountantscontrole. De ondergrens beweegt zich tussen € 20.000 in Osdorp tot € 45.000 in ZuiderAmstel.

### **Onderzoeksmogelijkheden**

De rekenkamer vindt het van belang dat stadsdelen bij verordening regelen dat subsidieontvangers verplicht zijn medewerking te verlenen aan onderzoeken. Op die manier kan indien nuttig de uitvoering door de instelling betrokken worden bij onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en heeft het stadsdeel een juridische basis om onderzoek te doen in het geval van financiële problemen bij de instelling.

Tien stadsdelen hebben in hun subsidieverordening voorzien in de mogelijkheid onderzoek uit te (laten) voeren bij de subsidieontvanger. Bij vier stadsdelen ontbreekt een dergelijke bepaling; dit betreft de stadsdelen Oud-West, Slotervaart, ZuiderAmstel en Zuidoost.

#### **3.4.7 De subsidievaststelling**

De Awb biedt een aantal algemene gronden op basis waarvan subsidie lager vastgesteld kan worden (art. 4:46 Awb). De rekenkamer vindt het van belang dat stadsdelen aanvullende gronden voor lager vaststelling van subsidie in de verordeningen hebben opgenomen.

In de subsidieverordeningen van negen stadsdelen zijn gronden voor lager vaststellen van subsidie opgenomen. Acht stadsdelen hanteren de volgende gronden:

- de subsidie is aan andere activiteiten besteed dan waarvoor zij is aangevraagd of toegekend;
- de subsidieontvanger is niet (voldoende) overeenkomstig zijn doelstelling werkzaam en heeft hier ondanks schriftelijke waarschuwing geen verandering in gebracht;
- de subsidieontvanger voert kennelijk een financieel wanbeleid.

Westerpark heeft daarnaast nog de mogelijkheid om de verleende subsidie lager vast te stellen indien de instelling over voldoende eigen middelen beschikt. De Baarsjes beperkt

zich tot het lager vaststellen van de subsidie in geval van een kennelijk wanbeleid door de subsidieontvanger.

De subsidieverordening van De Baarsjes onderscheidt zich waar het gaat om subsidievaststelling van de verordeningen van de andere stadsdelen. De verordening schrijft heel expliciet voor wat de vaststellingsmogelijkheden zijn bij budgetsubsiëring. Ter illustratie drie voorbeelden van regels die De Baarsjes heeft geformuleerd:

- indien de subsidieontvanger de in de beschikking opgenomen activiteiten realiseert tegen een lager bedrag dan is verleend, wordt bij de vaststelling van subsidie uitgegaan van het verleende bedrag (“restant houden”);
- indien de subsidieontvanger de in de beschikking opgenomen activiteiten realiseert tegen een hoger bedrag dan is verleend, dient de subsidieontvanger de extra kosten uit eigen middelen te dekken (“zelf tekort dekken”);
- indien de subsidieontvanger minder werkzaamheden realiseert dan in de beschikking opgenomen, wordt bij de vaststelling van de subsidie uitgegaan van een niveau dat overeenkomt met het lagere prestatieniveau (“terugbetalen”).

#### 3.4.8 De financiële positie van de subsidieontvanger

Financiële problemen van een subsidieontvanger kunnen hun weerslag hebben op het subsidiërende stadsdeel, zowel in financiële zin als wat betreft de continuïteit in aanbod van producten en diensten in het stadsdeel. In dit licht acht de rekenkamer het van belang dat stadsdelen eisen stellen met betrekking tot de financiële organisatie van de subsidieontvanger. Specifiek gaat het hierbij om:

- eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger;
- verplichtingen ten aanzien van de verzekering van risico's;
- verplichte melding van vergelijkbare subsidiëring door anderen dan het stadsdeel;
- verplichte melding van substantiële wijzigingen in de financiële positie van de subsidieontvanger.

##### Eisen aan de financiële administratie

Twaalf stadsdelen stellen in hun verordening eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger. Het type eisen dat ze stellen verschilt. Centrum, Amsterdam-Noord, Oud-Zuid en Westerpark stellen bijvoorbeeld de algemene eis dat de financiële administratie zodanig moet worden ingericht dat controle op de getrouwheid van eventuele tussenrapportage en het jaarverslag mogelijk is. Andere stadsdelen (waaronder Oost/Watergraafsmeer en Zuidoost) worden veel concreter en verlangen een zodanig ingerichte administratie dat op eenvoudige wijze inzicht kan worden verkregen in de exploitatieresultaten, de vermogenspositie en in het bijzonder de mate waarin de subsidieontvanger door leden, contribuanten, donateurs en anderen wordt gesteund.

De stadsdelen De Baarsjes en Oud-West kennen een kan-bepaling met betrekking tot het stellen van eisen aan de financiële administratie en laten eventuele invulling hiervan over aan het DB.

##### Verzekering risico's

De verzekering van risico's is in zeven verordeningen als verplichting voor de subsidieontvanger opgenomen. In alle gevallen betreft het de verzekering van bezittingen en personeel (inclusief vrijwilligers) tegen schade en het risico van wettelijke aansprakelijkheid. Twee stadsdelen hebben de verplichting tot verzekering van risico's in de vorm van een kan-bepaling overgelaten aan het DB. De overige stadsdelen hebben niets geregeld op dit gebied.



### **Kennisgeving subsidie van derden**

Twaalf stadsdelen kennen een verplichte melding van subsidiëring door anderen dan het stadsdeel. Invulling hiervan gebeurt op twee manieren. Bij zes stadsdelen behelst de verplichting een melding van soortgelijke subsidiëring bij de subsidieaanvraag.

De overige zes stadsdelen kennen een bredere verplichting en verlangen van de subsidieontvanger dat deze hen onverwijld op de hoogte stelt van subsidieverstreking door derden. Westerpark kent een meldplicht alleen voor exploitatiesubsidies. Bij één stadsdeel ontbreekt een verplichting tot kennisgeving van subsidiëring door derden. Dit betreft Zuidoost.

### **Melding wijzigingen in financiële positie**

Het melden van substantiële wijzigingen in de financiële positie wordt door tien stadsdelen verplicht gesteld. Bij twee stadsdelen geldt deze verplichting evenwel alleen voor de gevallen waarbij zij een budgetsubsidie hebben verstrekt. Zo stellen bijvoorbeeld Oost/Watergraafmeer en Slotervaart expliciet dat wijzigingen in de algemene financiële situatie schriftelijk moeten worden meegedeeld aan het DB.

In de verordeningen van vier stadsdelen ontbreekt de verplichting tot melden van wijzigingen in de financiële positie.

#### **3.4.9 De organisatie van de subsidieontvanger**

De rekenkamer is van mening dat de stadsdelen in hun verordeningen ook een aantal zaken met betrekking tot de organisatie van de subsidieontvanger dienen te verankeren. In de gevallen dat de instelling voor zijn voortbestaan geheel of grotendeels financieel afhankelijk is van de subsidieverstreking van het stadsdeel of de stadsdelen, vindt de rekenkamer in concreto dat de subsidieverordeningen van de stadsdelen de subsidieontvanger dienen te verplichten tot het vragen van toestemming voor de volgende handelingen:

- het ontbinden van de rechtspersoon van de subsidieontvanger;
- het wijzigen van de statuten/reglementen;
- het deelnemen in/oprichten van rechtspersonen;
- het verrichten van handelingen t.a.v. het eigendom van registergoederen (aan- en verkoop en het bezwaren van onroerende goederen).

Zes stadsdelen voldoen aan het bovenstaande omdat zij artikel 4:71 Awb van toepassing hebben verklaard. Dit betreft de stadsdelen Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart, Zeeburg, ZuiderAmstel en Zuidoost. Ook de verordening van Bos en Lommer kent alle vier de toestemmingsvereisten. Dit stadsdeel verklaart echter niet het Awb-artikel van toepassing, maar benoemt zelf expliciet voor welke handelingen de subsidieontvanger toestemming moet vragen aan het DB.

Voor de overige zeven stadsdelen geldt het beeld als hieronder geschetst.

### **Ontbinding**

Van de overgebleven stadsdelen kent alleen de verordening van Oud Zuid de verplichting tot het toestemming vragen voor ontbinding van de rechtspersoon. De Baarsjes heeft dit verwoord als een kan-bepaling en laat het hiermee over aan het DB. Deze verordening kent wel een meldingsplicht. Hetzelfde geldt voor de verordeningen van Oost/Watergraafmeer, Osdorp en Westerpark. Oud-West heeft gekozen voor een kan-bepaling waarvan invulling wordt overgelaten aan het DB. Amsterdam Centrum heeft als enige stadsdeel niets geregeld met betrekking tot ontbinding van de rechtspersoon.

### **Wijziging statuten of reglementen**

Oost/Watergraafsmeer en Osdorp hebben in hun verordening verankerd dat de subsidie-ontvanger toestemming moet vragen voor het wijzigen van de statuten en/of de reglementen. Amsterdam Centrum heeft dit beperkt tot een meldingsplicht. In Oud Zuid, De Baarsjes en Oud-West geldt een kan-bepaling. Westerpark heeft niets in de verordening vastgelegd op dit punt.

### **Deelname in of oprichting van rechtspersonen**

Voor het deelnemen in, dan wel oprichten van rechtspersonen is in vier van de resterende stadsdelen toestemming vereist. In De Baarsjes en Oud-West geldt een kan-bepaling. Westerpark heeft ook op dit punt niets in de verordening vastgelegd.

### **Handelingen ten aanzien van registergoederen**

Van de resterende stadsdelen heeft alleen Oud Zuid een verplichting opgenomen tot het vragen voor toestemming voor handelingen met betrekking tot het eigendom van registergoederen. Centrum, Oost/Watergraafsmeer en Osdorp hebben niets geregeld op dit punt. Oud West en De Baarsjes hebben een kan-bepaling voor het DB opgenomen in hun verordening. Westerpark kent alleen een verplichte kennisgeving voor ontvangers van exploitatiesubsidie.

## **3.5 Conclusies**

Op basis van het bovenstaande komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

Geen enkele verordening voldoet in zijn geheel aan de door de rekenkamer gestelde normen. Dit is in financieel opzicht risicovol. Hoewel het bij subsidiëring de stadsdelen vrij staat in de individuele beschikkingen aanvullende zaken te regelen, is de rekenkamer van mening dat de normen op het hoogst mogelijke niveau verankerd moeten worden. Op die manier wordt voorkomen dat bij beschikking bepaalde subsidievoorwaarden “vergeten” worden.

De diversiteit in de juridische vormgeving van het subsidie-instrument is groot. De rekenkamer plaatst vraagtekens bij de wenselijkheid van veertien verschillende subsidieverordeningen die in essentie allemaal hetzelfde proberen te regelen. Gelet op het technische karakter van de verordeningen en de daarmee samenhangende beperkte noodzaak tot beleidsvrijheid ervaart de rekenkamer geen toegevoegde waarde in het per stadsdeel afzonderlijk vormgeven van het subsidie-instrument.

De grote diversiteit in subsidieverordening betekent voor instellingen die voor meerdere stadsdelen werken een belasting die in de beleving van de rekenkamer zwaarder is dan noodzakelijk. In het kader van terugdringen van administratieve lastendruk lijkt dit geen wenselijke situatie.



## 4 De onderzochte stadsdelen: een inleiding

### 4.1 Inleiding

Het onderzoek van de rekenkamer naar de rol van stadsdelen als subsidieverstrekker spitst zich toe op vier stadsdelen: Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer, Oost/Watergraafsmere en Westerpark. Dit hoofdstuk vormt een opstap naar de beantwoording van de onderzoeksvraag over het stadsdeel als subsidieverstrekker in het volgende hoofdstuk. In § 4.2 wordt een inleidende kenschets gegeven van de onderzochte stadsdelen. § 4.3 gaat vervolgens in op wat de stadsdelen gerealiseerd hebben met één jaar subsidieverstrekking.

### 4.2 Kenschets onderzochte stadsdelen

Onderstaand wordt per onderzocht stadsdeel ingegaan op de beleidskaders en juridische kaders die het stadsdeel hanteert bij het verstrekken van subsidie, de organisatie van het stadsdeel, de uitvoerende welzijnsinstelling en eventuele relevante ontwikkelingen in het stadsdeel.

#### 4.2.1 Amsterdam-Noord

##### **Beleidskaders en juridische kaders**

Het welzijnsbeleid van het stadsdeel is vastgelegd in de overkoepelende welzijnsnota ('Welzijn: naar een lokaal sociaal beleid') die dateert uit 1998. Het juridische kader voor subsidieverstrekking heeft het stadsdeel vastgelegd in de 'Algemene subsidieverordening Amsterdam-Noord 2005.' In 2005 is de subsidieverordening voor het laatst gewijzigd.

##### **Organisatie stadsdeel**

De afdeling Lokaal Sociaal Beleid is binnen het stadsdeel verantwoordelijk voor de subsidiëring aan Kansweb. Binnen de afdeling Lokaal Sociaal Beleid zijn 8 tot 10 beleidsmedewerkers die elk op hun eigen beleidsterrein contacten onderhouden met Kansweb. De accountmanager is overall contactambtenaar en heeft in die hoedanigheid regelmatig contact met de directeur van Kansweb. Daarnaast vindt 3 tot 4 keer per jaar een directieoverleg tussen de directeur van Kansweb en de accountmanager en manager Lokaal Sociaal Beleid van het stadsdeel. Bestuurlijk overleg vindt 2 tot 4 keer per jaar plaats; aanwezig hierbij zijn de portefeuillehouder, de manager Lokaal Sociaal Beleid, de accountmanager, de directeur van Kansweb en enkele bestuursleden.

##### **Welzijnsinstelling**

Het stadsdeel heeft de uitvoering van een groot aantal activiteiten (o.a. buurtwerk, jongerenwerk, peuterspeelzalen) uitbesteed aan welzijnsstichting Stichting Buurtwerk Noord (SBN). In 2004 ging het om in totaal € 5,8 miljoen. Sinds januari 2005 is SBN opgesplitst in twee organisaties: Kansweb voor de welzijnsactiviteiten en Kindweb voor de uitvoering van de Wet kinderopvang. Kansweb werkt tevens in opdracht van de stadsdelen Osdorp en Slotervaart. Ten behoeve van de sociaal culturele activiteiten beschikt Kansweb over 7 buurthuizen en 5 jongerencentra.

##### **Relevante ontwikkelingen**

Tussen 2000 en 2003 kende SBN aanzienlijke financiële problemen. Er waren exploitatiekortingen waardoor de liquiditeitspositie van SBN verslechterde. Gezien de slechte financiële situatie van Kansweb in 2003, gaf het stadsdeel onderzoeksbureau Van Naem opdracht om

onderzoek te doen naar de financiële situatie van de toenmalige Stichting Buurtwerk Noord (SBN).

Na de uitkomsten van dit onderzoek besloten het stadsdeel en Kansweb in 2004 als 'lokale combinatie' mee te doen aan het landelijke project Welzijn Informatie Lokaal en Landelijk (WILL). Doel van dit project is te komen tot onderling vergelijkbare producten en kostenprijzen. Geuzenveld-Slotermeer.

### **Beleidskaders en juridische kaders**

Het welzijnsbeleid van het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is wat sociaal cultureel werk betreft neergelegd in vier uit 2004 daterende beleidsnota's:

- *Integraal Jeugdbeleid. De beleidsmatige stand van zaken sinds 2002;*
- *Visie- en voorzieningenplan;*
- *Vrijwilligerswerk: meerwaarde in sociale ontwikkeling. Beleidsnota vrijwilligerswerk 2003-2006;*
- *Positionering sportbuurtwerk. Eindrapport.*

Het juridische kader voor subsidieverstrekking wordt in het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer gevormd door de "Algemeen aanvullende subsidieverordening Stadsdeel Geuzenveld Slotermeer". De meest recente versie hiervan is vastgesteld in februari 2005 en is voor het eerst van toepassing op het subsidiejaar 2006.

### **Organisatie stadsdeel**

Op grond van de subsidieverordening is het DB verantwoordelijk voor het nemen van besluiten rond de subsidieverstrekking. Deze besluiten worden ambtelijk voorbereid door de sector Welzijn van het stadsdeel. In 2005 werkt de sector Welzijn in Geuzenveld-Slotermeer voor het eerst als een matrixorganisatie met drie afdelingen (Beleid, Projecten & Implementatie en Bedrijfsbureau) en vier inhoudelijk georiënteerde clusters met vertegenwoordiging vanuit de afdelingen. Doel hiervan is beleid en uitvoering beter op elkaar af te stemmen.

Het hoofd van de afdeling Beleid is de accountmanager voor welzijnsinstelling Impuls. Daarnaast zijn er vanuit de verschillende betrokken beleidsterreinen vier beleidsmedewerkers betrokken bij de subsidieverstrekking aan Impuls.

### **Welzijnsinstelling**

De uitvoering van een groot deel van de welzijnstaken is door het stadsdeel uitbesteed aan Stichting Welzijn Westelijke Tuinsteden, die als werknaam de naam Impuls voert. Impuls verzorgt in opdracht van het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer de volgende activiteiten:

- het openhouden van de buurthuizen en het organiseren van cursussen/activiteiten;
- ouderenwerk;
- maatschappelijke dienstverlening;
- voor- en peuterscholen;
- kinderopvang;
- opvoedingsondersteuning.

In 2004 ontving Impuls hiervoor van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer € 3,3 miljoen aan subsidie. Impuls werkt tevens in opdracht van de stadsdelen Bos en Lommer, Osdorp en Slotervaart. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer exploiteert Impuls twee buurthuizen.

### Relevante ontwikkelingen

Impuls bevindt zich al meerdere jaren in zwaar financieel weer. Gelet op de risico's die dat met zich meebrengt hebben de vier stadsdelen die zaken doen met Impuls eind 2004 aan een extern adviesbureau opdracht gegeven de financiële en toekomstige positie van Impuls te onderzoeken; dit mede in het licht van de Wet Kinderopvang die ontvlechting van de kinderopvang van welzijnsactiviteiten per 1 januari 2005 verplicht stelt. Op basis van dit onderzoek hebben de stadsdelen onderling een nieuwe samenwerkingsovereenkomst gesloten. De kern van deze overeenkomst is dat de stadsdelen afgesproken hebben Impuls een extra subsidie te verlenen van in totaal € 970.000. Enkele belangrijke hieraan verbonden randvoorwaarden zijn:

- Impuls brengt het uitvoerende personeel behorende bij een met een stadsdeel overeengekomen product of activiteit uiterlijk per 1 januari 2006 onder in stadsdeel georiënteerde stichtingen;
- ieder stadsdeel komt voor 1 januari 2006 tot afspraken over de wijze waarop het stadsdeel en de voor het stadsdeel op te zetten stichting in de toekomst te werk zullen gaan;
- Impuls brengt de staf- en steundiensten per 1 januari 2006 onder in een aparte stichting;
- Impuls zal tot tenminste 31 december 2007 voor al haar stichtingen en BV's alle diensten afnemen van de stichting staf- en steundiensten;
- wanneer stadsdelen voor 31 december 2007 de subsidierelatie wensen af te bouwen, zijn zij verplicht de daaraan verkonden frictiekosten in de overhead te dragen.<sup>19</sup>

De nieuwe structuur is erop gericht het voor de stadsdelen inzichtelijker te maken wat Impuls voor hen doet. In de oude structuur waren stadsdelen soms bang dat hun geld weg zou vloeien naar een ander stadsdeel. In de praktijk betekende dit dat de stadsdelen Impuls minder geld gaven dan nodig was. Op deze manier hebben de vier stadsdelen bijgedragen aan het liquiditeitsprobleem bij Impuls. Geuzenveld was in het verleden ruimhartiger in het subsidiëren dan de andere drie stadsdelen. Ter compensatie betaalt Geuzenveld nu in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst een relatief laag bedrag.

Parallel aan de totstandkoming van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst met de andere stadsdelen is het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer begin 2005 het project "Verbetertraject subsidieverstrekking" gestart. Het project heeft een tweeledig doel:

- zorgdragen voor een goede implementatie van de nieuwe subsidieverordening;
- zorgdragen voor optimalisering van het proces van subsidieverstrekking.<sup>20</sup>

Het project loopt tot september 2007. Gefaseerd wordt gewerkt aan de totstandkoming van producten als een procesbeschrijving, een subsidievolgsysteem en modellen voor alle in het subsidieproces gebruikte documenten.

#### 4.2.2 Oost/Watergraafsmeer

##### Beleidskaders en juridische kaders

Het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer kent geen overkoepelende welzijnsnota, ook specifiek beleid op het terrein van sociaal cultureel werk ontbreekt. Wel zijn er beleidsdocumenten op andere terreinen die elementen in zich hebben van het sociaal cultureel werk (bijvoorbeeld het "Werkplan Wijkgerichte Zorg en Welzijn" en de notitie "Van sociale activering naar kansenbeleid").

Het juridische kaders voor subsidieverstrekking wordt gevormd door een tweetal verordeningen: de "Algemene subsidieverordening Oost/Watergraafsmeer 2003" met daaronder de "Bijzondere subsidieverordening welzijn, kunst & cultuur, sport & recreatie, onderwijs en buurtbeheer 2003".

### **Organisatie stadsdeel**

De subsidieverstrekking op het gebied van welzijn is een taak van de afdeling Welzijn van het stadsdeel. Diverse beleidsmedewerkers zijn hierbij – elk vanuit hun eigen beleidsterrein – bij betrokken. De beleidsmedewerkers leveren vanuit hun inhoudelijke expertise een bijdrage aan de verlening en vaststelling van subsidie. Zij hebben in dit kader ook contacten met de instelling. De coördinatie van de totstandkoming van de uiteindelijke beschikkingen is bij één persoon belegd.

In de subsidieverordening van het stadsdeel is bepaald dat het DB bevoegd is tot subsidieverstrekking. Op grond van het mandaatbesluit van het stadsdeel<sup>21</sup> is deze bevoegdheid doorgemandateerd aan de ambtelijke organisatie en is het hoofd Welzijn bij ondermandaat bevoegd tot het verlenen en vaststellen van subsidie voor zover deze in de begroting is genoemd. In de praktijk wordt er echter voor gekozen de subsidies aan brede welzijnsinstellingen te verlenen/vast te stellen bij DB-besluit.

### **Welzijnsinstelling**

Het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer heeft de uitvoering van activiteiten op het terrein van sociaal cultureel werk ondergebracht bij twee brede welzijnsinstellingen: de Stichting Welzijn Oost (verder: SWO) en de Stichting Welzijn Watergraafsmeer (verder: SWWatergraafsmeer). Dat er met twee instellingen wordt gewerkt komt voort uit het feit dat het huidige stadsdeel is ontstaan door fusie van twee stadsdelen (Oost en Watergraafsmeer). Het onderzoek van de rekenkamer concentreert zich op de subsidierelatie van het stadsdeel met de SWWatergraafsmeer.

De SWWatergraafsmeer ontvangt subsidie van het stadsdeel voor de uitvoering van buurt-huiswerk, speeltuinwerk, jongerenwerk, sportbuurtwerk, peuterspeelzalen, ouderenwerk en opbouwwerk. In 2004 besloeg dit in totaal € 1,8 miljoen aan subsidie. Stichting Welzijn Watergraafsmeer heeft drie buurthuizen.

### **Relevante ontwikkelingen**

Meest in het oog springende ontwikkeling is dat het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer er naar streeft een fusie te bewerkstelligen tussen Stichting Welzijn Oost, SWWatergraafsmeer en de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening en Samenlevingsopbouw regio Oost (MDSO), de uitvoerder van de verschillende onderdelen van de maatschappelijke dienstverlening en het opbouwwerk. De huidige situatie zorgt in de optiek van het stadsdeel namelijk voor teveel versnippering. Daarnaast hoopt het stadsdeel dat de fusie een impuls geeft aan het oppakken van nieuwe ontwikkelingen (o.a. Wmo) en innovatie/productontwikkeling. Op dit moment zijn de instellingen wat het stadsdeel betreft nog onvoldoende kritisch op hun eigen product.

Wanneer de fusie een feit is wil het stadsdeel de relatie met de instelling herijken. Het gevoel heerst dat het stadsdeel en de instellingen elkaar in de huidige situatie over en weer met teveel werk opzadelen. Het stadsdeel is van plan afspraken over bijvoorbeeld de prestatieverantwoording in dit kader tegen het licht te houden.

### 4.2.3 Westerpark

#### Beleidskaders en juridische kaders

De beleidskaders voor het sociaal cultureel werk worden in het stadsdeel Westerpark gevormd door verschillende beleidsnota's op deelterreinen:

- *Jong in Westerpark. Decentraal Onderwijs- en jeugdplan. Deel Jeugd (2005)*;
- *Beleidsnota zelforganisaties stadsdeel Westerpark (2002)*;
- *Notitie vrijwilligersbeleid (2000)*;
- *Beleidskader buurthuiswerk stadsdeel Westerpark (1996)*.

De juridische basis voor subsidieverstrekking wordt gevormd door de "Subsidieverordening Westerpark 2002".

#### Organisatie stadsdeel

In de subsidieverordening is bepaald dat subsidieverstrekking een bevoegdheid van het DB is (artikel 4). Deze bevoegdheid is voor wat betreft subsidieverlening gemandateerd aan de sectormanager; op grond van een mandaatbesluit is de sectormanager bevoegd alle beschikkingen tot subsidieverlening te ondertekenen<sup>22</sup>. Vaststelling van subsidie gebeurt wel door het DB, uitgezonderd de kleine bedragen.

Sinds 2001 is de afdeling Welzijn verantwoordelijk voor het hele traject van subsidieverstrekking. Waar subsidievaststelling tot 2001 een taak van Financiën was, ligt deze nu bij de afdeling Welzijn. Omdat deze afdeling tot halverwege 2003 zowel in kwalitatieve zin als in kwantitatieve zin niet voldoende was geëquipeerd, zijn achterstanden ontstaan. Subsidievaststelling over de periode 2001-2003 heeft daardoor uiteindelijk pas in november 2005 plaatsgevonden.

Binnen de afdeling Welzijn zijn vijf beleidsmedewerkers elk vanuit de inhoud van hun beleidsterrein betrokken bij de subsidiëring van SWWesterpark. De beleidsmedewerkers maken de prestatieafspraken met de instellingen, verzorgen de schriftelijke correspondentie en onderhouden regelmatig contact met de instelling. Het afdelingshoofd is verantwoordelijk voor de coördinatie tussen de werkzaamheden van de beleidsmedewerkers. Zij checkt of bijvoorbeeld de beschikkingsbrieven op elkaar aansluiten. Daarnaast is zij de centrale contactpersoon voor de instelling. Elke drie weken heeft zij overleg met de directie van de SWWesterpark. De afdeling Welzijn heeft geen eigen financieel medewerker, voor financiële advisering en controle wordt de afdeling Financiën ingeschakeld.

#### Welzijnsinstelling

Een groot deel van het welzijnswerk in Westerpark wordt uitgevoerd door SWWesterpark. De SWWesterpark ontvangt subsidie voor onder andere het centrale bureau, buurthuiswerk, jongeren- en tienerwerk, ouderenwerk, speeltuinwerk, peuterspeelzalen en kinderopvang. Over 2004 ontving de instelling van het stadsdeel Westerpark circa € 4,6 aan subsidie. Stichting Welzijn Westerpark beschikt over 6 buurthuizen en 3 tienercentra.

#### Relevante ontwikkelingen

Ook de SWWesterpark heeft de afgelopen jaren te kampen gehad met grote financiële problemen. Over 2000 en 2001 had de SWWesterpark incidentele tekorten van € 250.000. Er was sprake van slechte vermogenspositie waardoor de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar was. Ook in 2003 deden zich financiële problemen voor uitmondend in een exploitatietekort van € 222.000. Loon- en prijsstijgingen en een teruglopende vraag in de kinderopvang waren hier debet aan. De tekorten zijn grotendeels opgelost door extra subsidie van het stadsdeel. Het stadsdeel sprong bij met:



- fl. 530.000 (oktober 2001) voor het dekken van tekorten uit 2000 en 2001;
- € 100.000 voor externe ondersteuning van de instelling bij voorbereiding verzelfstandiging kinderopvang;
- € 750.312 als bijdrage aan de ontvlechting van de kinderopvang, waarbij tevens sanering van SWWesterpark heeft plaatsgevonden;
- € 150.000 voor de compensatie van het verlies uit de kinderopvang;
- extra middelen voor versterking administratieve functie 2004 (Jaarrekening 2004) etc.

Een bijkomend probleem was de ondoorzichtigheid van de boekhouding van SWWesterpark. Eind 2004 heeft het stadsdeel hiertoe in samenspraak met de instelling een opzet gemaakt om de begroting en jaarrekening transparanter te maken en wel zodanig dat deze aansluiten bij de subsidies die het stadsdeel verstrekt. Dit is neergelegd in een notitie. Deze is 6 juli 2004 toegezonden aan SWWesterpark.

### 4.3 Realisatie: de opbrengst van één jaar subsidieverstrekking

Bij de subsidieverlening worden afspraken gemaakt over de prestaties die de welzijnsinstelling geacht wordt te leveren en de wijze waarop zij daarover verantwoording dient af te leggen. Centrale vraag hierbij is of de gemaakte afspraken daadwerkelijk gerealiseerd worden. Bijlage 4 bevat per instelling een gecompriemd overzicht aan van de afspraken tussen stadsdeel en instelling conform de beschikking en de realisatie van de afspraken. Onderstaand volgt per stadsdeel een korte samenvatting en geven we een korte toelichting op de prestatiegegevens en de subsidievestiging door het stadsdeel. Naast de subsidie voor sociaal-cultureel werk ontvangen de meeste instellingen ook subsidiebedragen voor andersoortige activiteiten, zoals kinderopvang en maatschappelijke dienstverlening. Hoewel ons onderzoek zich specifiek richt op de subsidiëring van de sociaal-culturele activiteiten geven we in deze paragraaf een totaalbeeld van de verleende subsidies 2004 vanuit het stadsdeel.

Deze paragraaf zich tevens op een onderlinge vergelijking van de stadsdelen voor wat betreft de verhouding verstrekte subsidie – geleverde prestaties.

#### 4.3.1 Amsterdam-Noord

De laatste aangepaste versie van de subsidieverleningbeschikking 2004 voor Kansweb is van 26 april 2004. In een uitvoeringsovereenkomst zijn de prestatieafspraken nader vastgelegd. De structurele subsidie over 2004 bedroeg in totaal € 5,8 miljoen. Dit is als volgt verdeeld over de vier te onderkennen doelgroepen.

Tabel 4.1– Onderverdeling subsidie Kansweb 2004

	Verleende subsidie
Volwassenenwerk	€ 1.553.561
Kinderwerk 0 - 4 jaar	€ 1.279.768
Kinderwerk 4 - 12 jaar	€ 1.087.868
Jongeren 12 - 23 jaar	€ 1.679.235
Diversen (voorzieningen/frictiebudget)	€ 174.467
<b>Totaal</b>	<b>€ 5.774.899</b>

Binnen de hiervoor vermelde doelgroepen worden productsoorten onderkend waarvoor subsidiebedragen zijn toegekend. Bij een afwijking ten opzichte van de planning groter dan 10% dient Kansweb in de managementrapportages aan te geven wat de mogelijke oorzaken zijn en welke maatregelen getroffen zullen worden. Tijdens de uitvoering van de overeen-

komst is substitutie tot 20% binnen de productgroepen toegestaan. Voorts is overeengekomen dat het stadsdeel 2% vergoeding geeft voor innovatie/risico.

Over het algemeen worden de afspraken over het jaar 2004 door Kansweb gehaald, wat blijkt uit bijlage 4. Dit geldt niet voor de prestaties voor het Kinderwerk 4-12 jaar. Deze blijven achter bij de verwachting. De afspraken en de realisatie worden weergegeven door middel van het aantal deelnemers en het aantal verschillende activiteiten/cursussen dat georganiseerd is (dus niet het aantal bijeenkomsten). Ook de afspraken over peuterspeelzalen en de naschoolse opvang, waar een bezetting wordt verlangd van 100%, zijn niet gerealiseerd. In de optiek van de instelling is dit percentage ook niet haalbaar in verband met het niet één-op-één aansluiten van plaatsingen.

Ten tijde van het afronden van het onderzoek heeft het stadsdeel de subsidie voor 2004 nog niet definitief vastgesteld. In 2003 had het al dan niet halen van prestatieafspraken geen effect op het definitief vaststellen van het subsidiebedrag.

#### 4.3.2 Geuzenveld-Slotermeer

Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer heeft voor 2004 meerdere subsidies verleend aan Stichting Impuls. Het totale subsidiebedrag in 2004, waarvoor stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer aan Impuls beschikkingen heeft verleend, bedraagt € 3,3 miljoen. Dat bedrag is als volgt te specificeren.

Tabel 4.2 – Onderverdeling subsidie Impuls 2004

	Verleende subsidie
Sociaal cultureel werk	€ 588.000
Maatschappelijke dienstverlening	€ 732.000
Ouderenwerk	€ 385.440
Kinderopvang	€ 1.185.523
Specifieke subsidies huisvesting (Aandeel eigenaarslasten Sam van Houtenstraat)	
huurlasten Pluspuntvoorzieningen)	€ 269.960
Diversen (Ergonomisch meubilair, ID-banen, Peuterspeelzaal Hummeldonk, Voorschool)	€ 131.064
<b>Totaal</b>	<b>€ 3.291.987</b>

In de beschikking 2004 voor het sociaal cultureel werk zijn geen prestatieafspraken vastgelegd. Impuls rapporteert wel kwartaalgewijs over de geleverde prestaties. Doordat expliciete prestatie-afspraken ontbreken is het niet mogelijk de mate van realisatie te bepalen. Ook het “Activiteitenplan en Begroting 2004. Geuzenveld-Slotermeer” van Impuls biedt onvoldoende aanknopingspunten hiervoor. In bijlage 4 zijn de door Impuls gerapporteerde prestaties weergegeven.

Voor de onderdelen maatschappelijke dienstverlening en ouderenwerk zijn door het stadsdeel wel prestatieafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in termen van uren per week en aantal in te zetten fte's. Over de realisatie wordt weliswaar door Impuls gerapporteerd maar dat gebeurt in andere eenheden dan wat is afgesproken (aantallen cliënten, wijze van afhandeling e.d.). Voor deze terreinen geldt daardoor dat niet na te gaan is in welke mate afspraken zijn gerealiseerd.

Impuls geeft in de verantwoording onder meer weer het gemiddelde aantal betalende cursisten in een kwartaal. De vier kwartaalgemiddelden worden vervolgens opgeteld, waardoor een merkwaardig jaartotaal aan aantal deelnemers gepresenteerd wordt. Deze cijfers zijn niet vergelijkbaar met cijfers bij andere welzijnsinstellingen. Verder wordt het aantal uur dat er activiteiten zijn georganiseerd verantwoord.

Voor maatschappelijke dienstverlening heeft Impuls een bezwaarschrift ingediend dat gehonoreerd is door stadsdeel. Het bezwaarschrift had betrekking op de wijze van afrekening. Men verschilde van mening over de geleverde prestaties. Aangezien er voor 2004 onvoldoende duidelijke product- of prestatieafspraken zijn gemaakt zal er in 2004 nog afgerekend worden op basis van de inzet van personele capaciteit. Omdat voor het sociaal cultureel werk geen concrete prestatieafspraken zijn gemaakt kan voor deze onderdelen de subsidie niet op basis van geleverde prestaties worden vastgesteld.

#### 4.3.3 Oost/Watergraafsmeer

De subsidieverlening aan Stichting Welzijn Watergraafsmeer is vastgelegd in een groot aantal verschillende beschikkingen per product. In totaal werd in 2004 beschikt voor € 1,7 miljoen.

Tabel 4.3 – Onderverdeling subsidie Stichting Welzijn Watergraafsmeer 2004

	Verleende subsidie
Buurthuiswerk	€ 360.428
Speeltuinwerk	€ 226.255
Tiener- en jongerenwerk / Sportbuurtwerk	€ 256.183
Peuterspeelzalen	€ 306.622
Opbouwwerk	€ 208.914
Ouderwerk	€ 183.275
Diversen (Seniorenbus, Klussenhulp, Thuisadministratie, Wonenplus, Budgetkoken)	€ 207.784
<b>Totaal</b>	<b>€ 1.749.461</b>

Voor SW Watergraafsmeer geldt dat in 2004 voor het eerst afgerekend zou worden op daadwerkelijke prestaties op alle beleidsterreinen met uitzondering van de kinderopvang en de naschoolse opvang. Het detailniveau van de prestatieafspraken is naar aanleiding van een bezwaarschrift door de instelling door het stadsdeel herzien, wat resulteerde in globalere prestatieafspraken. Uit de verantwoordingsgegevens over 2004 blijkt dat de instelling de meeste prestaties ruimschoots heeft gehaald.

Stichting Welzijn Watergraafsmeer maakt in haar inhoudelijk jaarverslag geen confrontatie tussen begroting/afpraak en realisatie, maar wel met de realisatie van 2003. Ten behoeve van de subsidievaststelling 2004 analyseert het stadsdeel enerzijds de bedragen in de jaarrekening ten opzichte van de in de beschikking tot subsidie verleende bedragen voor de verschillende werksoorten. Anderzijds analyseert zij de productieafspraken ten opzichte van de gerealiseerde prestaties. Er blijkt dat van de structurele subsidie ruim € 30.000,- niet is besteed. Omdat de subsidies zijn verstrekt als budgetsubsidie en de overeengekomen prestaties zijn behaald wordt dit bedrag niet teruggevorderd. In de beschikking tot subsidievaststelling 2004 verzoekt stadsdeel Oost/Watergraafsmeer de welzijnsinstelling het betreffende bedrag te reserveren voor een aantal specifieke activiteiten.

#### 4.3.4 Westerpark

De subsidieverlening aan Stichting Welzijn Westerpark is vastgelegd in een groot aantal verschillende beschikkingen per product. Het betreft hier exploitatiesubsidies voor een bedrag van € 4,6 miljoen. Aan de hand van de diverse beschikkingen en het door de stichting verstrekte activiteitenverslag is in bijlage 4 een totaaloverzicht samengesteld, waarin ook de prestatieafspraken en de realisatie zijn weergegeven. Het subsidiebedrag 2004 is als volgt te specificeren.

Tabel 4.4 – Onderverdeling subsidie Stichting Welzijn Westerpark 2004

	Verleende subsidie
Buurthuiswerk	€ 1.297.350
Jeugdbeleid	€ 609.900
Peuterspeelzalen	€ 318.500
Kinderopvang	€ 1.625.921
Opvoedsteunpunt/buurtnetwerken/Spelotheken en spelinloop	€ 127.860
Kosten centraal bureau SWW	€ 500.000
Diversen: Opleidingskosten en Ondersteuning subsidietraject, Wet poortwachter, implementatie nieuw salarissysteem(alle incidenteel)	€ 100.220
<b>Totaal</b>	<b>€ 4.589.751</b>

Voor het buurthuiswerk (€ 1.297.000,-) wordt een subsidiebedrag beschikt opgesplitst naar twee buurtcentra. Er worden in de verleningsbeschikking voorwaarden gesteld aan het aantal deelnemers en activiteiten dat de instelling in totaliteit bereikt, niet expliciet aan de inhoud van de activiteiten. Het aantal gerealiseerde activiteiten is nagenoeg gelijk aan het aantal overeengekomen activiteiten. Verder blijkt uit de verantwoorde realisatiecijfers dat meer tieners dan gepland aan de activiteiten hebben deelgenomen. De geplande deelname van kinderen en volwassenen (< 65 jaar / ≥ 65 jaar) aan de activiteiten zijn niet gehaald. Een plausibele verklaring hiervoor lijkt de ingrijpende verbouwing en daarmee gepaard gaande tijdelijke sluiting van een van de buurtcentra. Het stadsdeel heeft de SWWesterpark in 2005 gevraagd met een plan te komen op de deelnemersaantallen op het oude niveau terug te brengen.

Voor de peuterspeelzalen geldt een minimale bezetting van 95%. Volgens de verantwoording van de welzijnsinstelling is dit gerealiseerd. Voor de kinderopvang en de naschoolse opvang vindt afrekening plaats op basis van de werkelijk gerealiseerde opvangplaatsen.

Net als bij Kansweb zijn de vermelde eenheden een weergave van het aantal deelnemers en het aantal verschillende activiteiten of cursussen dat georganiseerd is (dus niet het aantal bijeenkomsten). Met dit verschil dat er ten aanzien van het aantal deelnemers gesproken wordt over *individueel* bereikte deelnemers, terwijl in de vermelde aantallen veel deelnemers voorkomen die meerdere keren een cursus bijwonen. Verder blijkt dat de verantwoording van de prestaties voor het jeugdbeleid anders is ingericht dan overgekomen in de prestatieafspraken. Hierdoor is op dit onderdeel niet vast te stellen of de afspraken zijn gerealiseerd.

#### 4.3.5 Conclusie

In onderstaande tabel worden de verschillende aspecten samengevat. Hierbij hebben wij ons gericht op de afspraken en de verantwoording van sociaal-culturele activiteiten. De welzijnsinstellingen krijgen voor meerdere activiteiten subsidiebedragen toegekend, maar de afspraken met betrekking tot andere activiteiten (zoals kinderopvang, peuterspeelzalen en maatschappelijke dienstverlening) hebben we gelet op de focus van het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.5 – Samenvatting realisatie prestatieafspraken per stadsdeel

	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
<b>Welzijns-instelling</b>	Kansweb	Impuls	St. Welzijn Watergraafsmeer	St. Welzijn Westerpark
<b>Clustering van activiteiten in outputrapportage</b>	Doelgroepen / (cluster van) activiteiten (per werksoort)	Beleidsveld / (cluster van) activiteiten per doelgroep	Beleidsveld / doelgroepen / soorten van activiteiten	Beleidsveld / doelgroep / activiteiten
<b>Aantal buurthuizen</b>	7	2	3	6 (= 3 tienercentra)
<b>Productie- / prestatie-afspraken SCW</b>	Ja	Niet expliciet	Ja	Ja
<b>Registratie-eenheid van geleverde prestaties</b>	Bij activiteiten: in aantal activiteiten (niet in uren en niet in aantal bijeenkomsten)	Bij activiteiten of clusters (=groep van activiteiten): in aantal activiteiten per week, in aantal uren per kwartaal.  Openingsuren buurtcentra	Bij activiteiten: in contacturen  Beleid/overleg derden: ureninzet	Bij activiteiten: in aantal activiteiten (niet in uren en niet in aantal bijeenkomsten)
<b>Registratie-eenheid van prestatie-indicator</b>	Aantal deelnemers bij alle bijeenkomsten (ongeacht duur bijeenkomst/ aanwezigheidsduur)	Aantal bezoekers en vrijwilligers <b>gemiddeld</b> per week (per kwartaal berekend)	Aantal deelnemers gemiddeld per uur plus totaal deelnemers-contacturen	Aantal deelnemers bij alle bijeenkomsten (ongeacht duur bijeenkomst/ aanwezigheidsduur)
<b>Prestaties gehaald</b>	Ja	N.v.t.	Ja	Nee

### Realisatie prestatieafspraken

De rekenkamer constateert dat slechts twee van de vier instellingen (Kansweb en Watergraafsmeer) de overeengekomen prestatieafspraken in hoofdlijnen hebben gerealiseerd. Stichting Welzijn Westerpark heeft in zijn totaliteit het aantal overeengekomen activiteiten gerealiseerd, maar bij drie van de vier doelgroepen zijn de geplande deelnemersaantallen niet gehaald. Doordat het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer geen prestatieafspraken heeft vastgelegd zijn bij Impuls de gerealiseerde prestaties niet te toetsen.

Wat betreft de verantwoorde prestaties merken we nog op dat soms onvergelijkbare activiteiten bij elkaar worden opgeteld: een eenmalige festiviteit telt voor één activiteit, maar een wekelijks terugkerende activiteit geldt ook voor één activiteit.

Hoewel nog niet alle stadsdelen de subsidie voor het sociaal-cultureel werk voor 2004 hebben vastgesteld, verwachten wij dat de definitieve subsidie grotendeels zal worden vastgesteld overeenkomstig het subsidiebedrag dat vooraf in de beschikking tot subsidieverlening is vermeld. Alleen als de subsidieverstrekker kan vaststellen dat de subsidiebedragen voor andere doeleinden zijn aangewend of als er substantieel minder kosten zijn gemaakt, zal de subsidie afwijkend vastgesteld worden.

De kosten voor het sociaal cultureel werk zijn voor de instellingen grotendeels vast (personeelskosten, huisvestingskosten) en hebben – hoewel kostprijsberekeningen anders doen vermoeden – geen directe relatie met het aantal georganiseerde activiteiten. Bijvoorbeeld: als op een bepaalde woensdag een jongerenactiviteit niet doorgaat vanwege gebrek aan belangstelling zijn er toch huisvestings- en personele kosten geweest. Er is dan dus geen

reden de subsidie lager vast te stellen. Indien een activiteit echter als gevolg van oorzaken aan de zijde van de welzijnsinstelling (bijvoorbeeld vacatures) niet doorgaat, dan is er wel reden om de subsidie lager vast te stellen.

### **Onderlinge vergelijking prestaties**

De rekenkamer heeft moeten constateren dat een zinvolle onderlinge vergelijking van de verhouding prestaties-subsidiebedrag niet mogelijk is. Uit het onderzoek blijkt dat er over de prestaties van sociaal cultureel werk zeer verschillend wordt gerapporteerd. Deels veroorzaakt door verschillen in het type prestatieafspraken dat het stadsdeel en instellingen maken, deels doordat de instellingen een eigen invulling en indeling geven aan de prestatieverantwoording.

Soms wordt gerapporteerd in aantallen activiteiten, soms in aantallen activiteiten per week, de duur van de activiteiten of een groep van activiteiten. Daarnaast wordt ook gerapporteerd over het aantal openingsuren of de ureninzet van medewerkers van de instelling ten behoeve van het beleid of overleg met derden. Ook wordt zeer verschillend gerapporteerd over de mate waarin van de diensten van de instelling gebruik wordt gemaakt, : aantal deelnemers, ongeacht de duur van de activiteiten, deelnemerscontacturen, het gemiddeld aantal deelnemers per week bij de verschillende activiteiten (op kwartaalbasis). Verder heeft iedere instelling een eigen clustering van activiteiten. De verschillen in clustering en het registeren van prestatie-eenheden (veelal activiteiten) en prestatie-indicatoren (veelal deelnemersaantallen) maken het onderling vergelijken van de geleverde prestatie moeilijk dan wel onmogelijk.

Verder constateert de rekenkamer dat nog nauwelijks gebruik wordt gemaakt om via onderzoeken naar de gebruikerstevredenheids te meten. Voorts signaleert de rekenkamer dat er niet of nauwelijks wordt gerapporteerd over de bijdrage die de prestaties hebben geleverd aan de maatschappelijke effecten die de stadsdelen willen bereiken.



## 5 Het proces van subsidieverstrekking bij de stadsdelen

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op beantwoording van de tweede onderzoeksvraag:

Gedragen stadsdelen zich als goede subsidieverstrekker waar het gaat om de subsidiëring van sociaal cultureel werk?

In de optiek van de rekenkamer is sprake van goede subsidieverstrekking als aan twee basisvoorwaarden is voldaan:

1. de aan subsidieverstrekking verbonden prestaties worden gerealiseerd (zie vorige hoofdstuk);
2. het proces van subsidieverstrekking is adequaat ingericht.

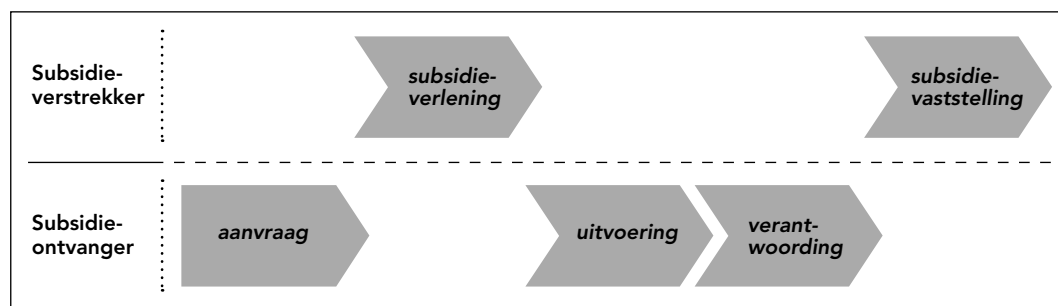
Van een adequate inrichting is volgens de rekenkamer sprake als het subsidieproces een doelmatige en rechtmatige gang van zaken bevordert en gericht is op het realiseren van de overeengekomen prestaties .

In het vervolg van dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- de normen (§ 5.2);
- de onderzoeksresultaten (§ 5.3 tot en met 5.7);
- de controle van de ACAM op het subsidieproces (§ 5.8);
- de conclusies (§ 5.9).

### 5.2 Normen voor subsidieverstrekking

Op grond van Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent het proces van subsidieverstrekking de volgende fasering:



Subsidiëring start te allen tijde met het – al dan niet op specifiek verzoek van de subsidieverstrekker – indienen van een subsidieaanvraag door de instelling die subsidie wenst te ontvangen. Op basis van de aanvraag gaat de subsidieverstrekker binnen gestelde termijnen over tot het beschikken van de subsidieverlening. Deze beschikking is de basis voor de uitvoering door de instelling. Uiteraard kan de subsidieaanvraag worden afgewezen. De subsidieverstrekker dient een dergelijke afwijzing te motiveren.



In de beschikking kunnen nadere eisen worden gesteld aan de uit te voeren activiteiten en kunnen bepalingen worden opgenomen die aangeven op welke wijze de subsidieontvanger zich dient te verantwoorden over de besteding van de ontvangen middelen. Op basis van een eindverantwoording stelt de subsidieverstrekker uiteindelijk de subsidie bij beschikking vast. Indien daartoe reden is kan de hoogte van de subsidievaststelling afwijken van de hoogte van de subsidieverlening.<sup>23</sup>

Voor het beoordelen van de wijze waarop de stadsdelen invulling geven aan hun rol als subsidieverstrekker en de mate waarin dit een waarborg vormt voor het realiseren van beoogde resultaten, hanteert de rekenkamer verschillende normen. Afsluitend beoordeelt de rekenkamer ook de controle op het proces van subsidieverstreking door de accountant in het kader van de jaarrekeningcontrole. Dit aspect valt buiten de verantwoordelijkheidssfeer van de stadsdelen.

Tabel 5.1– Normen voor subsidieverstreking door stadsdelen

Aspect	Normen
Proces van subsidieverstreking in algemene zin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidieverordeningen zijn geïmplementeerd en werkbaar</li> <li>• Periodiek vindt evaluatie van welzijnssubsidiëring plaats</li> <li>• Meerjarenafspraken zijn voldoende expliciet en eenduidig</li> <li>• De stadsdeelraad wordt door het DB adequaat geïnformeerd over de subsidiëring van welzijn in het algemeen en sociaal cultureel werk in het bijzonder</li> </ul>
Subsidie-aanvraag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van een schriftelijke opdrachtformulering door het stadsdeel waarin ingegaan wordt op zowel de met de subsidie beoogde resultaten als het aanvraagproces</li> </ul>
Subsidie-verlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschikkingen tot subsidieverlening bevatten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de doorvertaling van welzijnsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten</li> <li>• het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt</li> <li>• heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling</li> <li>• bevoorschottingstermijnen</li> <li>• een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening</li> </ul> </li> <li>• Het stadsdeel beoordeelt in het kader van de subsidieverlening de financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling</li> <li>• De subsidieverlening wordt gekenmerkt door tijdigheid</li> </ul>
Toezicht op uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het stadsdeel houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling</li> </ul>
Subsidie-vaststelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestaties en financiële verantwoording worden beoordeeld bij de vaststelling</li> <li>• Passende maatregelen worden getroffen bij het niet of gedeeltelijk niet nakomen van afspraken</li> <li>• Stadsdeel hanteert een adequaat systeem van functiescheiding bij de vaststelling</li> </ul>
Controle op subsidie-verstreking	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De door ACAM gehanteerde controlesystematiek voldoet aan de daaraan te stellen eisen</li> <li>• Relevante controlebevindingen worden gerapporteerd aan bestuur en management</li> </ul>

In bijlage 7 zijn de normen nader toegelicht.

## 5.3 De subsidieverstrekking in algemene zin

### 5.3.1 Amsterdam-Noord

#### **Norm 1: Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen**

- a. *Er zijn proces- en/of functiebeschrijvingen die duidelijkheid geven in taken en verantwoordelijkheden*

Van het stadsdeel zijn geen functie- of procesbeschrijvingen ontvangen die betrekking hebben op het subsidieproces. Door het niet helder beschrijven van taken en verantwoordelijkheden bij het subsidieproces is de subsidieverstrekking aan Kansweb kwetsbaar en teveel afhankelijk van de accountmanager.

- b. *Dergelijke beschrijvingen worden in de praktijk toegepast en als werkbaar ervaren*  
Aangezien we van het stadsdeel geen proces- en functiebeschrijvingen hebben ontvangen, kan de rekenkamer geen oordeel geven over het gebruik en de ervaren werkbaarheid ervan.

- c. *Er wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten*

Voor de kleinere subsidies zijn er standaardbrieven. Voor de subsidiëring van grote instellingen als Kansweb worden ieder jaar standaardteksten opgesteld (bijvoorbeeld voor de vraagformulering en de beschikking), waarbij veelal gebruik wordt gemaakt van documenten uit het voorgaande jaar. Echte voorbeeldbrieven of checklists voor het toetsen van de aanvraag of jaarrekening heeft het stadsdeel niet.

- d. *De procedures van subsidieverstrekking worden systematisch bewaakt*

Het stadsdeel heeft een geautomatiseerd subsidievolgsysteem in ontwikkeling, waarbij het de bedoeling is om het subsidieproces te stroomlijnen en meer te standaardiseren. Momenteel wordt nog gewerkt met een algemene termijnagenda die via intranet beschikbaar is waarin wordt aangegeven op welk moment actie is vereist en wie daarvoor verantwoordelijk is. Dit systeem voorziet niet in termijnbewaking, dit gebeurt door de afzonderlijke beleidsmedewerkers.

#### **Norm 2: Periodieke evaluatie van welzijnssubsidiëring**

In 2004 is de welzijnsnota 'Welzijn: naar een lokaal sociaal beleid' geëvalueerd door bureau B&A. Daaruit kwam naar voren dat:

- de vier pijlers waar het welzijnbeleid op steunt nog steeds de relevante onderwerpen zijn;
- het lokale welzijnsbeleid erg is toegespitst op wat er binnen de afdeling gebeurt en daarmee te weinig in relatie is gebracht met andere beleidsterreinen;
- het taalgebruik gemoderniseerd dient te worden.

Vooralsnog is de integrale welzijnsnota niet geactualiseerd naar aanleiding van de evaluatie. Mogelijk wordt dit in de nieuwe bestuursperiode gerealiseerd.

De subsidieverordening van het stadsdeel is in 2005 voor het laatst gewijzigd. Reden hiervoor was dat de vorige verordening niet was toegespitst op de verstrekking van budget-subsidies. Inmiddels blijkt dat de verordening op een aantal punten nog moet worden aangevuld, te weten:

- de afrekening op basis van geleverde prestaties;
- de procedure voor aanbesteding;
- het afsluiten van outputcontracten;
- reservevorming door de gesubsidieerde instelling.

### Norm 3: Expliciete en eenduidige meerjarenafspraken

Het stadsdeel heeft geen meerjarenafspraken met Kansweb.

### Norm 4: Adequate informatievoorziening van DB richting stadsdeelraad

De begroting 2005 en de jaarrekening 2004 van het stadsdeel geven geen inzicht in de omvang van de aan de instelling verstrekte subsidie. De informatievoorziening over de subsidieverstrekking aan Kansweb vindt plaats door het ter kennisname brengen van de jaarrekening van Kansweb. Wanneer daar aanleiding toe is (incidenteel) wordt de raad actiever betrokken. Dit is bijvoorbeeld gebeurd rond een door Van Naem uitgevoerde onderzoek naar de financiële situatie bij Kansweb (de toenmalige Stichting Buurtwerk Noord). Vanuit de raadscommissie was er een vertegenwoordiging in de begeleidingscommissie van dat onderzoek.

### Deelconclusie

Op basis van het bovenstaande komt de rekenkamer tot het volgende oordeel over de subsidieverstrekking in algemene zin in stadsdeel Amsterdam-Noord:

Norm		Oordeel
1	Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen	-
2	Periodieke evaluatie van welzijnssubsidiëring	+
3	Expliciete en eenduidige meerjarenafspraken	n.v.t.
4	Adequate informatievoorziening van DB richting stadsdeelraad	+/-

Ten aanzien van twee van de vier normen (periodieke evaluatie en informatievoorziening richting raad) oordeelt de rekenkamer dat de invulling die stadsdeel Amsterdam-Noord geeft voldoende is. De rekenkamer oordeelt positief over het feit dat zowel het welzijnsbeleid als de subsidieverordening (proces) middels een evaluatie recentelijk tegen het licht zijn gehouden. De subsidieverordening is inmiddels aangepast, de integrale welzijnsnota nog niet. Het stadsdeel waarborgt nog onvoldoende de toepassing van het integrale welzijnsbeleid en de subsidieverordening.

De rekenkamer acht het van belang dat de integrale welzijnsnota naar aanleiding van de evaluatie en mogelijke toekomstige ontwikkelingen geactualiseerd wordt. Ook is het van belang dat de bepalingen uit de subsidieverordening in de dagelijkse werkprocessen verankerd worden door heldere proces- en functiebeschrijvingen en standaardisatie van belangrijke subsidiedocumenten.

#### 5.3.2 Geuzenveld-Slotermeer

##### Norm 1: Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen

a. *Er zijn proces- en/of functiebeschrijvingen die duidelijkheid geven in taken en verantwoordelijkheden*

Het stadsdeel werkt samen met een aantal andere stadsdelen (waaronder Osdorp) in het project "Priproc", een project dat moet leiden tot beschrijving van de primaire processen. Op dit moment ligt er een basisdocument. Aan de hand van dit basisdocument wordt een op de organisatie van het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer toegespitste procesbeschrijving van onder andere het subsidieproces opgesteld. Op het moment van schrijven was deze beschrijving niet beschikbaar. In het kader van het begin 2005 opgestarte project "Verbetertraject subsidieverstrekking" is de beschrijving van het subsidieproces als actiepunt opgenomen.

Het stadsdeel kent een integraal systeem van functiebeschrijvingen. Deze zijn neergelegd in een uit 2003 daterend functieboek. Taken op het gebied van subsidieverstrekking komen tot uitdrukking bij de functiebeschrijvingen “Beleidsadviseur” en “Administratie”. Het taakveld wordt in deze beschrijvingen op hoog abstractieniveau aangestipt. Verdere uitwerking van het taakveld vindt niet plaats. De rol van financiën voor specifiek subsidieverstrekking komt in het functieboek niet tot uitdrukking.

Uit een in 2003 uitgevoerde quickscan blijkt dat er op dat moment onduidelijkheid was in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen financiële medewerkers en beleidsmedewerkers. De gebreken rond de subsidieverlening 2004 (waarover in paragraaf 5.6.2 meer) lijken hiermee in verband te staan.

- b. *Dergelijke beschrijvingen worden in de praktijk toegepast en als werkbaar ervaren*  
Gegeven het feit dat de procesbeschrijving nog in ontwikkeling is en dat de functiebeschrijvingen een hoog abstractieniveau hebben, kan de rekenkamer geen oordeel geven over het gebruik en de ervaren werkbaarheid ervan.
- c. *Er wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten*  
Tot en met 2005 hanteerde het stadsdeel geen gestandaardiseerde documenten. Gekoppeld aan de nieuwe subsidieverordening en het ingezette verbetertraject zijn ten behoeve van het subsidiejaar 2006 inmiddels een aantal formats ontwikkeld. Dit betreft:
- aanvraagformulier subsidie voor de instelling;
  - modellen voor de door de instelling bij de aanvraag in te dienen begroting, balans en resultatenrekening;
  - modelbrief voor ontvangstbevestiging;
  - modelbrief voor ontvangstbevestiging inclusief verzoek tot aanvulling;
  - checklists voor controle aanvraaggegevens input-/output-/waarderingssubsidies;
  - standaard beslissingsformulieren voor subsidieverlening en -vaststelling DB/portefeuillehouder;
  - standaard DB-besluiten subsidieverlening/ weigering/subsidievaststelling/ lagere vaststelling;
  - standaard portefeuillehouder-besluiten subsidieverlening/-vaststelling;
  - modelbrief subsidievaststelling;
  - modelbrief lagere subsidievaststelling.

In het kader van het subsidiejaar 2006 is inmiddels gebruik gemaakt van de voor de aanvraag ontwikkelde formats.

- d. *De procedures van subsidieverstrekking worden systematisch bewaakt*  
Het stadsdeel heeft een subsidievolgsysteem in Excel in ontwikkeling. Bewaking van het systeem vindt plaats door het secretariaat van de afdeling Beleid van de sector Welzijn. Het is een passief systeem dat niet uit zichzelf signalen geeft.

## **Norm 2: Periodieke evaluatie van welzijnssubsidiëring**

Een brede evaluatie van het welzijnsbeleid heeft niet plaatsgevonden. Als onderdeel van het welzijnsbeleid is in het najaar van 2004 het jeugdbeleid inhoudelijk geëvalueerd door een extern onderzoeksbureau. Hierbij is gekeken naar de effecten van het sinds 2002 gevoerde beleid. Aanpassing van het beleid is in voorbereiding.

Met ingang van 1 januari 2006 is een nieuwe subsidieverordening van kracht. Deze verordening is gewijzigd omdat de vorige verordening onvoldoende mogelijkheden bood voor outputfinanciering. Bij de aanpassing is gebruik gemaakt van een door een extern bureau uitgevoerde quick scan van het subsidieproces<sup>24</sup>.

### **Norm 3: Expliciete en eenduidige meerjarenafspraken**

Het stadsdeel heeft momenteel geen meerjarenafspraken met Impuls. Wel zijn dergelijke afspraken in voorbereiding. Het stadsdeel wil graag gaan werken volgens een systeem dat zij aanduidt met de term 'dakpanconstructie'. Deze constructie komt erop neer dat het productaanbod van Impuls in een aantal delen wordt opgesplitst. Voor elk deel wordt een contract afgesloten. De looptijden van deze contracten verschillen in eerste instantie, herziening/verlenging vindt vervolgens voor vier jaar plaats. Op deze manier loopt er elk jaar een contract af. Het stadsdeel hoopt hiermee een goede balans te hebben gevonden tussen de door henzelf gewenste flexibiliteit en de behoefte van de instelling aan continuïteit. Gelet op de voorbereidende status van de meerjarenafspraken is het voor de rekenkamer niet mogelijk geweest de explicietheid en eenduidigheid te beoordelen.

### **Norm 4: Adequate informatievoorziening van DB richting stadsdeelraad**

De begroting 2005 en de jaarrekening 2004 van het stadsdeel geven geen inzicht in de omvang van de aan Impuls verstrekte subsidie. De informatievoorziening over de subsidieverstrekking aan Impuls vindt plaats door het ter kennisname verstrekken van besluiten van het DB aan de raadscommissie.

In geval van bijzonderheden wordt de raadscommissie actief door het DB geïnformeerd. Rond de recente onderzoeken bij Impuls en de daaraan gekoppelde overleggen met de betrokken stadsdelen is de raadscommissie door middel van een notitie van de portefeuillehouder op de hoogte gesteld<sup>25</sup>. Daarnaast zijn de fractievoorzitters een keer voor een spoedoverleg bijeen geroepen. In verband met eventuele voor de instelling belastende informatie is dit alles op vertrouwelijke basis gebeurd. Sommige stadsdelen hebben het traject alleen bestuurlijk gehouden, maar Geuzenveld-Slotermeer was van mening dat het in het kader van de actieve informatieplicht ook in de raadscommissie dan wel in de raad aan de orde moest worden gesteld.

Het outputverslag van Impuls over 2004 is ter kennisname aan de raadscommissie Sociaal verstrekt door de portefeuillehouder.

### **Deelconclusie**

Op basis van het bovenstaande komt de rekenkamer tot het volgende oordeel:

Norm		Oordeel
1	Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen	+/-
2	Periodieke evaluatie van welzijnssubsidiëring	+/+
3	Expliciete en eenduidige meerjarenafspraken	n.v.t.
4	Adequate informatievoorziening van DB richting stadsdeelraad	+/-

Het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is wat subsidieverstrekking betreft een organisatie in ontwikkeling. Retrospectief beoordeelt de rekenkamer de organisatie van het stadsdeel met betrekking tot de subsidieverlening als risicovol. Door het ontbreken van duidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden is het stadsdeel jarenlang te zeer afhankelijk geweest van

de wijze van taakinvulling door de individuele beleidsmedewerkers. Het aanstellen van een accountmanager die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de subsidieverstrekking aan Impuls is in deze een goede ontwikkeling. Gelet op het door het stadsdeel ingezette verbetertraject acht de rekenkamer het mogelijk dat er op relatief korte termijn verdere verbeteringen optreden. Zo beschikt het stadsdeel inmiddels over een breed palet aan standaarddocumenten en wordt gewerkt aan de beschrijving van het subsidieproces. Het zicht hierop is op dit moment echter nog onvoldoende om expliciet mee te nemen in de beoordeling.

Hoewel de meerjarenaafspraken met de instelling nog niet in concreto zijn uitgewerkt, beoordeelt de rekenkamer de door het stadsdeel voorgenomen “dakpanconstructie” als een goede basis, die tegemoetkomt aan zowel de belangen van het stadsdeel als aan de belangen van de instelling.

De begroting en jaarrekening van het stadsdeel schieten tekort waar het gaat om de informatievoorziening aan de stadsdeelraad over de aan Impuls verstrekte subsidies. Het volstaan met het verstrekken van DB-besluiten met betrekking tot subsidieverstrekking aan de commissie doet tekort aan de kaderstellende en controlerende rol van de stadsdeelraad. Hiertoe moet ook vanuit de begroting en jaarrekening de subsidieverstrekking aan Impuls inzichtelijk zijn.

### 5.3.3 Oost/Watergraafsmeer

#### **Norm 1: Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen**

a. *Er zijn proces- en/of functiebeschrijvingen die duidelijkheid geven in taken en verantwoordelijkheden*

Het stadsdeel maakt gebruik van functiebeschrijvingen. De hierbij gebruikte systematiek is niet uniform, deze verschilt per sector. Voor welzijnssubsidiëring is de functiebeschrijving “beleidsmedewerker welzijn” d.d. 31 maart 1999 het meest relevant.

Belangrijke elementen uit die functie zijn:

- *Beleid*: de ontwikkeling en evaluatie van beleid op toegewezen deelterreinen van de afdeling welzijn;
- *Subsidies*: beoordelen van subsidieaanvragen, jaar- en werkplannen van instellingen en organisaties op de toegewezen deelterreinen, advies inwinnen bij de sector Financiën, overleg plegen met de instellingen, presenteren van subsidievoorstellen en beheren van een specifiek budget;
- *Budgetfinanciering*: uitwerken van de door het hoofd Welzijn geformuleerde kaders voor een systeem van budgetfinanciering, ontwikkelen van een praktische invulling van een stelsel van planning en control, beoordelen van de aanwending van subsidie-instrumenten, maken van financiële ramingen, voeren van overleg met sector Financiën en opstellen van rapportages voor het afdelingshoofd.

Uit het bovenstaande blijkt dat ook de sector Financiën betrokken is bij subsidieverstrekking. Uit de van het stadsdeel ontvangen functiebeschrijvingen van de sector Financiën kan dit echter niet worden opgemaakt. Aansluiting tussen de systemen van functiebeschrijving en daarmee de taken en verantwoordelijkheden lijkt daarmee te ontbreken. Uit het ambtelijke interview komt voorts naar voren dat bij de subsidiëring van een welzijnsinstelling meerdere beleidsmedewerkers betrokken zijn en dat, om dit in goede banen te leiden, één van de beleidsmedewerkers optreedt als coördinator en eerste aanspreekpunt. Ook dit komt niet tot uitdrukking in de ontvangen functiebeschrijvingen.

Uit een notitie van ACAM Consultancy over het subsidieproces in de periode 1999-2001<sup>26</sup> is op te maken dat er op dat moment geen beschrijving van het proces van subsidieverstrekking was. ACAM Consultancy constateert het volgende: *“Het subsidieproces is vooral medewerker georiënteerd, waardoor de continuïteit van het proces in gevaar komt indien de medewerker onverwacht uitvalt. Er is geen zichtbare back-up of control-mechanisme ingesteld om de nadelen van deze organisatiewijze op te heffen. Het proces is niet op hoofdlijnen beschreven (globaal processchema: wie doet wat wanneer). De te treffen functiescheidingen zijn niet beschreven.”*

Het stadsdeel lijkt zich de kritiek van de ACAM te hebben aangetrokken. Elementen van het proces zijn inmiddels beschreven. De rekenkamer heeft van het stadsdeel in dit kader de volgende documenten ontvangen:

- een interne notitie tijdplanning en inhoudelijke aandachtspunten (t.b.v. subsidieverlening 2005);
- de procedure subsidieregister (d.d. april 2004).

Deze beschrijvingen zijn een stap op de goede weg, maar geven geen beschrijving van het gehele subsidieproces.

b. *Dergelijke beschrijvingen worden in de praktijk toegepast en als werkbaar ervaren*

Op basis van het ambtelijke interview oordeelt de rekenkamer dat de beschrijvingen die er zijn in de praktijk worden toegepast. De mate waarin beschrijvingen aanwezig zijn is naar oordeel van de rekenkamer echter te summier. Uit het ambtelijke interview is gebleken dat dit door medewerkers niet als een gemis wordt ervaren. De bijzondere subsidieverordening wordt als zeer concreet en daarmee direct toepasbaar bestempeld.

c. *Er wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten*

Uit de eerder aangehaalde notitie van ACAM Consultancy blijkt dat in de periode 1999-2001 geen gebruik werd gemaakt van gestandaardiseerde documenten. Enige relevante constatering uit deze notitie zijn:

- *“Een vast stramien voor de opbouw van de beschikking ontbreekt;*
- *De beoordeling van de verantwoording vindt niet plaats volgens een vast stramien (bijv. een beoordelingsformulier).”*

Inmiddels heeft het stadsdeel voor de subsidiëring van brede welzijnsinstellingen de volgende gestandaardiseerde documenten ontwikkeld en toegepast:

- uitnodigingsbrief voor het indienen van een subsidieaanvraag;
- notitie “Uitgangspunten voor begrotingsopstelling en werkplan” voor de aanvraag van subsidie door welzijnsinstellingen (voor het eerst aan instellingen verstrekt t.b.v. subsidieaanvraag 2003);
- een checklist voor het opstellen van de beschikking tot subsidieverlening (t.b.v. subsidieverlening 2004);
- een voorbeeld verleningsbeschikking (t.b.v. subsidieverlening 2005);
- een vast stramien voor het beoordelen van verantwoordingsrapportage van de instelling (voor het eerst toegepast bij de vaststelling 2004);

Voor de inhoud van de verantwoordingsrapportages en de jaarrekening van de instelling maakt het stadsdeel tot op heden geen gebruik van vaste formats. Op dit terrein worden op maat afspraken met de welzijnsinstellingen gemaakt.

d. *De procedures van subsidieverstrekking worden systematisch bewaakt*

Uit de door ACAM Consultancy gemaakte analyse van het subsidieproces kwam naar voren dat er in de periode 1999-2001 geen sprake was van een structurele planning en bewaking van termijnen.

Inmiddels beschikt het stadsdeel voor de beheersing van het subsidieproces over een subsidieregister. Het subsidieregister wordt ingezet voor:

- mailings naar subsidieaanvragers;
- adressenbestand;
- planinstrument;
- extra archief op de afdeling;
- eenvoudig financieel overzicht<sup>27</sup>.

Het register maakt inzichtelijk welke aanvragen zijn binnengekomen en in welke fase de subsidieverstrekking zich bevindt. Het is een passief systeem in de zin dat het niet uit zichzelf een signaal geeft wanneer stukken ontbreken of termijnen overschreden zijn.

Het stadsdeel is momenteel bezig met de ontwikkeling van een meer geavanceerd subsidievolg-systeem. Dit naar aanleiding van een motie van de stadsdeelraad die betrekking had op de derde geldstroom (de subsidies die het stadsdeel zelf ontvangt), maar waarvan de uitwerking ook de verstrekking van subsidies zal omvatten. In essentie komt het subsidievolg-systeem neer op een koppeling van het subsidieproces aan het postregistratie-systeem en het financiële systeem van het stadsdeel. Het systeem zal ook signalen moeten gaan geven op momenten dat er acties ondernomen moeten worden in het kader van de bewaking van het subsidieproces.

**Norm 2: Periodieke evaluatie van welzijnssubsidiëring**

Het stadsdeel voert geen periodieke evaluaties uit naar het door haar gevoerde welzijnsbeleid. In de bijzondere subsidieverordening is bepaald dat evaluatie van de uit 2003 daterende verordening plaatsvindt in 2006.

**Norm 3: Expliciete en eenduidige meerjarenafspraken**

Het stadsdeel kent geen formele meerjarenafspraken met de welzijnsinstellingen.

Het streven is er ambtelijk wel geweest, maar politiek werd dat toen niet wenselijk geacht.

Deze norm is derhalve niet van toepassing.

**Norm 4: Adequate informatievoorziening van DB richting stadsdeelraad**

Subsidieverstrekking aan brede welzijnsinstellingen is op grond van de algemene en bijzondere subsidieverordening van het stadsdeel een bevoegdheid van het DB. De structurele informatievoorziening richting de stadsdeelraad via de begroting en de jaarrekening voldoet aan de norm die de rekenkamer daarvoor hanteert: uit de "Staat van inkomensoverdrachten" die bij beide documenten als bijlage is opgenomen, is op productniveau (speeltuinen, buurthuizen, etc.) af te leiden hoeveel subsidie er naar de brede welzijnsinstellingen gaat. In aanvulling op deze informatie voorziet het DB de stadsdeelraadscommissie van een afschrift van de verlenings- en vaststellingsbeschikkingen met betrekking tot de brede welzijnsinstellingen en worden de jaarrekeningen van de welzijnsinstellingen ter kennisname toegezonden.

Ook op incidentele basis voorziet het DB de stadsdeelraad van informatie. Het DB brengt belangrijke ontwikkelingen rond de grote welzijnsinstellingen in de raadscommissie. Het afgelopen anderhalf jaar is in dit kader de stadsdeelraad regelmatig geïnformeerd over de zorgwekkende financiële situatie bij de Stichting Welzijn Oost en de onderzoeken die het stadsdeel naar aanleiding daarvan had laten uitvoeren. Uit stukken die de rekenkamer heeft



ontvangen blijkt dat dit in ieder geval heeft plaatsgevonden in het najaar van 2004, het voorjaar van 2005 en het najaar van 2005. Naast schriftelijke informatievoorziening heeft de portefeuillehouder in deze periode regelmatig overleg gevoerd met de raadscommissie over de financiële situatie bij Stichting Welzijn Oost. Op deze manier zijn ideeën uitgewisseld en zijn de raadsleden meegenomen in de gedachteontwikkeling ten aanzien van de te volgen koers.

Rond SWWatergraafsmeer en de Maatschappelijke Dienstverlening en Samenlevingsopbouw regio Oost (MDSO) hebben zich de afgelopen jaren geen ontwikkelingen voorgedaan die het naar het oordeel van het DB nodig maakten de stadsdeelraad in aanvulling op de reguliere informatievoorziening te informeren.

### Deelconclusie

Op basis van het bovenstaande komt de rekenkamer tot het volgende oordeel:

Norm	Oordeel
1 Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen	+/-
2 Periodieke evaluatie van welzijnssubsidiëring	+/-
3 Expliciete en eenduidige meerjarenafspraken	n.v.t.
4 Adequate informatievoorziening van DB richting stadsdeelraad	+

Ten aanzien van de eerste twee normen oordeelt de rekenkamer dat de invulling die het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer hieraan geeft op onderdelen in orde is, maar dat er tegelijkertijd een aantal risicovolle leemtes zijn.

De werkbaarheid van de bijzondere subsidieverordening, de standaardisatie van documenten, het subsidieregistratiesysteem, de doorontwikkeling daarvan en de voorgenomen evaluatie van de verordening bestempelt de rekenkamer als positief. Daarnaast signaleert de rekenkamer echter een aantal risicovolle tekortkomingen:

- het systeem van functiebeschrijvingen is niet uniform en dekkend;
- procesbeschrijvingen zijn slechts op onderdelen beschikbaar, een integrale beschrijving ontbreekt;
- er vindt geen periodieke evaluatie van het welzijnsbeleid plaats.

De informatievoorziening richting de stadsdeelraad is naar het oordeel van de rekenkamer goed op orde in het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer.

#### 5.3.4 Westerpark

##### Norm 1: Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen

- a. *Er zijn proces- en/of functiebeschrijvingen die duidelijkheid geven in taken en verantwoordelijkheden*

Het stadsdeel beschikt niet over een organisatiebrede beschrijving van de werkprocessen. Door de afdeling welzijn zijn voor de vaststelling van subsidies een tweetal documenten ontwikkeld die het proces inzichtelijk maken. Dit betreft de “checklist werkwijze vaststellingen” met daarin de door de beleidsmedewerkers te zetten stappen en het “schema subsidieafrekeningen” die de processtappen inzichtelijk maakt. In deze documenten is aangegeven in welk stadium van het traject de afdeling Financiën geconsulteerd dient te worden. Voor andere onderdelen van het subsidieproces zijn geen beschrijvingen beschikbaar.

Het stadsdeel heeft de functiebeschrijvingen voor beleidsmedewerker Welzijn en de beleidsmedewerker Financiën in 2005 geactualiseerd. Uit de ontvangen concept functiebeschrijvingen blijkt dat de afdeling Welzijn eerstverantwoordelijke is voor de subsidie aan Kansweb en de beleidsmedewerker Financiën geraadpleegd wordt over de meer complexe financiële aspecten

De beleidsmedewerker Welzijn volgt volgens deze nieuwste functiebeschrijving de ontwikkelingen op welzijnsterrein en stelt hierover beleidsnotities op. Daarnaast stelt de beleidsmedewerker adviezen op over subsidieaanvragen van gesubsidieerde instellingen en beoordeelt in dit kader ook de werkplannen, begrotingen, financiële en inhoudelijke jaarverslagen. De beleidsmedewerker voert het budgetbeheer binnen het stadsdeel; De beleidsmedewerker Financiën van de afdeling Financiën beoordeelt, begroot en declareert binnenkomende en uitgaande subsidies. Hij/zij beoordeelt mede de jaarrekeningen van gesubsidieerde instellingen en rapporteert daarover aan de sector Welzijn en het DB.

b. *Dergelijke beschrijvingen worden in de praktijk toegepast en als werkbaar ervaren*

Het stroomschema en de bijbehorende checklist voor de subsidievaststelling vormen in de praktijk de leidraad voor de betrokken beleidsmedewerkers. De stroomschema's kennen geen vertaling in de tijd en in de praktijk wordt dit als een gemis ervaren met name waar het gaat om de consultatie van de afdeling Financiën. Door het opnemen van het tijdsaspect in de stroomschema's is het voor de afdeling Financiën makkelijker tijd in te plannen voor de controle en advisering rond subsidievaststelling, iets wat de afgelopen jaren meerdere keren in de knel is gekomen.

c. *Er wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten:*

Voor de verlening van subsidie werkt het stadsdeel met een standaarduitnodiging, een standaard beschikkingsbrief en een checklist voor het gebruik van deze brief door de betrokken beleidsmedewerkers. Voor de toetsing van de door de instelling ingediende aanvraag is geen checklist ontwikkeld. Hiervoor dient de verordening als basis.

Voor de vaststelling is het "invulschema vaststelling subsidie" beschikbaar. Ten behoeve van de verantwoordingsrapportage door de instelling kent het stadsdeel geen vaste formats. Wel zijn er tussen stadsdeel en SWWesterpark afspraken gemaakt om de transparantie van begroting en jaarrekening te vergroten<sup>28</sup>.

d. *De procedures van subsidieverstrekking worden systematisch bewaakt:*

Door de afdeling Financiën is recent een subsidievolgsysteem ontwikkeld. Op dit moment is het nog niet operationeel omdat alles nog ingevoerd moet worden. Het recent aangelegde centraal archief vormt hiervoor de basis. Het systeem moet overzicht bieden en geeft signalen op momenten dat er actie vereist is. Tot het moment dat het systeem operationeel is, hebben alleen de individuele beleidsmedewerkers op hun eigen werkterrein zicht op wat er ontvangen is en wanneer er iets moet gebeuren.

## **Norm 2: Periodieke evaluatie van welzijnssubsidiëring**

Recent heeft een evaluatie van het buurthuiswerk plaatsgevonden, waarvan het eindrapport ten tijde van schrijven in concept gereed was. Bij deze evaluatie is gekeken naar de doelstellingen voor buurthuiswerk, de wijze van uitvoering door de SWWesterpark en de behaalde resultaten in de periode 2000-2004. Gelet op de recente oplevering van het rapport heeft er nog geen doorvertaling naar het beleid plaatsgevonden, wel zijn aanbevelingen geformuleerd.

Een brede evaluatie van het welzijnsbeleid heeft niet plaatsgevonden. De subsidieverordening dateert van 2002. In artikel 42 van de verordening is geregeld dat evaluatie zal plaatsvinden in het jaar 2006.

### **Norm 3: Expliciete en eenduidige meerjarenafspraken**

Het stadsdeel heeft geen meerjarenafspraken met de SWWesterpark.

### **Norm 4: Adequate informatievoorziening van DB richting stadsdeelraad**

Op basis van de programmabegroting 2005 is het voor raadsleden mogelijk een goed beeld te krijgen van de subsidieverstrekking aan SWWesterpark. Onder het "Programma Sociaal Culturele Activiteiten" is een overzicht opgenomen van de aan SWWesterpark toegekende subsidies die als prioriteit zijn aangemerkt. In Bijlage 3 bij deze begroting is een totaaloverzicht van te verstrekken subsidies opgenomen. Alle subsidies die aan de SWWesterpark verstrekt worden, staan hier expliciet vermeld.

De jaarrekening over 2004 kent niet dezelfde explicietheid. Uit de Bijlage 15 (Overzicht grote inkomensoverdrachten) is niet één op één af te leiden hoeveel subsidie aan SWWesterpark verstrekt is.

Van de grote gesubsidieerde instellingen (waaronder SWWesterpark) ontvangt de raad het jaarverslag ter kennisname. Het stadsdeel heeft bewerkstelligd dat het jaarverslag van SWWesterpark eerder in het jaar aan het DB ter beschikking wordt gesteld. In het verleden kwam het jaarverslag pas in het najaar in de raadscommissie. Nu is het inhoudelijke jaarverslag beschikbaar in april waardoor de raad er sneller kennis van kan nemen.

Wanneer zich belangrijke ontwikkelingen voordoen met betrekking tot de uitvoering van het welzijnswerk, wordt de raad daar over geïnformeerd. Waar nodig wordt de raadscommissie Welzijn actief bij vraagstukken betrokken. De raad is in september 2004 op vertrouwelijke basis geïnformeerd over de Rapportage Quicksan 2004, een onderzoek uitgevoerd door de SWWesterpark. In het verlengde daarvan heeft de raadscommissie Welzijn geadviseerd over de verzelfstandiging van de kinderopvang. Ook het Strategisch Beleidsplan 2003-2006 van SWW is in de raadscommissie besproken. In deze nota werd in verband met risicospreiding een schaalvergroting van SWWesterpark voorgesteld te realiseren door de fusie met een andere welzijnsinstelling. Het DB stond hier gereserveerd tegenover, maar ging onder voorwaarden akkoord met dit voorstel.

De stadsdeelraad stelt zichzelf daarnaast ook actief op waar het gaat om welzijn. Zij vraagt geregeld zelf naar de stand van zaken. Er is daarnaast relatief veel contact tussen de raadsleden en de uitvoerenden van SWWesterpark. Vanuit de instelling probeert men ook aansluiting te houden met de raad. Bij relevante vergaderingen van de raad(scommissie) is de directeur vrijwel altijd aanwezig en recent hebben het jongerenwerk en het buurthuiswerk zich gepresenteerd aan de raad.

## Deelconclusie

Op basis van het bovenstaande komt de rekenkamer tot het volgende oordeel:

Norm		Oordeel
1	Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen	+/-
2	Periodieke evaluatie van welzijnssubsidiëring	+/-
3	Expliciete en eenduidige meerjarenafspraken	n.v.t.
4	Adequate informatievoorziening van DB richting stadsdeelraad	+

Ten aanzien van de eerste twee normen oordeelt de rekenkamer dat de invulling die stadsdeel Westerpark geeft op onderdelen in orde is, maar dat er tegelijkertijd een aantal belangrijke tekortkomingen zijn. Net als in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer zijn procesbeschrijvingen slechts op onderdelen beschikbaar en vindt er geen periodieke evaluatie van het integrale welzijnsbeleid plaats.

De informatievoorziening richting de stadsdeelraad is naar het oordeel van de rekenkamer goed op orde in stadsdeel Westerpark.

### 5.3.5 Conclusie

Onze bevindingen ten aanzien van het algemene subsidieverstrekkingproces zien er samengevat als volgt uit:

Tabel 5.2 – Eindoordelen subsidieverstrekkingproces in algemene zin<sup>29</sup>

Normen	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
1	-	+/-	+/-	+/-
2	+	+/-	+/-	+/-
3	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
4	+/-	+/-	+	+
<b>Eindoordeel subsidieverstrekkingproces per stadsdeel</b>	<b>+/-</b>	<b>+/-</b>	<b>+/-</b>	<b>+/-</b>

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Het subsidieverstrekkingproces in algemene zin voldoet in de vier onderzochte stadsdelen gedeeltelijk aan de door de rekenkamer gestelde normen. De rekenkamer signaleert de meeste tekortkomingen bij de praktische toepassing van subsidieverordeningen en de periodieke evaluatie van zowel het welzijnsbeleid als het subsidieproces.

### Praktische toepassing van subsidieverordeningen

De subsidieverordening is niet of slechts gedeeltelijk vertaald naar de dagelijkse praktijk in de vorm van bijvoorbeeld procesbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, checklists en een subsidievolgsysteem die de subsidieprocedure bewaakt. Hierdoor is een juiste toepassing van de bepalingen uit de subsidieverordening niet gegarandeerd en is het gevaar aanwezig dat de regelgeving van stadsdelen voor subsidies een 'wassen neus' is. Door het beschrijven van processen en functies wordt een eenduidige werkwijze bevorderd. Intern

heeft dit een functie, maar ook in de relatie met de gesubsidieerde instelling heeft dit toegevoegde waarde. Juist bij het subsidieproces dat vaak complex is doordat veel medewerkers erbij betrokken zijn, is het van belang dat de gang van zaken helder is omschreven en niet afhankelijk is van de aanwezigheid van een bepaalde persoon.

In het bijzonder in stadsdeel Amsterdam-Noord zijn de bepalingen uit de subsidieverordening niet verankerd in dagelijkse werkprocessen. Heldere proces- en functiebeschrijvingen en standaardisatie van belangrijke subsidiedocumenten ontbreken daar. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer was het tot voor kort ook slecht gesteld met de implementatie en werkbaarheid van de subsidieverordening. Door het ontbreken van duidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden is het stadsdeel jarenlang te zeer afhankelijk geweest van de wijze van taakinfilling door de individuele beleidsmedewerkers. Gelet op het door het stadsdeel ingezette verbetertraject acht de rekenkamer het mogelijk dat er op relatief korte termijn verdere verbeteringen optreden.

#### **Periodieke evaluatie van beleid en subsidieproces**

In slechts één van de vier onderzochte stadsdelen (Amsterdam-Noord) vindt een periodieke evaluatie plaats van zowel het welzijnsbeleid als het subsidieproces. Naar aanleiding van de evaluaties heeft het stadsdeel de subsidieverordening in 2005 aangepast, de integrale welzijnsnota uit 1998 is nog niet geactualiseerd. In de overige drie stadsdelen beperkt de periodieke evaluatie zich tot onderdelen van het welzijnsbeleid. Een periodieke evaluatie van het integrale welzijnsbeleid en het subsidieproces ontbreekt daar en vormt geen vast onderdeel van de beleidscyclus.

#### **Expliciete meerjarenafspraken**

Geen van de vier stadsdelen hebben in 2004 meerjarenafspraken gemaakt met de brede welzijnsinstellingen. De rekenkamer heeft derhalve hierop geen toets kunnen uitvoeren. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is wel een zogenaamde 'dakpanconstructie' in ontwikkeling voor het maken van meerjarenafspraken. Deze constructie komt erop neer dat het productenaanbod van Impuls in een aantal delen wordt opgesplitst. Voor elk deel wordt een contract afgesloten. De looptijden van deze contracten verschillen in eerste instantie, herziening/verlenging vindt vervolgens voor vier jaar plaats. Op deze manier loopt er elk jaar een contract af. Het stadsdeel hoopt hiermee een goede balans gevonden te hebben tussen de door hen zelf gewenste flexibiliteit en de behoefte van de instelling aan continuïteit. De rekenkamer ziet dit als een creatief instrument om continuïteit en flexibiliteit te verankeren.

#### **Adequate informatievoorziening**

Twee van de vier onderzochte stadsdelen (Oost/Watergraafsmeer en Westerpark) informeren de stadsdeelraad en het DB op een adequate wijze over de subsidieverstrekking aan de brede welzijnsinstelling. Dit wordt gedaan door de stadsdeelraad en het DB structureel de stadsdeelbegroting (met daarin de doelstellingen) en de jaarrekening van het stadsdeel (met daarin de realisatie) toe te sturen en daarnaast incidenteel informatie over belangrijke ontwikkelingen met de instellingen toe te sturen. In de stadsdelen Amsterdam-Noord en Geuzenveld-Slotermeer geven de stadsdeelbegroting en de jaarrekening van het stadsdeel geen inzicht in de omvang van de aan de instelling verstrekte subsidie.

## 5.4 De subsidieaanvraag

### 5.4.1 Amsterdam-Noord

#### Norm 1: Heldere opdrachtformulering

Stadsdeel Amsterdam-Noord hanteert een standaardbrief om de vraagformulering aan Kansweb duidelijk te maken. De rekenkamer ontving de brief 'vraagformulering 2004' van het stadsdeel. Sinds de invoering van de programmabegroting neemt stadsdeel Amsterdam-Noord nadrukkelijk de doelstellingen uit de begroting op in de vraagformulering. Van de instellingen wordt gevraagd dat zij een koppeling maken tussen deze doelstellingen en de producten/activiteiten die zij leveren.

In een bijlage bij de brief specificiert het stadsdeel haar specifieke vragen en wensen per doelgroep. Ook geeft het stadsdeel aan welke wijzigingen er zijn ten opzichte van 2003.

Norm	Uitnodiging d.d. maart 2003
a. Typering gewenste aanbod gerelateerd aan beleidsdoelstelling	<p><i>Algemeen:</i> Sociaal culturele activiteiten die uitvoering geven aan de door het stadsdeel geformuleerde doelstellingen in de integrale welzijnsnota 'Welzijn: naar een lokaal sociaal beleid'. De uitgangspunten van dit welzijnsbeleid worden kort beschreven in de brief.</p> <p><i>Specifiek:</i> In de bijlage bij de brief formuleert het stadsdeel specifieke wensen per doelgroep.</p>
b. Voorwaarden subsidieverstrekking	<ul style="list-style-type: none"><li>• de algemene subsidieverordening Amsterdam-Noord is van toepassing;</li><li>• in aanvraag moet voor elk product ingegaan worden op probleemstelling waar product antwoord op moet geven, doelstelling, doelgroep, activiteiten en prestaties, financiële onderbouwing, samenwerking met andere instellingen en meting tevredenheid klanten/bereik klanten;</li><li>• de instelling rapporteert periodiek aan het stadsdeel over de prestaties en besteding van de met het stadsdeel overeengekomen budgetten;</li><li>• als grondslag voor de kostprijsberekening is het prijspeil 2003 het uitgangspunt;</li><li>• in de aanvraag moet worden aangegeven wat de gevolgen in 2004 zijn als de ID-banen niet gecontinueerd worden.</li></ul>
c. Procedure rond indienen aanvraag	De instelling wordt verzocht om de offerte 2004 in te dienen voor 1 mei 2003.

#### Deelconclusie

De opdrachtformulering door stadsdeel Amsterdam-Noord voldoet geheel aan de door de rekenkamer gestelde normen voor heldere opdrachtformulering.

### 5.4.2 Geuzenveld-Slotermeer

#### Norm 1: Heldere opdrachtformulering

Tot en met 2005 werd in het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer niet gewerkt met schriftelijke uitnodigingen voor subsidieaanvragen, maar gebeurde dat – als het al gebeurde – mondeling. Voor het subsidiejaar 2006 is voor het eerst een standaardbrief ontwikkeld. Toetsing van deze brief aan de normen van de rekenkamer geeft het volgende beeld:

Norm	Standaarduitnodiging t.b.v. 2006
a. Typering gewenste aanbod gerelateerd aan beleidsdoelstelling	Brief gaat zelf niet inhoudelijk in op het door het stadsdeel gewenste aanbod. Wel wordt voor een indruk van het stadsdeelbeleid verwezen naar de op te vragen/te downloaden Programmabegroting 2005-2008.
b. Voorwaarden subsidieverstrekking	Aangegeven wordt dat m.i.v. 1 januari 2006 de nieuwe subsidieverordening van kracht is (als bijlage bijgevoegd).
c. Procedure rond indienen aanvraag	Brief geeft informatie over: <ul style="list-style-type: none"> <li>• uiterlijk datum indienen aanvraag (1 mei 2005);</li> <li>• gebruik van het subsidieaanvraagformulier;</li> <li>• contactpersoon in geval van vragen;</li> <li>• verdere procedure van het stadsdeel.</li> </ul>

### Deelconclusie

De rekenkamer vindt het zorgelijk dat het stadsdeel niet eerder dan 2006 werkt met schriftelijke uitnodigingen. De uitnodigingsbrief 2006 voldoet voor wat betreft het informeren over voorwaarden en procedurele aspecten aan de norm. Qua typering van het gewenste aanbod is dit niet het geval. De rekenkamer vindt het verwijzen naar de programmabegroting geen voldoende alternatief. De rekenkamer constateert net als in de uitgevoerde quickscan (Auditing & Consultancy services, 2003) dat een koppeling tussen de inhoudelijke doelstellingen op het gebied van welzijn en de subsidie ontbreken. In de standaarduitnodiging wordt geen link gelegd met het gewenste aanbod en de doelstellingen van het stadsdeel.

#### 5.4.3 Oost/Watergraafsmeer

##### Norm 1: Heldere opdrachtformulering

Voor de subsidieaanvraag voor het jaar 2004 heeft het stadsdeel gebruik gemaakt van een schriftelijke uitnodiging die op 7 februari 2003 verzonden is aan de SWWatergraafsmeer. Wanneer deze uitnodiging naast de door de rekenkamer gestelde norm wordt gelegd geeft dit het volgende beeld:

Norm	Uitnodiging d.d. 7 februari 2003
a. Typering gewenste aanbod gerelateerd aan beleidsdoelstelling	Brief gaat niet in op het door het stadsdeel gewenste aanbod.
b. Voorwaarden subsidieverstrekking (prijs/kosten, kwaliteit, fasering)	Brief bevat geen door het stadsdeel gestelde voorwaarden.
c. Procedure rond indienen aanvraag	Brief geeft aan dat aanvraag voor 1 april 2003 ingediend moet zijn en dat de aanvraag vergezeld moet gaan van een begroting en een werkplan. Voor het opstellen hiervan zijn uitgangspunten bijgevoegd die met name technisch van aard zijn.

### Deelconclusie

De opdrachtformulering door het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer voldoet niet aan de door de rekenkamer gestelde norm. Er wordt alleen ingegaan op de procedure. Inhoudelijke duiding in termen van te realiseren beleid en daarbij in acht te nemen voorwaarden ontbreken geheel.

#### 5.4.4 Westerpark

##### Norm 1: Heldere opdrachtformulering

Vaste subsidierelaties in het stadsdeel Westerpark worden schriftelijk herinnerd aan de mogelijkheid tot het indienen van een subsidieaanvraag. De rekenkamer heeft in dit kader van het stadsdeel de standaardbrief ten behoeve van de subsidieaanvraag 2005 ontvangen. Wensen ten aanzien van de subsidieaanvraag zijn door het stadsdeel niet in de uitnodiging opgenomen maar mondeling in het zogenaamde “voorjaarsgesprek” tussen SWWesterpark en de portefeuillehouder. Ook is er een aparte “SWWesterpark-workshop” die in maart/april plaatsvindt en waar de afdeling Welzijn een dagdeel met het managementteam van de SWWesterpark om tafel zit om over de koers voor het volgende jaar te praten.

Norm	Uitnodiging d.d. mei 2004
a. Typering gewenste aanbod gerelateerd aan beleidsdoelstelling	Brief bevat geen aanduiding van het door het stadsdeel gewenste aanbod.
b. Voorwaarden subsidieverstrekking	Brief bevat geen voorwaarden of verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening.
c. Procedure rond indienen aanvraag	De brief geeft de uiterste inleverdatum en schetst de verdere procedure die het stadsdeel volgt.

##### Deelconclusie

De opdrachtformulering door stadsdeel Westerpark voldoet slechts gedeeltelijk aan de door de rekenkamer gestelde norm. In de schriftelijke uitnodiging wordt alleen ingegaan op de procedure. Er wordt op voorhand alleen mondeling richting gegeven aan de aanvraag van de instelling. Voor de duidelijkheid en het voorkomen van misstanden verdient het volgens de rekenkamer de voorkeur de opdrachtformulering ook schriftelijk vast te leggen.

#### 5.4.5 Conclusie

In deze paragraaf analyseerden we er in hoeverre er bij de subsidieaanvraag sprake is van een heldere opdrachtformulering door het stadsdeel. De bevindingen zijn samengevat in tabel 5.3:

Tabel 5.3 – Eindoordeel over subsidieaanvraag in vier stadsdelen

	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
<b>Normen voor heldere opdrachtformulering</b>				
a Typering gewenste aanbod gerelateerd aan beleidsdoelstelling	+	-	-	+/-
b Voorwaarden subsidieverstrekking	+	+	-	-
c Procedure rond indienen aanvraag	+/-	+	+	+
<b>Eindoordeel per stadsdeel</b>	<b>+</b>	<b>+/-</b>	<b>+/-</b>	<b>+/-</b>

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Van de vier onderzochte stadsdelen stuurt alleen Amsterdam-Noord voorafgaand aan de eigenlijke subsidieverstrekking op expliciete schriftelijke wijze op het aanbod dat zij wenst. Bij de overige stadsdelen is geen sprake van een heldere schriftelijke opdrachtformulering omdat er alleen wordt ingegaan op de procedure en in een enkel geval ook op de voorwaar-



den van de subsidieverstrekking (Geuzenveld-Slotermeer). In de standaarduitnodigingen van deze stadsdelen wordt geen link gelegd met het gewenste aanbod en de doelstellingen van het stadsdeel. Hierdoor laten de stadsdelen achterwege om op voorhand richting te geven aan de aanvraag van de instelling. Stadsdeel Westerpark probeert evenwel sturing te geven via een workshop voorafgaand aan de subsidieaanvraag.

De rekenkamer vindt het zorgelijk dat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer niet eerder dan 2006 werkt met schriftelijke uitnodigingen. De uitnodigingsbrief 2006 voldoet voor wat betreft het informeren over voorwaarden en procedurele aspecten aan de norm. Wat betreft de typering van het gewenste aanbod is dit niet het geval. De rekenkamer vindt het verwijzen naar de programmabegroting geen voldoende alternatief.

## 5.5 Subsidieverlening

### 5.5.1 Amsterdam –Noord

#### **Norm 1: Vaste onderdelen van de subsidiebeschikking**

Stadsdeel Amsterdam-Noord heeft de subsidieverlening voor sociaal cultureel werk vastgelegd in één beschikking (Herziene beschikking 2004, 28 april 2004) die nader is uitgewerkt in een uitvoeringsovereenkomst. De beschikking voor budgetsubsidieverlening gaat in op de financiële situatie van Kansweb, knelpunten (invoering loonfunctiegebouw) en knelpunten tussen het geoffreerde pakket en de beschikbare middelen.

Uitvoeringsafspraken worden als bijlage bij de beschikking gevoegd in een zogenaamd 'Uitvoeringsovereenkomst'. Dit contract wordt door zowel het stadsdeel als Kansweb ondertekend. De geschetste werkwijze wordt voor Kansweb nu drie jaar gevolgd. Het Uitvoeringsovereenkomst bevat de concrete afspraken per product ten aanzien van budget, aantal deelnemers en aantal activiteiten

- a. *de doorvertaling van welzijnsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten:*  
Zoals gevraagd in de opdrachtformulering van het stadsdeel is in de offerte van Kansweb per product aangegeven wat de doelstelling en doelgroep is. De subsidieverlening-beschikking gaat niet in op de doelstellingen, maar geeft simpelweg aan dat het stadsdeel op basis van de ingediende offerte besloten heeft subsidie beschikbaar te stellen. Het Uitvoeringsovereenkomst bevat de concrete afspraken per product ten aanzien van budget, aantal deelnemers en aantal activiteiten.

Overigens werkt het stadsdeel voor het subsidiejaar 2005 met Kansweb voor het eerst met de zogenaamde "80-20 regeling". Dit betekent dat per productgroep het budget voor 80% wordt vastgelegd aan de hand van product-/prestatieafspraken. De overige 20% is bedoeld voor flexibele inzet. Zo kan ingespeeld worden op actuele ontwikkelingen in het stadsdeel. Voor het bestemmen van de 20% heeft Kansweb toestemming van het stadsdeel nodig.

- b. *het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt:*  
De beschikking d.d. 5 maart 2004 vermeldt het totaal beschikbare bedrag (€ 5,7 miljoen) voor Kansweb en ook de beschikbare bedragen per productgroep. Het totale bedrag is lager dan Kansweb in haar offerte had voorgesteld. Het stadsdeel geeft in de beschikking aan hoe zij de verminderde afname van producten gerealiseerd wil zien.

c. *heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling:*

Het uitvoeringsovereenkomst bevat passages waarin wordt ingegaan op de rapportageverplichtingen in het algemeen en specifiek per product.

Algemeen geldt dat Kansweb het stadsdeel twee maal per jaar dient te informeren over de voortgang met betrekking tot de uitvoering van de gemaakte afspraken en ingezette middelen in de vorm van Maraps:

1. eerste Marap (1 augustus lopende subsidiejaar) waarin wordt ingegaan op grote positieve of negatieve verschillen die in de eerste vijf maanden zijn opgetreden;
2. tweede Marap (1 februari, jaarna het subsidiejaar) waarin naast de positieve en negatieve afwijkingen ook wordt ingegaan op de onderwerpen die van belang zijn voor het volgende subsidiejaar.

De uitvoeringsovereenkomst bepaalt dat de informatie in de Maraps moet gaan over de resultaten zoals die zijn geformuleerd bij de verschillende productgroepen. Bij een afwijking van meer dan 10% ten opzichte van de geplande raming dient gedetailleerd aangegeven te worden wat de mogelijke oorzaken zijn van de afwijking en welke maatregelen getroffen worden.

Naast de Maraps dient Kansweb voor 1 april na het subsidiejaar een financiële eindrapportage te maken.

Meer specifiek geeft het uitvoeringsovereenkomst per product aan welke gegevens de verslaglegging van een bepaald product moet bevatten. Zo moet de verslaglegging over sociaal cultureel werk voor volwassenen de volgende gegevens bevatten:

- het aantal georganiseerde activiteiten;
- de aard van de activiteit, cursus, bijeenkomst etc;
- de duur en de frequentie van de activiteiten;
- het bereik van activiteiten uitgedrukt in aantallen deelnemers, cursisten etc.;
- bij doelgroepgerichte activiteiten het bereik van de doelgroep;
- tweemaal jaarlijks een steekproefsgewijs onderzoek naar de samenstelling van de deelnemersgroepen waarbij gekeken wordt naar leeftijd, afkomst en sociaal-economische status;
- het aantal deelnemers bij sociale activering dat doorstroomt naar scholing, werk of vrijwilligerswerk uitgesplitst naar uitstroomtraject;
- een tevredenheidsonderzoek onder de afnemers van de activiteiten.

d. *bevoorschottingstermijnen:*

De uitbetaling van de subsidie aan Kansweb vindt plaats in twaalf maandelijke termijnen.

e. *een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening:*

Het Uitvoeringsovereenkomst geeft aan dat ten aanzien van de subsidiëring het bepaalde in de Algemene Subsidieverordening van stadsdeel Amsterdam-Noord zoals dat in 1998 is vastgesteld, van toepassing is.

**Norm 2: Beoordeling financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling**

De accountmanager is verantwoordelijk voor de uiteindelijke beschikking tot subsidieverlening. In dit kader voert de accountmanager onderhandelingen met Kansweb over de financiële kaders en de inhoudelijke prestaties. Op basis van deze onderhandelingen wordt een conceptbeschikking opgesteld.

In het kader van de subsidieverlening 2004 is door stadsdeel Amsterdam-Noord expliciet stil gestaan bij de financiële situatie van Kansweb. In de brief voor subsidieverlening van 5 maart 2003 geeft het stadsdeel aan dat het, gezien de financiële knelpunten die bij de afrekeningen 1996-1999 en 2000 en 2001 naar voren kwamen, opdracht geeft voor een financiële doorlichting van Kansweb. Op basis van de doorlichting zal een plan van aanpak opgesteld worden waarmee in de toekomst een solide organisatie gewaarborgd zal worden.

### **Norm 3: Tijdigheid van de subsidieverlening**

De subsidieverordening van Amsterdam-Noord bevat geen termijnen voor subsidieverlening. Conform de Awb geldt dan dat 8 weken na aanvraag beschikt moet worden of de subsidieaanvrager op de hoogte gesteld moet worden van het moment waarop beschikt gaat worden (art. 4:13 Awb). De subsidieaanvraag van Kansweb voor 2004 is op 6 mei 2003 bij het stadsdeel binnengekomen. De beschikking voor subsidieverlening van het stadsdeel dateert van tien maanden later; namelijk 5 maart 2004. Hieruit blijkt dat niet is voldaan aan de voorwaarde uit de Awb dat 8 weken na de subsidieaanvraag beschikt moet worden. Onduidelijk is in hoeverre Kansweb op de hoogte gesteld is van de late beschikkingsdatum.

### **Deelconclusie**

De rekenkamer constateert dat de beschikking tot subsidieverlening in stadsdeel Amsterdam-Noord gedeeltelijk voldoet aan de normen. Er wordt voldaan aan de eerste twee normen voor de vaste onderdelen van de subsidiebeschikking en de beoordeling van de financiële positie van de instelling.

De rekenkamer signaleert een risicovolle tekortkoming bij het niet tijdig verlenen van de subsidie aan Kansweb (in maart van het subsidiejaar). Het stadsdeel heeft geen normen voor de tijdigheid van de subsidieverlening en voldoet (voor wat betreft de subsidieverlening 2004 aan Kansweb) niet aan de normen voor tijdigheid die uit de Awb voortvloeien. Hierdoor is Kansweb niet tijdig formeel op de hoogte gesteld van de hoogte van de subsidie en is het voor de welzijnsinstelling moeilijker om zorg te dragen voor een goede organisatorische en financiële planning.

## **5.5.2 Geuzenveld-Slotermeer**

### **Norm 1: Vaste onderdelen van de subsidiebeschikking**

Voor de beoordeling van dit onderdeel heeft de rekenkamer kennis genomen van de volgende beschikkingen tot subsidieverlening:

- Voorlopig maximaal subsidie 2004 d.d. 23 december 2003;
- Wijziging voorlopige subsidiebeschikkingen 2003 en 2004 op diverse onderdelen d.d. 13 juli 2004;
- Voorlopig maximaal subsidie Maatschappelijke Dienstverlening en Ouderenwerk 2004 d.d. 31 augustus 2004;
- Subsidiebestemming Kinderopvang 2004, deelbeschikking d.d. 31 januari 2005.

#### *a. de doorvertaling van welzijnsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten:*

De rekenkamer heeft in de onderzochte beschikkingen geen welzijnsdoelstellingen en productafspraken aangetroffen voor sociaal cultureel werk. In de beschikking d.d. 23 december 2003 is een voorlopig maximaal te verlenen subsidiebedrag opgenomen van € 3.030.637,-. Een verdere toedeling van dit bedrag aan productgroepen (sociaal cultureel werk, maatschappelijke dienstverlening, etc.) vindt in deze beschikking niet plaats. De beschikking meldt hierover:

*“In 2004 willen wij, evenals in 2003, afspraken met u maken over producten, prestaties en daaraan gekoppeld een prijs. Daarbij willen wij, op basis van ervaringen in 2003, komen tot verscherpte afspraken over de kwaliteit en voortgang. Ook zijn wij voornemens om nadere eisen te formuleren ten aanzien van de accountantsverklaring bij uw jaarrekening. Omdat het maken van dergelijke afspraken enige tijd zal vergen, ontvangt u hierbij een beschikking waarin een totaalbedrag als voorlopig maximaal subsidie is opgenomen. Deze beschikking dient u als kader te beschouwen waarbij in afzonderlijke convenanten de beleidsterreinen, de te leveren prestaties en de prijsafspraken nader dienen te worden uitgewerkt”.*

De rekenkamer constateert dat de bedoelde uitwerking slechts in beperkte mate heeft plaatsgevonden en dat voor zover het heeft plaatsgevonden dit in een zeer laat stadium is geweest. Voor maatschappelijke dienstverlening/ouderenwerk en kinderopvang heeft detaillering plaatsgevonden bij beschikking van 31 augustus 2004 respectievelijk 31 januari 2005. Voor de verschillende onderdelen van het sociaal cultureel werk – de focus van de rekenkamer bij dit onderzoek – heeft de rekenkamer op basis van de ontvangen documenten moeten constateren dat geen nadere inhoudelijke uitwerking heeft plaatsgevonden. Bij beschikking van 17 augustus 2004 is aangegeven dat het voorlopig maximaal subsidie voor sociaal cultureel werk naar boven wordt bijgesteld op basis van besprekingen die gevoerd zijn naar aanleiding een door Impuls ingediend bezwaar op de beschikking van 23 december 2003 (van € 522.424 naar € 728.700). In deze beschikking zijn echter geen nadere bepalingen over prestaties en andere voorwaarden opgenomen. Het stadsdeel verklaart dat er wel degelijk prestatie-afspraken zijn gemaakt, in die zin dat prestatievoorstellen uit de aanvraag door Impuls ongewijzigd zijn overgenomen als afspraak. Deze werkwijze blijkt echter niet uit de onderzochte documenten. Het stadsdeel heeft aangegeven in het kader van het verbetertraject verbetering te willen aanbrengen in het maken van prestatieafspraken.

b. *het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt:*

De beschikking d.d. 23 december 2003 vermeldt het maximaal totaal te verlenen subsidiebedrag. Dit bedrag is gelijkgesteld aan het bedrag dat in 2003 is verleend. In de andere beschikkingen wordt op het niveau van de daarin behandelde productgroepen aangegeven wat de maximale subsidie is. In geen van de beschikkingen wordt een relatie gelegd met de aanvraag zoals die door Impuls is ingediend. Dit ondanks het feit dat alle genoemde bedragen significant afwijken van de door Impuls gevraagde subsidie<sup>30</sup>.

c. *heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling:*

De beschikking d.d. 23 december 2003 vermeldt dat definitieve vaststelling plaatsvindt aan de hand van de jaarrekening die de instelling moet indienen voor 1 mei 2005. Deze jaarrekening dient voorzien te zijn van een accountantsverklaring. In de gewijzigde beschikking d.d. 17 augustus 2004 is niets opgenomen met betrekking tot de verantwoording door de instelling op het gebied van sociaal cultureel werk.

d. *bevoorschottingstermijnen:*

Bij beschikking d.d. 23 december 2003 is aangegeven dat 100% bevoorschotting plaatsvindt in dertien maandelijkse termijnen. In mei vindt dubbele bevoorschotting plaats. De precieze datum van betaling wordt niet aangegeven.

e. *een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening:*

De beschikkingen bevatten geen verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening. In de beschikking d.d. 23 december 2003 wordt Impuls wel geattendeerd op het feit dat er in 2004 een nieuwe verordening voorzien is.

### **Norm 2: Beoordeling financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling**

Bij de subsidieverlening wordt door het stadsdeel niet specifiek gekeken naar de financiële en organisatorische situatie van Impuls. Het stadsdeel beschouwt dit als de eigen verantwoordelijkheid van Impuls. Zolang de door de instelling ingediende jaarrekeningen voorzien zijn van goedkeurende accountantsverklaringen, ziet het stadsdeel geen aanleiding in het kader van de subsidieverlening extra te kijken naar de financiële situatie.

### **Norm 3: Tijdigheid van de subsidieverlening**

Op grond van de eigen subsidieverordening dient het stadsdeel binnen 13 weken na binnenkomst van de aanvraag een beschikking af te geven. In bijzondere omstandigheden wordt dit eenmalig te verlengd met ten hoogste 13 weken (art. 2.4 Algemeen aanvullende subsidieverordening Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer 2000).

De aanvraag voor 2004 is in april 2003 in definitieve versie door Impuls ingediend. De eerste verleningsbeschikking dateerde van 23 december 2003. De rekenkamer heeft geen DB-besluit tot uitstel aangetroffen en constateert dan ook dat de het stadsdeel haar eigen tijdsnorm niet heeft gerealiseerd.

Uit het ambtelijk interview komt naar voren dat het stadsdeel het precies halen van termijnen geen doel op zich vindt. Het stadsdeel hecht meer aan het realiseren van consensus tussen Impuls en het stadsdeel over de te leveren producten, zodat bezwaar- en beroepsprocedures vermeden worden en veel tijd bespaard kan worden. Gelet op het ontbreken van concrete productafspraken voor SCW in de verleningsbeschikkingen 2004, lijkt dit argument hier echter geen opgang te vinden.

### **Deelconclusie**

Het beeld dat ontstaat na onderzoek van de subsidieverlening over 2004 baart zorgen. De subsidieverlening over dit jaar voldoet op vrijwel geen enkel onderdeel aan de door de rekenkamer gehanteerde normen. Het meest zorgelijk vindt de rekenkamer het feit dat er geen afspraken zijn gemaakt over de inzet van de verleende subsidie voor het sociaal cultureel werk. Het stadsdeel stelt € 728.700 beschikbaar zonder aan te geven wat zij hiervoor als tegenprestatie wenst.

#### **5.5.3 Oost/Watergraafsmeer**

##### **Norm 1: Vaste onderdelen van de subsidiebeschikking**

Voor de beoordeling van dit onderdeel heeft de rekenkamer gekeken naar de volgende beschikkingen tot subsidieverlening:

- Herziene beschikking 2004 Buurthuiswerk d.d. 16 juni 2004;
- Herziene beschikking 2004 SWW Tiener- en jongerenwerk en Newtonstraat d.d. 16 juni 2004;
- Herziene beschikking 2004 Speeltuinwerk d.d. 16 juni 2004;
- Herziene beschikking 2004 Sportbuurtwerk d.d. 16 juni 2004.

De beschikkingen zijn voorzien van het predikaat “herzien” omdat zij zijn aangepast naar aanleiding van een door de SWWatergraafsmeer ingediend bezwaarschrift.

a. *de doorvertaling van welzijnsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten:*

In elk van de onderzochte beschikkingen geeft het stadsdeel een omschrijving van de activiteit en de doelstelling die zij hierbij voor ogen heeft. Tevens wordt aangegeven wat de doelgroep is. In de beschikkingen wordt niet verwezen naar het stadsdeelbeleid. In drie van de vier beschikkingen zijn gekwantificeerde prestatieafspraken opgenomen. Voor het jaar 2004 is voor het eerst met de instelling afgesproken dat er na afloop afgerekend wordt op de daadwerkelijke prestatie. Voor het speeltuinwerk ontbreken expliciete prestatie-afspraken.

Onderstaande tabel illustreert de trits doelstelling/doelgroep – activiteit – prestatie-afspraken.

Tabel 5.4 – Doelstellingen en prestatieafspraken in beschikking aan SWWatergraafsmeer

Beschikking	Doelstelling/ doelgroep	Omschrijving gevraagde activiteit	Prestatieafspraken (illustratief)
Buurthuis-werk	<p>Een bijdrage leveren aan bevolkingsgroepen die in een achterstandsituatie verkeren of in een dergelijke situatie dreigen te komen, waarbij participatie centraal moet staan</p> <p>Doelgroep:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kinderen 4-11 jaar</li> <li>• volwassenen algemeen, vrouwen en ouderen in het bijzonder</li> <li>• woonachtig in Oost/Wgm</li> </ul>	<p>Het aanbieden van een activiteitenaanbod op het gebied van ontspanning en vorming/educatie in en vanuit de buurtcentra De Vergulde Eenhoorn, Brinkhuis, Park de Meer</p>	<p>Per buurthuis is uitgesplitst naar kinder- en volwassenenwerk aangegeven welke activiteiten gerealiseerd moeten worden uitgedrukt in aantal contacturen, gemiddeld aantal deelnemers per uur en deelnemers-contacturen.</p> <p>Er zijn vijf categorieën activiteiten: eenmalig, langlopend, cursussen creatief, cursussen educatief, vrij in te vullen</p> <p>Daarnaast zijn er prestatieafspraken over openstelling van de buurthuizen en uren ruimtegebruik door derden.</p>
Tiener- en jongerenwerk	<p>Algemeen doel jeugdbeleid: voorwaarden creëren zodat alle jongeren kunnen opgroeien tot volwassenen die in staat zijn tot zelfstandige en evenredige deelname aan alle facetten van het leven</p> <p>Speerpunten stadsdeel 2004:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• evenredige deelname allochtone jongeren</li> <li>• aandacht voor jongerenparticipatie</li> </ul>	<p>Specifiek doel van deze taak: zorgdragen voor aantrekkelijk vrijetijdsaanbod voor jongeren van 12-24 jaar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de activiteiten vinden plaats vanuit min. 4 locaties verspreid over het stadsdeel</li> <li>• min. op twee verschillende dagdelen per week inloopactiviteiten</li> <li>• min. op 5 dagdelen per week gerichte activiteiten</li> <li>• min. 520 contacturen met min. 10.000 deelnemers-contacturen recreatieve activiteiten</li> <li>• % allochtone deelnemers = min. % allochtone jongeren in Wgm</li> <li>• etc.</li> </ul>

Beschikking	Doelstelling/ doelgroep	Omschrijving gevraagde activiteit	Prestatieafspraken (illustratief)
Speeltuinwerk	<p>Het versterken van de sociale verbanden in de buurt en daar waar nodig bewoners uit hun isolement helpen en steunen bij hun persoonlijke ontwikkeling, alsmede het aanbieden van ontspanningsmogelijkheden</p> <p>Doelgroep: speeltuinen zijn toegankelijk voor alle buurtbewoners. De activiteiten zijn gericht op 2- tot 18-jarigen</p>	<p>Het instandhouden van kwalitatief goede en veilige speeltuinvoorzieningen en het aanbieden van activiteiten op het gebied van recreatie en sport i.s.m. afdeling Sport en Recreatie van het stadsdeel en het kinder-/buurthuis-/tiener-/jongeren- en sportbuurtwerk van de SWWatergraafsmeer in de speeltuinen Betondorp, Don Bosco, Frankendeal en Linnaeus-parkkwartier</p>	<p>Geen duidelijk gekwantificeerde prestatieafspraken.</p>
Sport-buurtwerk	<p>Stimuleren van sportdeelname en aan buurtbewoners bieden van de mogelijkheid kennis te maken met verschillende sporten en spelen met als doel ontmoeting en recreatie.</p> <p>Doelgroep:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• met name 6-20 jarigen uit Wgm</li> <li>• in mindere mate 50+-ers uit Wgm</li> </ul>	<p>De activiteiten worden georganiseerd op straat, op sportvelden, in speeltuinen, in de sporthal en in gymzalen in de regio Watergraafsmeer.</p>	<p>Minimaal aantal te leveren contacturen en deelnemerscontacturen per doelgroep</p> <p>Personele inzet in uren/dagen bij activiteiten van de afdeling Sport van het stadsdeel of gezamenlijke activiteiten</p>

Uit het ambtelijke interview is naar voren gekomen dat de betrokken beleidsmedewerkers het welzijnsbeleid een onvoldoende kader vinden bieden voor de aansturing van de welzijnsinstellingen; er is behoefte aan meer concrete door het bestuur benoemde speerpunten.

De door de rekenkamer onderzochte herziene beschikkingen zijn door het stadsdeel afgegeven naar aanleiding van een door de SWWatergraafsmeer ingediend bezwaarschrift met betrekking tot de initiële beschikkingen. Het voornaamste bezwaar betrof de gedetailleerdheid van de in eerste instantie opgenomen prestatieafspraken. Het stadsdeel wilde bijvoorbeeld op het niveau van deelnemerscontacturen voor een cursus Engels afspraken maken. Het bezwaar van de instelling heeft er toe geleid dat hiervan is afgezien en de afspraken op een hoger abstractieniveau zijn gemaakt.

b. *het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt:*

De vier onderzochte beschikkingen vermelden allen het verleende subsidiebedrag. In het geval van buurthuiswerk en speeltuinwerk is dit subsidiebedrag verbijzonderd naar de verschillende locaties die door de SWWatergraafsmeer in stand worden gehouden.

c. *heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling:*

De beschikkingen bevatten alle vier een passage waarin wordt ingegaan op de rapportageverplichtingen. Het stadsdeel stelt in alle gevallen een schriftelijke financiële en inhoudelijke eindrapportage verplicht overeenkomstig de verordening in te dienen op uiterlijk 31 maart 2005. De financiële rapportage dient vergezeld te gaan van een accountantsverklaring. Tussentijdse verantwoordingen worden niet gevraagd.

De rekenkamer is van oordeel dat de in de beschikkingen buurthuiswerk, tiener- en jongerenwerk en sportbuurthuiswerk opgenomen verplichtingen voor de inhoudelijke verantwoordingsinformatie toereikend zijn. Elke beschikking geeft aan waarop de verantwoordingsrapportage moet ingaan. Bij de beschikking voor speeltuinwerk dient de instelling zich te verantwoorden over onder andere het aantal activiteiten, deelnemers daaraan, openingsuren, bezoekers speeltuin én eventuele afwijkingen van prestaties. Het stadsdeel is in de formulering niet scherp genoeg, waardoor zij het risico loopt op basis van de verantwoordingsinformatie onvoldoende zicht te krijgen op de mate waarin voldaan wordt aan gemaakte afspraken. De functie van het maken van afspraken wordt ondermijnd, evenals de mogelijkheid tot “afrekenen”.

d. *bevoorschottingstermijnen:*

In alle vier de beschikkingen wordt vermeldt dat er per kwartaal bevoorschot wordt. In de beschikkingen voor buurthuiswerk en tiener- en jongerenwerk wordt expliciet vermeldt dat er per kwartaal 1/4 van het subsidiebedrag overgemaakt wordt. Voor het speeltuinwerk en het sportbuurthuiswerk ontbreekt deze bepaling; de formulering onder het kopje “wijze van betaling” is bij deze twee beschikkingen erg onduidelijk. In geen enkele beschikking wordt de datum van betaling aangegeven.

e. *een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening:*

In alle vier de beschikkingen is een verwijzing opgenomen naar de van toepassing zijnde algemene en bijzondere subsidieverordening van het stadsdeel.

## **Norm 2: Beoordeling financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling**

Uit het onderzoek van de rekenkamer is niet gebleken dat in het kader van de subsidieverlening 2004 expliciet door het stadsdeel is stilgestaan bij de financiële situatie van de instellingen of elementen van het interne beheer.

## **Norm 3: Tijdigheid van de subsidieverlening**

Conform de eigen verordening van het stadsdeel zou de beschikking tot subsidieverlening binnen zes weken na vaststelling van de stadsdeelbegroting dan wel uiterlijk 31 december van het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar afgegeven moeten worden. Uit de herziene beschikkingen blijkt dat de initiële verleningsbeschikkingen dateren van 6 februari 2004, hiermee is niet voldaan aan de voorwaarde uit de eigen verordening om uiterlijk op 31 december van het voorgaande jaar te beschikken.

## **Deelconclusie**

Ten aanzien van de beschikking tot subsidieverlening constateert de rekenkamer verschillende tekortkomingen. De door de rekenkamer onderscheiden elementen komen wel terug in de onderzochte beschikkingen, maar op onderdelen is de invulling ervan ontoereikend. Dit betreft de volgende punten:

- beschikkingen bevatten beleidsdoelstellingen maar deze lijken niet afkomstig te zijn uit door de stadsdeelraad vastgestelde beleidskaders;
- in de beschikkingen ontbreken bevoorschottingsdata.

Ten aanzien van de normen met betrekking tot de beoordeling van de financiële positie en de tijdigheid van de verleningsbeschikking concludeert de rekenkamer dat het stadsdeel hieraan geen invulling geeft.



#### 5.5.4 Westerpark

##### **Norm 1: Vaste onderdelen van de subsidiebeschikking**

Voor de beoordeling van de subsidieverlening van het stadsdeel Westerpark heeft de rekenkamer kennis genomen van de volgende beschikkingen:

- Subsidieverlening 2004, SWWesterpark, programma 140 d.d. 7 juli 2004;
- Subsidieverlening 2004 spel-o-theken en spelinloop d.d. 16 april 2004;
- Subsidieverlening 2004 Jeugdbeleid d.d. 16 juli 2004;
- Subsidieverlening 2004 t.b.v. centraal bureau SWWesterpark d.d. 31 december 2004.

De rekenkamer constateert dat de vier beschikkingen van stadsdeel Westerpark allen volgens hetzelfde stramien zijn opgebouwd.

Tot en met 2004 ontving de SWWesterpark naast de reguliere beschikkingen ten behoeve van de uitvoering van activiteiten een zogenaamde Centraal Bureau-subsidie voor de bekostiging van de overhead. Dit budget is bij de oprichting van de SWWesterpark toegekend en vervolgens jaarlijks geïndiceerd, zonder nadere schriftelijke afspraken. Pas vanaf 2004 wordt de subsidieverleningsbrief opgenomen en worden nadere afspraken gemaakt. De overhead van de SWWesterpark was jaarlijks opgenomen in de stadsdeelbegroting, waar over de raad heeft besloten. Vanaf 2005 moet de SWW de overhead verdelen over de verschillende productgroepen en is de afzonderlijke subsidie komen te vervallen. Hiertoe zijn afspraken gemaakt met de instelling.

Het stadsdeel probeert richting SWWesterpark per programma te beschikken om het aantal beschikkingen te beperken. Tot voor een aantal jaar geleden werd per activiteit beschikt. Door zoveel mogelijk per programma te beschikken kan er meer eenheid komen in de verlening.

a. *de doorvertaling van welzijnsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten:*

In geen van de onderzochte beschikkingen wordt de relatie met de doelstellingen van het stadsdeelbeleid expliciet gelegd. Bij drie van de vier onderzochte beschikkingen (jeugdbeleid, spel-o-theken en buurthuiswerk) worden de beoogde taken en beoogde resultaten vermeld in een bijlage van de beschikkingsbrief. De beschikking van de subsidie voor het centrale bureau SWWesterpark bevat geen informatie over activiteiten, resultaten en doelstellingen.

b. *het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt:*

De vier onderzochte beschikkingen vermelden de maximale subsidie die ter beschikking wordt gesteld. De beschikkingen voor jeugdbeleid, buurthuiswerk en het centrale bureau geven aan hoe het maximaal beschikbare bedrag verdeeld is over de verschillende activiteiten. Alleen in de beschikking voor de subsidie voor het centrale bureau van SWWesterpark licht het stadsdeel toe hoe het subsidiebedrag tot stand is gekomen.

c. *heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling:*

De vier onderzochte verleningsbeschikkingen zijn helder over de verantwoordingsrapportage die zijn van SWWesterpark verwachten. Het stadsdeel verlangt voor 1 maart in het jaar na de subsidie:

- een inhoudelijk werkverslag 2004 (activiteiten overzicht);
- een financieel jaarverslag 2004 (balans met toelichting, overzicht baten en lasten met toelichting en accountantsverklaring in te leveren);

- een opgave van de gewenste cijfermatige en inhoudelijke gegevens zoals het stadsdeel die in een bijlage beschrijft. Meestal gaat het hier om cijfers over het aantal activiteiten en het aantal deelnemers per activiteit.

Er wordt geen tussentijdse rapportage gevraagd. Soms worden bij de verantwoording ook cijfers gevraagd over de te leveren prestaties.

Sinds 2004 heeft het stadsdeel afzonderlijke afspraken met SWWesterpark gemaakt ter vergroting van de transparantie van de bedrijfsvoering. De afspraken gaan over de kostensoorten in de begrotingsrekening en de te onderscheiden producten en subeenheden.

Daarnaast heeft het stadsdeel op het terrein van buurthuiswerk (naar aanleiding van de evaluatie) de gevraagde verantwoordingsinformatie kritisch tegen het licht gehouden. Oude beschikkingen werden gekenmerkt door lange lijsten met door de instelling op te leveren informatie waar het stadsdeel eigenlijk te weinig mee kon. Door veranderde inzichten (in het geval van buurthuiswerk van aanbodgericht naar vraaggericht), is er andersoortige informatie nodig. Het stadsdeel is nog in discussie met SWWesterpark over de nieuwe verantwoordingsinformatie.

d. *bevoorschottingstermijnen:*

Alle beschikkingen geven duidelijkheid over het moment waarop SWWesterpark de subsidie zal ontvangen. Afhankelijk van de omvang van de subsidie vindt betaling plaats in vier (spel-o-theken, jeugdbeleid) en in 13 termijnen (centraal bureau en buurthuiswerk). In geen enkele beschikking wordt de datum van betaling aangegeven.

e. *een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening:*

In alle vier de beschikkingen is een verwijzing opgenomen naar de van toepassing zijnde 'Subsidieverordening Westerpark 2002'. In de beschikking voor het centrale bureau zijn daarnaast nog specifieke voorwaarden opgenomen.

## **Norm 2: Beoordeling financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling**

Noch uit de ontvangen documenten, noch uit de interviews is gebleken dat beoordeling van financiële positie en intern beheer expliciet onderdeel uitmaakt van het traject dat leidt tot subsidieverlening.

## **Norm 3: Tijdigheid van de subsidieverlening**

Op grond van de norm volgend uit de eigen in de subsidieverordening dient het stadsdeel Westerpark uiterlijk 31 december van het jaar voorafgaande aan het subsidietijdvak een beschikking tot subsidieverlening af te geven (art. 9 en 21 Subsidieverordening Westerpark 2002). De door de rekenkamer onderzochte beschikkingen voldoen hieraan niet. Deze zijn allen afgegeven in de loop (april, juli en december) van het subsidiejaar.

## **Deelconclusie**

De rekenkamer constateert dat de subsidieverlening in 2004 van stadsdeel Westerpark aan SWWesterpark gedeeltelijk voldoet aan de door de rekenkamer gehanteerde normen. De subsidieverlening voldoet niet aan de norm van tijdigheid en beoordeling van de financiële situatie. Aan de normen voor vaste onderdelen van een subsidiebeschikking wordt groten-deels voldaan.

De rekenkamer ziet drie belangrijke tekortkomingen:

- het ontbreken van doelstellingen in de subsidieverleningsbeschikking, waardoor ook niet duidelijk is in welke mate de welzijnsinstelling geacht wordt bij te dragen aan de doelstelling;
- de beoordeling van financiële positie en intern beheer maakt geen expliciet onderdeel uit van het traject dat leidt tot subsidieverlening;
- de door de rekenkamer onderzochte beschikkingen voldoen niet aan de normen van Westerpark voor het tijdig verstrekken van subsidieverleningen. De subsidieverleningen zijn veelal halverwege en in een geval zelfs aan het einde van het subsidiejaar afgegeven.

Door bovenstaande tekortkomingen lopen zowel het stadsdeel als de welzijnsinstelling aanzienlijke financiële risico's en is het lastig om bij te sturen bij eventuele onvolkomenheden.

Stadsdeel Westerpark blijkt geen voorstander te zijn van het eenzijdig opleggen van voorwaarden en prestatieafspraken aan de welzijnsinstelling. Na 2004 is het stadsdeel echter gestart om in overleg met SWWesterpark de afspraken op twee deelterreinen (buurthuiswerk en jongerenwerk) te verbeteren en de subsidieverlening aan SWWesterpark te verduidelijken. De rekenkamer juicht deze ontwikkelingen toe, maar is tegelijkertijd van mening dat gezien de risicovolle tekortkomingen de noodzaak hoog is om de subsidieverlening aan SWWesterpark nog meer te stroomlijnen en te verbeteren.

### 5.5.5 Conclusie

De bevindingen ten aanzien van het subsidieverleningsproces in de vier onderzochte stadsdelen in 2004 zijn in tabel 5.6 samengevat:

Tabel 5.5 – Eindoordeel over subsidieverlening in vier stadsdelen

	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
<b>Normen voor subsidieverlening</b>				
1 Vaste onderdelen van subsidiebeschikking <sup>31</sup>	+	+/-	+	+
a doorvertaling welzijnsdoelstellingen in prestatieafspraken	+	-	+/-	+/-
b het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt	+	+	+	+
c heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm, en frequentie van verantwoordingsrapportage door instelling	=	+/-	+	+
d bevoorschottingstermijnen	+	+	+	+
e een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening	+	-	+	+
2 Beoordeling financiële positie en intern beheer instelling	+	-	-	-
3 Tijdigheid van subsidieverlening (overeenkomstig de eigen subsidieverordening)	-	-	-	-
Eindoordeel per stadsdeel <sup>32</sup>	+/-	-	+/-	+/-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Het beeld dat ontstaat na onderzoek van het subsidieverleningsproces over 2004 baart zorgen. Geen van de onderzochte stadsdelen voldoet volledig aan de normen die de rekenkamer hanteert voor subsidieverlening. De subsidieverlening over 2004 voldoet in de

stadsdelen Amsterdam-Noord, Oost/Watergraafsmeer en Westerpark gedeeltelijk aan de door de rekenkamer gehanteerde normen, terwijl de subsidieverlening in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer op vrijwel geen enkele onderdeel voldoet. Verder signaleert de rekenkamer bij alle vier de stadsdelen risicovolle tekortkomingen doordat de subsidie in 2004 door de vier stadsdelen niet op tijd verleend werd en het volledige subsidiebedrag bevoorschot wordt.

### **Vaste onderdelen subsidiebeschikking**

Van de vier onderzochte stadsdelen heeft de verleningsbeschikking van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer de grootste tekortkomingen. Twee van de vijf aspecten die de rekenkamer van belang acht voor de verankering van de relatie tussen stadsdeel en de welzijnsinstelling ontbreken in Geuzenveld-Slotermeer. Het meest zorgelijk vindt de rekenkamer het feit dat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer volstrekt geen afspraken zijn gemaakt over de inzet van de verleende subsidie voor het sociaal cultureel werk. Het stadsdeel stelt € 728.700 beschikbaar zonder aan te geven wat zij hiervoor als tegenprestatie wenst. Om aansluiting van de activiteiten van de instelling op het beleid van het stadsdeel te waarborgen dient in de beschikking tot subsidieverlening de relatie tussen het realiseren van activiteiten en de beleidsdoelstellingen van het stadsdeel tot uitdrukking te komen. Ook kunnen er bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden ten aanzien van het aantal activiteiten en het aantal deelnemers van ene bepaald product. Stadsdeel Westerpark is hier na 2004 gedeeltelijk in geslaagd. In overleg met de instelling (SWWesterpark) heeft het stadsdeel op twee deel-terreinen (buurthuiswerk en jongerenwerk) de afspraken gemaakt om de subsidieverlening aan SWWesterpark te verduidelijken.

Naast het doorvertalen van welzijnsdoelstellingen naar afspraken over te leveren producten dient in de beschikking voor subsidieverlening meer aandacht besteed te worden aan voorwaarden voor verantwoordingsverplichtingen van de instelling. De rekenkamer constateert dat in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer de verantwoordingsverplichtingen in de definitieve verleningsbeschikking van 2004 niets is opgenomen over de verantwoording door de instelling op het gebied van sociaal cultureel werk. Hierdoor laat het stadsdeel een kans liggen om de levering van prestaties tussentijds te controleren en eventueel bij te sturen. Door bovenstaande tekortkomingen in de verleningsbeschikking van met name stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer lopen zowel het stadsdeel als de welzijnsinstelling aanzienlijke financiële risico's en is het lastig om bij te sturen bij eventuele onvolkomenheden.

### **Beoordeling financiële positie en interne beheer instelling**

Slechts één van de vier stadsdelen (Amsterdam-Noord) staat bij het verlenen van de subsidie expliciet stil bij de financiële positie van de instelling en het interne beheer van de instelling. Voorafgaande aan de subsidieverlening 2004 heeft stadsdeel Amsterdam-Noord expliciet stil gestaan bij de financiële situatie van Kansweb. In de beschikking voor subsidieverlening meldde het stadsdeel dat het, gezien de financiële knelpunten bij de afrekening en 1996-1999 en 2000 en 2001, opdracht geeft voor een financiële doorlichting. Op basis van de doorlichting zal een plan van aanpak opgesteld worden waarmee in de toekomst een solide organisatie gewaarborgd zal worden.

Door in een vroeg stadium eventuele onvolkomenheden op het spoor te komen zijn er mogelijkheden om bij te sturen en ernstige problemen op een later moment te beperken of te voorkomen. Bij de andere drie stadsdelen is niet gebleken dat de beoordeling van financiële positie en intern beheer een expliciet onderdeel uit maakt van het traject dat leidt tot subsidieverlening. Door niet expliciet de financiële situatie van de subsidieaanvrager voorafgaan-

de aan de subsidieverlening te beoordelen, maken de stadsdelen geen gebruik van de weigeringsgrond die hun eigen subsidieverordening biedt, namelijk om bij voldoende middelen van de subsidieaanvrager de subsidie te weigeren.

### **Tijdigheid van subsidieverlening**

Een andere risicovolle tekortkoming die de rekenkamer bij de subsidieverlening 2004 in alle vier de stadsdelen signaleert, is het niet tijdig verlenen van de subsidie aan de brede welzijnsinstellingen. Van de vier onderzochte stadsdelen is Amsterdam-Noord de enige die in de subsidieverordening geen termijn heeft opgenomen waarbinnen de beschikking voor subsidieverlening afgegeven moet worden. Het stadsdeel voldoet ook niet aan de termijnen die uit de Abw voortvloeien (8 weken na aanvraag dient beschikt te worden/de subsidieaanvrager op de hoogte gesteld moet worden van het moment waarop beschikt gaat worden, art 4;13 Awb). Geen van de overige drie stadsdelen blijkt zich te houden aan de eigen norm. In Westerpark zijn de subsidieverleningen veelal halverwege en in een geval zelfs pas aan het einde van het subsidiejaar afgegeven. De rekenkamer concludeert dat door het niet tijdig verlenen van de subsidie het voor de welzijnsinstelling moeilijker is om zorg te dragen voor een goede organisatorische en financiële planning.

## **5.6 Toezicht op uitvoering**

### **5.6.1 Amsterdam-Noord**

#### **Norm 1: Het stadsdeel houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling**

a. *Minimaal één tussentijds gesprek met de instelling (bestuurlijk dan wel ambtelijk, instellingsbreed):*

Binnen de afdeling Lokaal Sociaal Beleid zijn er 8 tot 10 beleidsmedewerkers die elk op hun eigen beleidsterrein contacten onderhouden met Kansweb. De accountmanager is overall contactambtenaar en heeft in die hoedanigheid regelmatig contact met de directeur van Kansweb. Er vindt ook 3-4 keer per jaar een directieoverleg tussen de directeur van Kansweb en de accountmanager en manager Lokaal Sociaal Beleid van het stadsdeel. Daarnaast hebben andere afdelingen contacten met Kansweb. Zo onderhoudt de afdeling Vastgoed contact over het beheer van gebouwen en is Kansweb één van de partners in het kader van de herstructureringsgebieden De Banne en Nieuwendam. Uit het interview met ambtenaren van de afdeling Lokaal sociaal beleid komt naar voren dat individuele beleidsmedewerkers vaak apart overleg hebben met Kansweb, waardoor het overzicht wordt belemmerd.

Op bestuurlijk niveau spreekt de portefeuillehouder gemiddeld twee keer per jaar met de directie en het bestuur van Kansweb over de begroting, de signaleringsrapportages en de verantwoording. Nu het stadsdeel een omslag naar meer verzakelijking en strakkere afspraken probeert te maken, vindt vaker overleg plaats met Kansweb.

b. *Verplichte tussentijdse verantwoording door de instelling:*

Het stadsdeel ontvangt halfjaarlijks een Marap van Kansweb. In 2004 is deze rapportage na vier en na acht maanden ingediend in verband met gewijzigde voorwaarden naar aanleiding van het onderzoek door Van Naem. Deze rapportages zijn door het stadsdeel beoordeeld en besproken met Kansweb en vormden geen aanleiding tot wijziging van de prestatieafspraken. Het directieoverleg en het bestuurlijk overleg worden daarnaast ingezet als voortgangsbespreking.

Nieuw is het door de instelling uit te brengen signaleringsverslag; een trendrapportage waarin de instelling ingaat op voor haar relevante ontwikkelingen in het werkveld. In oktober 2005 is voor het eerst een dergelijk verslag verschenen. Het signaleringsverslag vormt een belangrijke bron voor de vraagformulering. Het heeft zijn oorsprong in de beleidscyclus die in het kader van het WILL-project door het stadsdeel is ingevoerd. Nog niet duidelijk is of Kansweb in staat is om dergelijk rapportages te maken. Ook be- raadt het DB zich nog op de wijze waarop zij de signaleringsrapportage een plaats gaat geven in het beleidsproces van het stadsdeel.

Tot een paar jaar geleden deed het stadsdeel weinig met de twee omvangrijke Maraps die Kansweb leverde. Het kwam zelfs voor dat een Marap niet door Kansweb geleverd werd en dat het stadsdeel het daar ook bij liet. Het analyseren van de Maraps en de signa- leringsrapportages heeft nu, op aandringen van de politiek, prioriteit gekregen. Binnen de afdeling Lokaal sociaal beleid is een medewerker vrij gemaakt die de rapportages ana- lyseert.

- c. *Het aanwezig zijn en in voorkomende gevallen gebruik maken van de bevoegdheid om onderzoek uit te voeren bij de instelling:*

Gezien de slechte financiële situatie van Kansweb in 2003, gaf het stadsdeel onderzoek- bureau Van Naem opdracht om een onderzoek te doen naar de financiële situatie van de toenmalige SBN. Achteraf wijdt de portefeuillehouder de financiële wantoestand bij SBN aan het ontbreken van financiële deskundigheid bij SBN. Naar aanleiding van het onderzoek heeft Kansweb een financiële deskundige aangesteld en heeft het stads- deel – mede op basis van input van Kansweb – een plan van aanpak opgesteld om de in het onderzoek geconstateerde pijnpunten het hoofd te bieden. Dit plan van aanpak is inmiddels uitgevoerd. Dit heeft onder andere geleid tot een aangepaste offerte over 2004. Het enige openstaande punt betreft een vordering van het stadsdeel op de instel- ling van € 669.874. Tot op heden heeft de instelling nog niet over het vermogen en de liquiditeitspositie beschikt om dit terug te betalen. Bij DB-besluit is inmiddels vastge- steld dat dit bedrag niet door het stadsdeel wordt gesaneerd en dat de vordering blijft staan.

Naar aanleiding van het onderzoek door Van Naem heeft het DB er voorts expliciet voor gekozen bij de afsplitsing van de kinderopvang geen “bruidsschat” mee te geven.

Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat een nieuw onderzoek noodzakelijk is.

Afgaande op de goedkeurende accountantsverklaringen, veronderstelt het stadsdeel dat de bedrijfsvoering van Kansweb momenteel goed is.

## **Deelconclusie**

Stadsdeel Amsterdam-Noord voldoet aan alle door de rekenkamer gestelde normen voor het houden van systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling. Er vindt regel- matig contact plaats tussen stadsdeel (meestal de via de accountmanager) en instelling, er is sprake van tussentijdse verantwoordingsrapportages en er wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid om onderzoek uit te voeren bij de instelling.

De rekenkamer signaleert als tekortkoming dat er niet altijd gekeken wordt naar de tussentijdse verantwoordingsrapportages. Onduidelijk is nog of de nieuwe signalerings- rapportages de gewenste uitwerking hebben. Ondanks de toegekende prioriteit voor de tussenrapportages en de capaciteit voor een accountmanager, blijft het voor stadsdeel Amsterdam-Noord belangrijk om continu alert te blijven en te kijken naar wat er bij de uitvoering goed of fout gaat.

## 5.6.2 Geuzenveld-Slotermeer

### **Norm 1: Het stadsdeel houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling**

a. *Minimaal één tussentijds gesprek met de instelling (bestuurlijk dan wel ambtelijk, instellingsbreed):*

In de periode 2003-2004 is vrijwel maandelijks bestuurlijk overleg gevoerd. Bij bestuurlijk overleg zijn van de kant van het stadsdeel de portefeuillehouder, het sectorhoofd en het afdelingshoofd aanwezig; van de kant van de instelling tenminste de voorzitter van de raad van bestuur c.q. de directeur. In de afgelopen periode hebben stadsdeel en instelling middels het bestuurlijk overleg nauw contact onderhouden in verband met de eerder geschetste problemen. Nu de meest hectische periode met Impuls voorbij is moeten stadsdeel en instelling in de optiek van de portefeuillehouder weer terug naar normale verhoudingen: het stadsdeel die de kaders stelt en de instelling die zorgdraagt voor de uitvoering.

Sinds kort is het bestuurlijk overleg gekoppeld aan het overleg dat de portefeuillehouder heeft met de schoolbesturen; gelet op de verweving van de beleidsterreinen lijkt dit het stadsdeel een efficiënte oplossing. In dit overleg is ook ruimte voor uitvoeringsproblemen bij Impuls.

Ook met de Raad van Toezicht vindt minimaal één keer per jaar overleg plaats. Daarnaast wordt er met de gezamenlijke stadsdelen op bestuurlijk niveau overleg gevoerd; zowel onderling als met de instelling. Het afgelopen jaar is door de stadsdelen gezamenlijk elke acht weken met de directie van Impuls overleg gevoerd.

Naast de bestuurlijke overlegmomenten vindt er ambtelijk overleg plaats: op structurele basis elk kwartaal mede naar aanleiding van de kwartaalrapportages. Deze gesprekken worden gevoerd door het afdelingshoofd/de accountmanager. Daarnaast zijn er op operationeel niveau contacten plaats tussen beleidsmedewerkers en medewerkers van Impuls. Veelal neemt Impuls hiertoe het initiatief. Het stadsdeel vindt dit geen wenselijke situatie, omdat op deze manier de centrale sturing door de accountmanager ondermijnd wordt.

b. *Verplichte tussentijdse verantwoording door de instelling:*

Tussentijdse verantwoording is geen door het stadsdeel aan de instelling opgelegde verplichting. Impuls dient echter op eigen initiatief elk kwartaal een rapportage in, waarin zij rapporteert over de uitgevoerde activiteiten.

Op basis van door Impuls ingediende kwartaalrapportages en de daarbij geleverde financiële paragraaf beziet het stadsdeel waar bijsturing noodzakelijk is. De accountmanager zet de kwartaalrapportage uit onder de vier betrokken beleidsmedewerkers. Zij kijken of zich bijzonderheden voordoen in de uitvoering op hun beleidsterrein. Als dit het geval is, meldt de beleidsmedewerker dat aan de accountmanager. Naar aanleiding van de kwartaalrapportages wordt door de accountmanager overleg gevoerd met Impuls. Impuls is in de beleving van het stadsdeel niet bang met signalen te komen als er zaken niet goed lopen en inzage te geven in hun organisatie. Zij zien het gemeenschappelijke belang en de vertrouwensrelatie is goed.

c. *Het aanwezig zijn en in voorkomende gevallen gebruik maken van de bevoegdheid om onderzoek uit te voeren bij de instelling:*

Op grond van de eigen subsidieverordening kan het stadsdeel de instelling verplichten medewerking te verlenen aan onderzoeken die het stadsdeel nodig acht (artikel 6.8 Algemeen Aanvullende Subsidieverordening). De recent in samenwerking met de andere stadsdelen uitgevoerde onderzoeken bij Impuls tonen aan dat het stadsdeel van deze bevoegdheid gebruik maakt.

De vier stadsdelen hebben daarnaast onlangs een procesmanager aangesteld die tot 2007 – in opdracht van de stadsdelen – zicht houdt op de financiële situatie bij Impuls. Deze procesmanager moet regelmatig liquiditeitsprognoses afgeven. De stadsdelen hebben hiervoor gekozen om zeker te weten dat Impuls werkt aan de gemaakte afspraken. De procesmanager is tegelijkertijd de mediator bij geschillen tussen de stadsdelen en Impuls.

In aanvulling op het bovenstaande blijkt uit het bestuurlijke interview dat de portefeuillehouder waarde hecht aan het via contacten in de wijk zicht krijgen op de tevredenheid over Impuls. De portefeuillehouder onderhoudt hiertoe contacten met onder andere de Ouderenadviesraad, het Platform Ouderen en Gehandicapten, de Jongerenadviesraad en migrantenorganisaties. Als er relevante signalen zijn worden deze met Impuls besproken.

### **Deelconclusie**

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer middels overleg en de aanwending van de onderzoeksbevoegdheid de afgelopen periode voldoende zicht heeft gehouden op de financiële en beheersmatige problemen bij Impuls. Ook het bestuurlijk overleg is hiervoor frequent ingezet. Nu Impuls weer in wat rustiger vaarwater lijkt te raken, zou de frequentie van het bestuurlijk overleg in de optiek van de rekenkamer omlaag kunnen.

Het zicht op de eigenlijke uitvoering van activiteiten is naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende. Het stadsdeel kent geen verplichtingen ten aanzien van tussentijdse rapportage en ontnemt zichzelf de mogelijkheid om informatie te vragen die aansluit bij de eigen behoefte. Impuls levert op eigen initiatief omvangrijke kwartaalrapportages aan, maar de rekenkamer vraagt zich af in hoeverre dit voorziet in een behoefte van het stadsdeel. Daarnaast is de toegevoegde waarde van de tussenrapportages 2004 beperkt, gelet op het feit dat concrete prestatieafspraken in 2004 lijken te ontbreken.

#### **5.6.3 Oost/Watergraafsmeer**

##### **Norm 1: Het stadsdeel houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling**

- a. *Minimaal één tussentijds gesprek met de instelling (bestuurlijk dan wel ambtelijk, instellingsbreed):*

Bestuurlijk overleg vindt op reguliere basis minimaal 2 keer per jaar plaats. Naast de portefeuillehouder en het afdelingshoofd zijn hierbij van de kant van de SWWatergraafsmeer de directeur en enkele bestuursleden aanwezig. Afgelopen jaar is de frequentie van het bestuurlijk overleg hoger geweest in verband met de door het stadsdeel gewenste fusie tussen de drie grote welzijnsinstellingen in het stadsdeel.

Ambtelijk vinden er in de voorbereidende en in de afrekenende sfeer gesprekken plaats. De gesprekken in de voorbereidende sfeer gaan over de te maken afspraken en het definiëren van prestaties. De gesprekken in de afrekenende sfeer zijn met name bedoeld bezwaar van de kant van de instelling te voorkomen. In totaal gaat het hier om naar schatting 10 gesprekken op jaarbasis. Vanuit het stadsdeel voeren de betrokken beleidsmedewerkers en de coördinerend beleidsmedewerker de gesprekken. Vanuit de instellingen zijn de middenmanagers en, in een enkel geval, de directeur betrokken.



- b. *Verplichte tussentijdse verantwoording door de instelling:*  
Op grond van de bijzondere subsidieverordening is het DB bevoegd tot het verplicht stellen van een tussentijdse rapportage. Het DB maakt hier van voor SWWatergraafsmeer geen gebruik. De instelling heeft wel de plicht bijzondere ontwikkelingen vroegtijdig te melden (artikel 3.2 van de algemene subsidieverordening van het stadsdeel). Aan de Maatschappelijke Dienstverlening en Samenlevingsopbouw regio Oost is voor 2005 voor het eerst gevraagd enkele halfjaarlijkse rapportages te verstrekken. Voor de andere instellingen geldt dit niet.
- c. *Het aanwezig zijn en in voorkomende gevallen gebruik maken van de bevoegdheid om onderzoek uit te voeren bij de instelling:*  
Op grond van artikel 8 uit de bijzondere subsidieverordening is de welzijnsinstelling verplicht medewerking te verlenen aan onderzoek dat door het stadsdeel nodig wordt geacht. Uit onderzoeken die door het stadsdeel gestart zijn naar aanleiding van de financiële problemen bij Stichting Welzijn Oost, blijkt dat het stadsdeel indien nodig van deze bevoegdheid gebruik maakt.

### Deelconclusie

Afgezien van het ontbreken van een verplichte tussentijdse schriftelijke rapportage door de instelling is de rekenkamer van mening dat het stadsdeel zichzelf voldoende mogelijkheden biedt zicht te houden op de uitvoering van het welzijnswerk door de instellingen. Op momenten dat het nodig is, schroomt zij niet tot onderzoek over te gaan. De onderzoeken in het kader van de problemen met de Stichting Welzijn Oost illustreren dit.

#### 5.6.4 Westerpark

##### **Norm 1: Het stadsdeel houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling**

- a. *Minimaal één tussentijds gesprek met de instelling (bestuurlijk dan wel ambtelijk, instellingsbreed):*  
Het afdelingshoofd is de centrale contactpersoon voor de SWWesterpark; elke drie weken heeft zij overleg met de directie van de SWW. Op twee momenten in het jaar is er bestuurlijk overleg met de instelling. Voor het overleg met de Raad van Toezicht (SWWesterpark) zijn van de kant van het stadsdeel de portefeuillehouder, de sectormanager en het afdelingshoofd aanwezig. Tijdens het voorjaarsoverleg (februari) op directieniveau wordt er gesproken over trends en ontwikkelingen en de wensen van het stadsdeel met betrekking tot de in te dienen subsidieaanvraag. In het najaarsoverleg (november) staat het jaarverslag over het voorgaande jaar op de agenda. Tevens wordt er vooruitgeblikt op het komende jaar.  
Ambtelijk is er in april een overleg tussen de directie en management van de SWWesterpark en de vanuit het stadsdeel betrokken beleidsmedewerkers en het hoofd welzijn. Tussentijds zijn er op het niveau van de beleidsmedewerkers op verschillende momenten en in verschillende verschijningsvormen (bijv. Regiegroep buurtbeheer) contacten met het management/de coördinatoren van de welzijnsinstelling.

Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau is er zeer geregeld contact met het bestuur en/of de directie van SWWesterpark. Formeel heeft de portefeuillehouder eens per jaar (meestal na de zomer) een overleg met de directeur van SWWesterpark en de raad van toezicht over de jaarrekening, het jaarverslag en de ontwikkelingen. Tussentijds is er contact als daar aanleiding voor is. Informeel is er in de wandelgangen ook contact, zo

bezoekt de directeur van SWWesterpark altijd de bijeenkomsten van de raadscommissie Welzijn. Daarnaast zijn er jaarlijks werkbezoeken met de portefeuillehouder aan de SWWesterpark en een enkele maal met de raadsleden.

b. *Verplichte tussentijdse verantwoording door de instelling:*

Het stadsdeel kent geen tussentijdse verantwoordingsplicht.

c. *Het aanwezig zijn en in voorkomende gevallen gebruik maken van de bevoegdheid om onderzoek uit te voeren bij de instelling:*

Het DB heeft eind 2003 de SWWesterpark verzocht een quick scan te laten doen omdat het DB zicht wilde hebben op de financiële situatie van de SWWesterpark. Dit naar aanleiding van verliezen uit voorgaande jaren. De SWWesterpark heeft medio 2004 met de quick scan haar bedrijfsvoering financieel laten doorlichten, met het oog op de komst van de Wet kinderopvang. Als gevolg van de quick scan zijn er afspraken met SWWesterpark gemaakt over de bijdrage van het stadsdeel aan de frictiekosten bij de verzelfstandiging van de kinderopvang. SWWesterpark moest onder andere inzicht geven in het aantal plekken dat gesaneerd moet worden als gevolg van vraaguitval en de kosten van het sociaal plan. De indruk bestaat dat de vraaguitval in de praktijk mee blijkt te vallen. De bijdrage van het stadsdeel wordt naar rato toegekend.

De belangrijkste gevolgen van de quick scan zijn dat:

- De stadsdeelraad besloot bij te dragen aan de sanering van de SWWesterpark zodat de SWWesterpark op 1 januari 2005 een gezonde administratief juridische verzelfstandigde organisatie van SWWesterpark zou zijn voor de uitvoering van de Wet Kinderopvang. De keuze om financieel bij te dragen aan de nieuwe organisatie is een politieke geweest: in andere stadsdelen is hiervoor niet altijd gekozen. Het DB van stadsdeel Westerpark heeft in een vroeg stadium erkend dat de Wet kinderopvang een risico kon zijn voor de overige welzijnsactiviteiten van SWWesterpark.
- Er zijn afspraken gemaakt tussen stadsdeel en SWWesterpark om de begroting en jaarrekening van SWWesterpark transparanter te maken ('Transparantieafspraken begroting en jaarrekening', zie bijlage bij de jaarrekening 2004). Bij de jaarrekening 2004 van SWWesterpark moet bekeken worden of deze afspraken werken in de praktijk. Bij het buurthuiswerk is een verbetering te zien, vanwege de opschoning van afspraken die plaatsvinden in het kader van de evaluatie buurtcentra; het is nu veel duidelijker hoe het gaat en wat het kost.

### **Deelconclusie**

De mate waarin stadsdeel Westerpark toezicht houdt op uitvoering lijkt op die van stadsdeel Oost/Watergraafsmeer. Afgezien van het ontbreken van een verplichte tussentijdse schriftelijke rapportage door de instelling, geeft het stadsdeel zichzelf voldoende mogelijkheden (regelmatig overleg, onderzoek) om zich te houden op de uitvoering van het welzijnswerk door de instelling. Door het ontbreken van een accountmanager bij het stadsdeel schuilt het gevaar dat er niemand bij het stadsdeel is die echt overzicht en toezicht houdt op de uitvoering.

### 5.6.5 Conclusie

In deze paragraaf onderzochten we in hoeverre stadsdelen systematisch toezicht houden op de uitvoering door de brede welzijnsinstelling. Tabel 5.7 vat de bevindingen ten aanzien van het toezicht op de uitvoering door de vier stadsdelen samen:

Tabel 5.6 – Eindoordeel over het toezicht op de uitvoering door de vier stadsdelen

	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark	Eindoordeel per norm <sup>33</sup>
<b>Normen voor toezicht op de uitvoering</b>					
Minimaal 1 tussentijds gesprek met de instelling	+	+	+	+	+
Verplichte tussentijdse schriftelijke verantwoording door instelling, waar door stadsdeel expliciet naar gekeken wordt	+	-	-	-	+/-
Onderzoek uitvoeren bij instelling	+	+	+	+	+
<b>Eindoordeel per stadsdeel<sup>34</sup></b>	<b>+</b>	<b>+/-</b>	<b>+/-</b>	<b>+/-</b>	

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Uit de bevindingen blijkt dat de stadsdelen geheel (Amsterdam-Noord) of gedeeltelijk (Geuzenveld-Slotermeer, Oost/Watergraafsmeer en Westerpark) voldoen aan de norm om systematisch toezicht te houden op de uitvoering door de instelling. Door het vragen van tussentijdse rapportages aan de instelling en het goed analyseren van deze rapportages kunnen de stadsdelen het toezicht op de uitvoering verbeteren.

#### Minimaal één tussentijds gesprek met instelling

De vier onderzochte stadsdelen voeren allemaal gedurende het uitvoeringsjaar minimaal één tussentijds gesprek met de instelling. Dit gebeurt zowel bestuurlijk als ambtelijk. In de stadsdelen Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer en Oost/Watergraafsmeer verloopt het ambtelijke contact meestal via de accountmanager van de afdeling Welzijn van het stadsdeel. Door het ontbreken van een accountmanager stadsdeel Westerpark schuilt het gevaar dat er niemand bij het stadsdeel is die echt overzicht en toezicht houdt op de uitvoering.

In zowel Amsterdam-Noord als Geuzenveld-Slotermeer zien we dat er vaker overleg plaatsvindt met de instelling nu men een omslag probeert te maken naar meer duidelijke afspraken met de instelling. Soms, zoals in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer wordt doorgeschoten in de frequentie van vooral het bestuurlijk overleg. Wel vindt de rekenkamer dat nu Impuls weer in wat rustiger vaarwater lijkt te raken, het zaak is dat deze frequentie daalt.

#### Verplichte tussentijdse verantwoordingsrapportages

Van de vier stadsdelen is Amsterdam-Noord de enige die tussentijdse verantwoordingsrapportages vraagt aan de instelling. Het stadsdeel kijkt niet altijd expliciet naar deze tussentijdse verantwoordingsrapportages. Ondanks de toegekende prioriteit voor de tussenrapportages en de capaciteit voor een accountmanager, blijft het voor stadsdeel Amsterdam-Noord belangrijk om continu alert te blijven en te kijken naar wat er bij de uitvoering goed of fout gaat.

De andere drie stadsdelen kennen geen verplichtingen ten aanzien van tussentijdse rapportage. Het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer valt op doordat het geen verplichtingen oplegt ten aanzien van tussenrapportages en dus geen gebruik maakt van de mogelijkheid om informatie te vragen die aansluit bij de eigen behoefte. Impuls levert namelijk op eigen initiatief elk kwartaal een rapportage aan het stadsdeel waarin zij rapporteert over de uitgevoerde activiteiten. De rekenkamer vraagt zich af in hoeverre dit voorziet in de behoefte van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. Daarnaast is de toegevoegde waarde van de tussenrapportage 2004 beperkt gelet op het feit dat concrete prestatieafspraken in 2004 ontbraken.

#### **Uitvoeren van onderzoek bij instelling**

De vier onderzochte stadsdelen maken alle vier gebruik van de mogelijkheid uit hun subsidieverordeningen om in voorkomende gevallen gebruik te maken van de bevoegdheid om onderzoek uit te voeren bij de instelling. Zo gaf stadsdeel Amsterdam-Noord in 2003 (door de financiële knelpunten die bij de afrekeningen 1996-1999 en 2000 en 2001 naar voren kwamen) onderzoeksbureau Van Naem opdracht om de financiële situatie bij de toenmalige SBN door te lichten. Het onderzoek werd gekoppeld aan een plan van aanpak om problemen in de toekomst te voorkomen. Stadsdeel Westerpark liet met het oog op de Wet Kinderopvang eind 2003 SWWesterpark een quick scan doen naar de financiële situatie van de instelling. Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer heeft onlangs in samenwerking met andere stadsdelen onderzoeken bij Impuls laten doen.

## **5.7 Subsidievaststelling**

### **5.7.1 Amsterdam-Noord**

#### **Norm 1: Beoordeling van prestaties en financiële verantwoording**

Voor de eindverantwoording moet Kansweb een jaarrekening – voorzien van een accountantsverklaring – indienen. De jaarrekening wordt bekeken door een medewerker van het bedrijfsbureau. De accountmanager bekijkt de prestatieverantwoording. Dit alles resulteert in een controlerapport waarin ingegaan wordt op de financiële en prestatieverantwoording door de instelling. De rekenkamer heeft over 2003 het controlerapport ontvangen, dit rapport is pas in maart 2005 tot stand gekomen. Over de subsidieverstrekking 2004 heeft de rekenkamer geen controlerapport ontvangen.

Een activiteitenverslag wordt door het stadsdeel niet gevraagd; het beoordelen van de prestaties vindt plaats aan de hand van de tussentijdse Maraps. De ACAM heeft er op aangedrongen dat het stadsdeel ook prestatiegegevens gaat vragen voorzien van een accountantsverklaring. Vooralsnog gebeurt dit niet.

Het stadsdeel streeft ernaar uiteindelijk een zodanig verzakelijkte relatie met de instellingen te hebben dat inzicht in de jaarrekening niet meer nodig is en dat de relatie volledig gestoeld kan zijn op productafspraken en kostprijzen.

#### **Norm 2: Passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken**

Ten tijde van het afronden van het onderzoek heeft het stadsdeel de subsidie voor 2004 nog niet definitief vastgesteld. In 2003 had het al dan niet halen van prestatieafspraken geen effect op het definitief vaststellen van het subsidiebedrag. Uit de interviews komt naar voren dat het stadsdeel in 2003 besloot minder peuterspeelzaalwerk (ingegeven door meer voor- en vroegschoolse educatie en buurthuiswerk afgenomen bij Kansweb) af te nemen. Het stadsdeel streeft er naar om bij afrekening vanaf 2006 ook te kijken naar overeengekomen prestaties en daar waar nodig zullen middelen dan teruggevorderd worden.

### **Norm 3: Adequaat systeem van functiescheiding bij subsidievaststelling**

Onder 'norm 1' is aangegeven dat de jaarrekening wordt bekeken door een medewerker van het bedrijfsbureau en dat de accountmanager de prestatieverantwoording bekijkt. Hieruit blijkt dat er sprake is van een ambtelijke functiescheiding tussen het maken van afspraken voor subsidieverlening (accountmanager Kansweb bij Welzijn) en het controleren van de financiële realisatie bij subsidievaststelling. De definitieve toekenning wordt getekend door het afdelingshoofd en de sectormanager.

### **Norm 4: Tijdigheid van subsidievaststelling**

De subsidieverordening van Amsterdam-Noord bevat geen termijn voor subsidievaststelling, daarom hanteren we voor het afgeven van de beschikking voor subsidievaststelling een termijn van acht weken na aanvraag. De vaststelling van de subsidie aan Kansweb in 2004 vindt pas in het eerste kwartaal van 2006 plaats. Het jaarverslag van Kansweb over 2004 (= aanvraag tot subsidievaststelling) is op 28 juli 2005 binnengekomen bij het stadsdeel. De instelling voldoet hiermee ook niet aan de subsidievoorwaarde van het stadsdeel om 1 april na het subsidiejaar een financiële eindrapportage te maken. Aangezien er een langere periode dan 8 weken tussen het moment van aanvraag tot vaststelling en het vaststellingsbesluit van het DB zit, concludeert de rekenkamer dat niet voldaan wordt aan de norm voor tijdigheid van subsidievaststelling.

Tot voor kort kende het stadsdeel een achterstand in de vaststelling van subsidies. Volgens het stadsdeel zouden deze achterstanden door de inzet van extra personele capaciteit inmiddels zijn weggewerkt. De rekenkamer constateert dat er nog steeds sprake is van een achterstand bij het vaststellen van subsidie.

### **Deelconclusie**

De rekenkamer constateert in Amsterdam-Noord een aantal risicovolle tekortkomingen bij de subsidievaststelling:

- zowel het stadsdeel als instelling voldoen voor de subsidie van 2004 niet aan de normen voor het tijdig aanvragen van het vaststellen en vaststellen van de subsidie;
- de beoordeling van prestaties en financiële verantwoording wordt schriftelijk vastgelegd, maar dit gebeurt in een laat stadium;
- door de achterstand in subsidievaststelling heeft de rekenkamer niet kunnen beoordelen of het niet nakomen van afspraken consequenties heeft voor de subsidievaststelling.

Deze tekortkomingen belemmeren het proces van verzakelijking dat in Amsterdam-Noord in gang is gezet. Een tijdige afrekening van de subsidie is van groot belang zodat op tijd lessen getrokken kunnen worden voor het volgende subsidiejaar, eventueel andere voorwaarden kunnen worden gesteld of het productievolume kan worden bijgesteld. Het stadsdeel is voornemens om vanaf 2006 een link te leggen tussen de afrekening en de overeengekomen prestaties en daar waar nodig middelen terug te vorderen. Als daarnaast de subsidievaststelling op tijd plaatsvindt, is de rekenkamer van mening dat de subsidievaststelling enorm verbetert en dit het in gang gezette verzakelijkingproces ten goede komt.

## **5.7.2 Geuzenveld-Slotermeer**

### **Norm 1: Beoordeling van prestaties en financiële verantwoording**

De jaarrekening van Impuls wordt door het hoofd van de afdeling Bedrijfsbureau van de sector Welzijn bekeken. De inhoudelijke verantwoording wordt in eerste instantie beoordeeld door de betrokken beleidsmedewerkers, waarna de accountmanager er in zijn totali-

teit naar kijkt. De beoordeling van prestaties en financiële verantwoording wordt niet op schrift gesteld.

Voor een oordeel over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsgegevens wordt wat de financiën betreft van de accountantsverklaring uitgegaan. Wat de prestatieverantwoording betreft heeft het stadsdeel naar eigen zeggen geen reden te twifelen aan de betrouwbaarheid. Wel wordt overwogen op het moment dat er goede prestatieafspraken liggen, de accountantsverklaring ook hierop betrekking te laten hebben. Impuls meet op eigen initiatief de klanttevredenheid en stelt het stadsdeel hiervan op de hoogte.

### **Norm 2: Passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken**

Omdat de subsidies over 2003 en 2004 nog niet zijn vastgesteld heeft de rekenkamer niet na kunnen gaan in hoeverre het stadsdeel in het kader van de subsidievaststelling consequenties verbindt aan het niet nakomen van afspraken. Wel is uit de interviews gebleken dat het jongerenwerk sinds februari 2004 elders is ondergebracht omdat Impuls niet de door het stadsdeel gewenste kwaliteit kon leveren. Tot lager vaststellen van verleende subsidie heeft dit echter nooit geleid.

### **Norm 3: Adequaat systeem van functiescheiding bij subsidievaststelling**

Onder "norm 1" is reeds aangegeven dat verantwoordingsinformatie van de instelling door verschillende functionarissen bekeken wordt. De concept-vaststelling die hierop wordt opgesteld wordt geparafeerd door het afdelingshoofd/de accountmanager Impuls en het hoofd Bedrijfsbureau, waarna deze besproken wordt in het Sector Management Overleg. Vervolgens wordt de vaststelling besproken met de portefeuillehouder en aan het DB voorgelegd. In het kader van deze laatste stap vindt screening plaats, inhoudende dat de afdeling financiën de dekking beoordeelt en de afdelingsjurist de formulering van de beschikking.

### **Norm 4: Tijdigheid van subsidievaststelling**

De aan Impuls verleende subsidies over 2004 was op het moment van schrijven nog niet vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de subsidie 2003. Dit betekent dat niet is voldaan aan de norm uit de eigen verordening dat op een aanvraag om subsidievaststelling binnen 13 weken wordt beslist. Impuls had bij het indienen van het jaarrekening op 30 juni 2005 de vaststelling van de subsidie aangevraagd.

De reden dat de afrekening over 2004 nog niet is afgerond is dat de instelling nog een accountantsverklaring moet overleggen m.b.t. de besteding van de VVE-gelden. Het stadsdeel heeft ervoor gekozen de hele vaststellingsbeschikking uit te stellen, omdat gedeeltelijke vaststelling zou betekenen dat de VVE-gelden teruggevorderd zouden moeten worden.

### **Deelconclusie**

De rekenkamer constateert dat de subsidievaststelling wat betreft de daarin aangebrachte functiescheiding op orde is. Voor het overige vertoont de situatie in het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer verschillende tekortkomingen:

- de beoordeling van financiële- en prestatieverantwoording wordt niet op schrift gesteld;
- er is geen sprake van tijdigheid rond de subsidievaststellingen 2003 en 2004;
- door de achterstand in subsidievaststelling heeft de rekenkamer niet kunnen beoordelen of het niet nakomen van afspraken consequenties heeft voor de subsidievaststelling.

Het project "Verbetertraject subsidieverstrekking" leidt mogelijk tot verbeteringen rond de subsidievaststelling 2005. Vooral nog is het echter te vroeg om dit mee te nemen in de beoordeling.

### 5.7.3 Oost/Watergraafsmeer

#### **Norm 1: Beoordeling van prestaties en financiële verantwoording**

Voor de subsidievaststelling 2004 heeft het stadsdeel in het document “Stichting Welzijn Watergraafsmeer. Afrekening subsidie 2004” een expliciete beoordeling gemaakt van de door de instelling ingediende inhoudelijke en financiële verantwoordingsinformatie. Het financiële gedeelte van dit document is opgesteld door de afdeling Financiën van het stadsdeel en gaat in op de accountantsverklaring, de aanwezigheid van eventuele tekorten en de mate van besteding van de subsidie. In de toelichting op het inhoudelijke jaarverslag wordt in tabelvorm per product (buurthuizen, speeltuinen, etc.) ingegaan op de besteding van de subsidie en de mate waarin de prestatieafspraken gerealiseerd zijn. Deze tabellen zijn opgesteld door de betrokken beleidsmedewerkers van de afdeling Welzijn.

Uit het ambtelijke interview komt naar voren dat de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens geen item is waar expliciet bij wordt stilgestaan. In goed vertrouwen gaat het stadsdeel ervan uit dat verstrekte gegevens betrouwbaar zijn. Het stadsdeel heeft wel plannen om de accountantsverklaring in deze richting uit te breiden. Op welke termijn dit zal gebeuren is nog niet bekend.

#### **Norm 2: Passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken**

In de verleningsbeschikking verwoordt het stadsdeel wat de consequenties zijn van het achterblijven van prestaties of het niet nakomen van afspraken. Over 2004 is hier voor richting SWWatergraafsmeer geen aanleiding geweest. Wat Stichting Welzijn Oost betreft is er voor het subsidiejaar 2004 wel sprake geweest van lagere vaststelling; bij beschikking d.d. 4 oktober 2005 is een bedrag van € 46.716 teruggevorderd voor het niet voldoen aan de prestatieafspraken op het gebied van voorschool.

#### **Norm 3: Adequaatsysteem van functiescheiding bij subsidievaststelling**

Het stadsdeel hanteert een toereikend systeem van functiescheiding voor de vaststelling van subsidie. Het ambtelijke vaststellingsvoorstel aan DB wordt voorzien van een paraaf van het sector- dan wel afdelingshoofd. Daarnaast blijkt uit hetgeen is opgenomen onder de eerste norm dat er een onafhankelijke toets door de afdeling Financiën plaatsvindt.

#### **Norm 4: Tijdigheid van subsidievaststelling**

Op grond van de verordening dient het DB binnen 13 weken te beslissen op een aanvraag om subsidievaststelling. De vaststellingsbeschikking 2004 dateert van 19 juli 2005 en is op 23 september 2005 verzonden aan de instelling. Het inhoudelijke en financiële jaarverslag van SWWatergraafsmeer over 2004 (= aanvraag tot subsidievaststelling) is op 29 maart 2005 binnengekomen bij het stadsdeel. Tussen het moment van aanvraag tot vaststelling en de het vaststellingsbesluit van het DB zit een periode van 16 weken. Hiermee is niet voldaan aan de bepaling uit de eigen verordening.

#### **Deelconclusie**

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel voor 2004 op serieuze wijze invulling heeft gegeven aan de subsidievaststelling. Met name de wijze waarop de verantwoordingsinformatie wordt geanalyseerd stemt de rekenkamer positief. Qua tijdigheid voldoet het stadsdeel niet aan de eigen norm.

#### 5.7.4 Westerpark

##### **Norm 1: Beoordeling van prestaties en financiële verantwoording**

De jaarrekening van SWWesterpark wordt door de afdeling Welzijn beoordeeld. Hiervoor is een 'checklist vaststellingen' beschikbaar die standaard doorgelopen dient te worden. De vaststellingsbrief die naar de instelling gaat, bevat de schriftelijke weerslag van deze beoordeling. De beleidsmedewerkers zijn over het algemeen in staat opvallende zaken te signaleren. De ervaring leert dat de afdeling Financiën pas relatief laat meekijkt, namelijk op het moment dat de afdeling Welzijn een voorstel heeft gedaan voor de vaststelling. Soms is hier aan eerder behoefte, dit leidt in de huidige situatie tot ad hoc vragen bij de afdeling Financiën. Hiervoor is bij Financiën niet altijd tijd. Tevens betekent de ingezette inhaalslag rond de subsidievaststelling (waarover later meer) ook voor Financiën een extra belasting. Het stadsdeel vraagt ten opzichte van voorgaande jaren meer toelichting op de jaarrekening. Ook eist zij dat de boekhoudkundige posten van de SWWesterpark in overeenstemming zijn met de door het stadsdeel verstrekte subsidies. Het feit dat posten in de jaarrekening soms voor het stadsdeel niet herkenbaar waren was hiervoor de aanleiding. Het stadsdeel constateerde bij de vaststelling van de subsidies 2001-2003 dat bij een aantal subsidies de aansluiting tussen de subsidie en de verantwoording in de jaarrekening van SWWesterpark niet eenduidig is. SWWesterpark wordt verzocht om de afspraken voor transparantie bij het maken van de jaarrekening te hanteren. Het stadsdeel is van mening dat ondanks deze inspanningen de jaarrekening 2004 nog beter zou kunnen worden toegelicht.

##### **Norm 2: Passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken**

Omdat de subsidies voor 2004 nog niet zijn vastgesteld heeft de rekenkamer beoordeeld in hoeverre het stadsdeel in het kader van subsidievaststelling 2001, 2002 en 2003 consequenties heeft verbonden aan het niet nakomen van afspraken. Uit de subsidievaststellingen 2001-2003 blijkt dat het stadsdeel voor het eerst geld heeft teruggevorderd omdat:

- projecten in subsidiejaar 2002 niet zijn uitgevoerd en daar nooit of onvoldoende over gerapporteerd werd: project WestSite ter waarde van € 6.250 en jongerenactiviteiten Volta ter waarde van € 2.250<sup>35</sup>.
- bij het onderdeel peuterspeelzalen de gevraagde prestaties niet geheel gerealiseerd zijn. Het stadsdeel is voornemens om vanaf 2004 een vaste subsidieprijs te voeren en de afrekening te laten plaatsvinden conform de realisatie van prestaties<sup>36</sup>.

Uit het interviews komt verder naar voren dat de politieke context het soms lastig maakt om subsidie daadwerkelijk stop te zetten of geld terug te vorderen. Uiteindelijk moet een meerderheid in de raad daarmee instemmen. De stadsdeelraad Westerpark is tot nu toe sneller geneigd om subsidie te continueren. Toch, heeft het niet nakomen van afspraken door SWWesterpark gevolgen voor de vaststelling van de subsidie (er wordt geld teruggevorderd) en voor de nieuwe subsidieverlening.

##### **Norm 3: Adequaat systeem van functiescheiding bij subsidievaststelling**

Aangezien er een financiële toets plaatsvindt door de afdeling Financiën en controle door het afdelingshoofd Welzijn plaatsvindt, constateert de rekenkamer dat er in Westerpark een adequaat systeem is van functiescheiding bij subsidievaststelling. Sinds 2001 is de afdeling Welzijn integraal verantwoordelijk voor het verlenen en vaststellen van subsidies<sup>37</sup>. De afdeling Welzijn heeft geen eigen financieel medewerker. De afdeling Financiën heeft rond de subsidieverlening en -vaststelling een controlerende en adviserende functie. Financiën beperkt zich daarbij tot de hoofdlijnen.



Tijdens het proces van de vaststellingen tot en met 2003 is hierin meer structuur gekomen. De afdeling Welzijn heeft een start gemaakt met het standaardiseren van de vaststellingen, door:

- basis afspraken te maken met financiën over de taakverdeling;
- het proces van de vaststelling in een stroomschema te zetten en;
- met behulp van checklists te werken<sup>38</sup>.

Deze standaardisering is nog niet voltooid, vooral de taakverdeling tussen de afdeling Welzijn- en Financiën wordt nog nauwkeuriger afgesproken. In voorkomende gevallen vraagt de beleidsmedewerker juridisch advies bij Juridische Zaken. De concept-subsidie-vaststelling wordt altijd gecontroleerd door het afdelingshoofd Welzijn.

#### **Norm 4: Tijdigheid van subsidievaststelling**

Volgens de subsidieverordening van stadsdeel Westerpark moet de SWWesterpark de aanvraag tot vaststelling vóór 1 juli na het subsidiejaar indienen. In overleg met het stadsdeel is de verantwoording over 2004 pas eind augustus 2005 ingediend. Het stadsdeel wilde namelijk graag dat de transparantieafspraken er zoveel mogelijk in tot uitdrukking kwamen en dat de splitsing kinderopvang ook boekhoudkundig werd doorgevoerd. De vaststelling van de subsidie 2004 is op het moment van schrijven nog niet afgerond. De rekenkamer constateert dat Westerpark hierdoor niet voldoet aan de bepaling uit de eigen verordening, waarin staat dat subsidievaststelling uiterlijk voor het einde van het jaar – waarin de aanvraag tot vaststelling is ingediend – gebeurt.

Tot de vaststelling vindt er een ambtelijke check op de jaarrekening (in overleg met SWWesterpark) plaats. Ook overlegt het stadsdeel met SWWesterpark over de subsidievaststelling. Voor de vaststelling van de subsidies 2001-2003 zijn de gesprekken met SWWesterpark vooral vanuit de sector Welzijn gevoerd. Voor de subsidie 2004 gebeurt dit nadrukkelijker met de afdeling Financiën van het stadsdeel erbij. Indien er geen overeenstemming kan worden bereikt, vindt onderhandeling op directieniveau plaats.

De taakverdeling binnen stadsdeel Westerpark is veranderd. De sector Welzijn heeft vanaf 2001 de taak gekregen de subsidies voor welzijn niet alleen te beschikken maar ook vast te stellen. Pas medio 2003 was de afdeling voldoende geëquipeerd en daarmee was er een achterstand ontstaan. Eind 2005 is deze achterstand ingelopen. De achterstanden zijn volgens het stadsdeel niet veroorzaakt door nalatigheid van SWWesterpark, maar door een combinatie van verschillende factoren, zoals:

- de nieuwe taakverdeling binnen het stadsdeel waardoor de sector Welzijn integraal verantwoordelijk is geworden voor de vaststelling van subsidies;
- het vervroegen van de jaarrekening SWWesterpark naar april;
- rapportage Quick scan 2004 en de transparantieafspraken voor de begroting en jaarrekening;
- de financiële compensatie voor de kinderopvang en de kostprijsberekening kinderopvang die SWWesterpark vanaf 2002 hanteert.

#### **Deelconclusie**

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel door vaststelling van de subsidies 2001, 2002 en 2003 een kwalitatieve inhaalslag heeft gemaakt in het vaststellen van de subsidies van de brede welzijnsinstelling. Alle deelsubsidies zijn doorgelicht en waar nodig zijn nieuwe afspraken gemaakt met SWWesterpark gemaakt. Ook wordt gewerkt met een checklist voor het vaststellen van subsidies. Op een aantal punten wordt subsidie teruggevorderd, wat

voorheen niet aan de orde was. Uiteraard is de inhaalslag pas afgerond als ook de subsidies van 2004 zijn vastgesteld.

Tekortkomingen die volgens de rekenkamer nog aandacht verdienen zijn:

- de beoordeling van financiële- en prestatieverantwoording wordt niet op schrift gesteld;
- er is geen sprake van tijdigheid rond de subsidievaststellingen 2001, 2002, 2003 en 2004;
- de nog niet uitgekristalliseerde rol van de afdeling Financiën rond de subsidievaststelling.

### 5.7.5 Conclusie subsidievaststelling

De bevindingen ten aanzien van het proces van subsidievaststelling in de vier onderzochte stadsdelen in 2004 zijn in tabel 5.9 samengevat:

Tabel 5.7 – Eindoordeel over het proces van subsidievaststelling in de vier stadsdelen

		Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
<b>Normen voor subsidievaststelling</b>					
1	Schriftelijke beoordeling van prestaties en financiële verantwoording	+/-	+/-	+	+
2	Passende maatregelen worden getroffen bij niet of gedeeltelijk niet nakomen van afspraken	-	+	+	-
3	Er is een adequaat systeem van functiescheiding bij vaststelling	+/-	+	+	+/-
4	De subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid	-	-	-	-
<b>Eindoordeel per stadsdeel<sup>39</sup></b>		<b>+/-</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+/-</b>

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

De rekenkamer constateert dat de vier onderzochte stadsdelen geheel (Oost/Watergraafsmeer en Geuzenveld-Slotermeer) of gedeeltelijk (Amsterdam-Noord en Westerpark) voldoen aan de normen voor subsidievaststelling. Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer heeft voor 2004 op serieuze wijze invulling gegeven aan de subsidievaststelling. De rekenkamer beoordeelt het als ernstige tekortkoming dat bij geen van de vier stadsdelen er sprake is van tijdigheid rond de subsidievaststellingen. Het door de instelling niet nakomen van afspraken voor sociaal cultureel werk heeft alleen in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer geleid tot passende maatregelen (afbouwen van activiteiten in volgend subsidiejaar).

### Schriftelijke beoordeling van prestaties en financiële verantwoording

Elk van de onderzochte stadsdelen staat na afloop van het subsidiejaar expliciet stil bij de vraag of de gesubsidieerde instelling de afspraken is nagekomen. Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer legt de beoordeling van prestaties en financiële verantwoording ook schriftelijk in een apart document vast. Het financiële gedeelte van dit document is opgesteld door de afdeling Financiën van het stadsdeel en gaat in op de accountantsverklaring, de aanwezigheid van eventuele tekorten en de mate van besteding van de subsidie. In de toelichting op het inhoudelijke jaarverslag wordt in tabelvorm per product (buurthuizen, speeltuinen, etc.) ingegaan op de besteding van de subsidie en de mate waarin de prestatieafspraken gerealiseerd zijn. Deze tabellen zijn opgesteld door de betrokken beleidsmedewerkers van

de afdeling Welzijn. Stadsdeel Amsterdam-Noord kent ook een schriftelijke vastlegging, maar deze komt pas in een zeer laat stadium tot stand.

### **Passende maatregelen bij niet nakomen van afspraken**

Het door de instelling niet nakomen van afspraken heeft nog in geen enkel stadsdeel gevolgen gehad voor de subsidievaststelling. Doordat drie stadsdelen (Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer) de subsidie voor 2004 nog niet definitief hebben vastgesteld, heeft de rekenkamer de subsidievaststellingen van 2003 beoordeeld. Daaruit bleek dat het niet nakomen van de afspraken voor sociaal cultureel werk, geen effect had op het definitief vaststellen van het subsidiebedrag. In Geuzenveld-Slotermeer had het niet goed uitvoeren van het jongerenwerk in 2003, wel effect voor de subsidieverlening in het volgende jaar. Besloten werd om het jongerenwerk elders onder te brengen. Stadsdeel Amsterdam-Noord is voornemens om vanaf 2006 een link te leggen tussen de afrekening en de overeengekomen prestaties en daar waar nodig middelen terug te vorderen.

Bij stadsdeel Oost/Watergraafsmeer is sprake van passende maatregelen bij het niet nakomen van afspraken. In de verleningsbeschikking verwoordt het stadsdeel wat de consequenties zijn van het achterblijven van prestaties of het niet nakomen van afspraken. Over 2004 is hier richting SWWatergraafsmeer geen aanleiding voor geweest.

### **Adequaat systeem van functiescheiding**

In twee stadsdelen (Geuzenveld-Slotermeer en Oost/Watergraafsmeer) is er sprake van een adequate functiescheiding tussen het verlenen van de subsidie en het controleren van de realisatie bij subsidievaststelling. De inhoudelijke verantwoording wordt beoordeeld door de betrokken beleidsmedewerkers en de accountmanager. De jaarrekening van de instelling wordt doorgaans bekeken door iemand bij het stadsdeel met financiële kennis. In stadsdeel Westerpark is de functiescheiding niet gewaarborgd doordat de afdeling Financiën niet altijd tijd heeft om de jaarrekening van SWWesterpark goed te controleren. In Amsterdam-Noord vindt er een onafhankelijke financiële toets plaats, maar het is niet duidelijk in hoeverre er controle plaatsvindt door een andere beleidsmedewerker en/of afdelingshoofd.

### **Tijdige subsidievaststelling**

Een tijdige afrekening van de subsidie is van groot belang zodat op tijd lessen getrokken kunnen worden voor het volgende subsidiejaar en eventueel andere voorwaarden kunnen worden gesteld of meer of minder van een product kan worden afgenomen. Gezien bovenstaande beoordeelt de rekenkamer het niet tijdig vaststellen van de subsidies door als een ernstige tekortkoming. Geen van de vier stadsdelen voldoet aan hun eigen norm voor het op tijd vaststellen van de subsidie.

Voor stadsdeel Amsterdam-Noord geldt dat niet alleen zij, maar ook de instelling zich niet heeft gehouden aan de tijdigheidsnormen. De subsidievaststelling is daar namelijk ook niet op tijd aangevraagd door Kansweb.

In Westerpark vindt de subsidievaststelling al enkele jaren (2001, 2002, 2003 en 2004) niet op tijd plaats. In 2005 heeft het stadsdeel door de vaststelling van de subsidies 2001, 2002 en 2003 een kwalitatieve inhaalslag gemaakt in het vaststellen van de subsidies van de brede welzijnsinstelling. Alle deelsubsidies zijn doorgelicht en waar nodig zijn nieuwe afspraken gemaakt met SWWesterpark gemaakt. Ook wordt gewerkt met een checklist voor het vaststellen van subsidies. Op een aantal punten wordt subsidie teruggevorderd, wat voorheen

niet aan de orde was. Uiteraard is de inhaalslag pas afgerond als ook de subsidies van 2004 zijn vastgesteld.

## 5.8 Conclusies proces van subsidieverstrekking

Deze paragraaf bevat de conclusies over het proces van subsidieverstrekking aan welzijn-instellingen bij vier stadsdelen. Per stadsdeel wordt in de volgende subparagrafen een overzichtstabel weergegeven met een korte samenvatting van de conclusies die de rekenkamer trekt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal algemene conclusies die de rekenkamer trekt op basis van haar onderzoek.

### 5.8.1 Amsterdam-Noord

Onze bevindingen ten aanzien van het subsidieverstrekkingproces in stadsdeel Amsterdam-Noord zien er samengevat als volgt uit:

Tabel 5.8 – Conclusies proces subsidieverstrekking stadsdeel Amsterdam-Noord

Aspect	Conclusie	Toelichting op onvolkomenheden
Subsidieproces in algemene zin	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidieverordening is niet verankerd in dagelijkse werkprocessen. Heldere proces- en functiebeschrijvingen en gestandaardiseerde documenten (checklists) ontbreken</li> <li>Integrale welzijnsnota (1998) is niet actueel</li> <li>Programmabegroting en jaarverslag van stadsdeel geven geen inzicht in omvang van verstrekte subsidie</li> </ul>
Subsidieaanvraag	+	
Subsidieverlening	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidieverordening bevat geen termijn voor tijdigheid van subsidieverlening</li> <li>Voldoet niet aan termijn voor het op tijd verlenen van subsidie die uit Abw voortvloeit</li> </ul>
Toezicht op uitvoering	+	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tussentijdse verantwoordingsrapportages worden niet altijd goed bekeken door het stadsdeel</li> </ul>
Subsidievaststelling	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidievaststelling 2004 vindt niet op tijd plaats (heeft nog niet plaatsgevonden)</li> <li>Er worden geen passende maatregelen getroffen bij het niet of gedeeltelijk niet nakomen van afspraken door de instelling</li> </ul>

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

De rekenkamer oordeelt positief over de wijze waarop stadsdeel Amsterdam-Noord invulling geeft aan de rol van subsidieverstrekker aan Kansweb. Het in gang gezette verzakelijingsproces met Kansweb (via het landelijke WILL-project) heeft een positieve invloed op het proces van subsidieverstrekking. Evenwel plaatsen wij kanttekeningen bij het niet implementeren van de subsidieverordening en het niet naleven van tijdigheid bij zowel de subsidieverlening als -vaststelling.

Een belangrijke tekortkoming is het niet doorvertalen van de regels voor subsidiëring uit de subsidieverordening naar de dagelijkse praktijk. Heldere beschrijvingen van het complexe subsidieproces en checklists voor de subsidieverlening en -vaststelling in de praktijk ontbreken. Het proces van subsidieverstrekking is daardoor kwetsbaar en sterk afhankelijk van degenen die er bij betrokken zijn. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het niet op tijd verlenen en vaststellen van de subsidie. Het stadsdeel heeft hiervoor geen regels vastgesteld en voldoet niet aan de termijnen die uit de Abw voortvloeien hiervoor. Doordat de subsidie gedurende het subsidiejaar verleend, heeft Kansweb niet snel duidelijkheid over de beschikbare middelen en voorwaarden. Dit heeft effect op de uitvoering en de uiteindelijke vaststelling die pas in 2006 plaatsvindt. Het is voor de welzijnsstichting moeilijker om zorg

te dragen voor een goede en tijdige uitvoering. Gevolg is dat het stadsdeel minder snel kan bijsturen en meer financieel risico loopt.

Tenslotte is de informatievoorziening over de subsidieverstrekking van het DB richting de stadsdeelraad niet adequaat. De programmabegroting en het jaarverslag van het stadsdeel geven geen inzicht in de omvang van de subsidieverstrekking aan Kansweb.

### 5.8.2 Geuzenveld-Slotermeer

Onze bevindingen ten aanzien van het subsidieverstrekkingproces in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer zien er samengevat als volgt uit:

Tabel 5.9 – Conclusies proces subsidieverstrekking stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer

Aspect	Conclusie	Toelichting op onvolkomenheden
Subsidieproces in algemene zin	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onduidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen financiële en beleidsmedewerkers</li> <li>• Er vindt geen periodieke evaluatie van het welzijnsbeleid plaats</li> <li>• Tot en met 2005 ontbraken gestandaardiseerde documenten (checklist, formats)</li> <li>• Begroting en jaarrekening van stadsdeel geven geen inzicht in de omvang van de aan Impuls verstrekte subsidie</li> </ul>
Subsidieaanvraag	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot en met 2005 ontbraken schriftelijke uitnodigingen voor subsidieaanvragen. Opdrachtformulering vond mondeling plaats</li> <li>• De schriftelijke uitnodiging voor 2006 bevat geen gewenst aanbod gerelateerd aan beleidsdoelstellingen.</li> </ul>
Subsidieverlening	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidieverlening vond niet op tijd plaats;</li> <li>• Financiële positie en interne beheer van instelling wordt niet beoordeeld</li> <li>• Beschikking bevat geen afspraken over inzet van de subsidie voor sociaal cultureel werk en de verantwoordingsverplichtingen van de instelling</li> </ul>
Toezicht op uitvoering	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het stadsdeel stelt geen eisen gesteld aan de door de instelling (op eigen initiatief) geleverde tussenrapportage</li> <li>• Tussenrapportage is niet gekoppeld aan afspraken over te leveren producten</li> </ul>
Subsidievaststelling	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is geen sprake van tijdigheid rond subsidievaststelling 2003 en 2004</li> <li>• De beoordeling van financiële- en prestatieverantwoording wordt niet op schrift gesteld</li> </ul>

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is wat subsidieverstrekking betreft een organisatie in ontwikkeling. Retrospectief beoordeelt de rekenkamer de organisatie als risicovol. De subsidieverstrekking 2004 voldoet op vrijwel geen enkel aspect aan de door de rekenkamer gehanteerde normen. Het beeld dat ontstaat, is er een van een stadsdeel:

- waar onduidelijk is over de verdeling van verantwoordelijken bij het subsidieproces;
- dat weinig kaders, eisen stelt aan de instelling voor wat betreft de subsidieaanvraag, de uitvoering en verantwoording tijdens en afloop van de subsidie;
- weinig afspraken formeel (=schriftelijk) worden vastgelegd;
- subsidie te laat verleend en vastgesteld worden.

Tabel 5.15 laat zien dat in het bijzonder het proces rondom de subsidieverlening zorgen baart. Het project “Verbetertraject subsidieverstrekking” leidt mogelijk tot verbeteringen rond de subsidieverstrekking in 2005. Vooral is het te vroeg om hierover te oordelen.

### 5.8.3 Oost/Watergraafsmeer

Onze bevindingen ten aanzien van het subsidieverstrekkingproces in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer zien er samengevat als volgt uit:

Tabel 5.10 – Conclusies proces subsidieverstrekking stadsdeel Oost/Watergraafsmeer

Aspect	Conclusie	Toelichting op onvolkomenheden
Subsidieproces in algemene zin	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesbeschrijvingen zijn slechts op onderdelen beschikbaar, een integrale beschrijving ontbreekt</li> <li>• Functiebeschrijvingen zijn niet helder qua verdeling van verantwoordelijkheden t.a.v. subsidieverstrekking</li> <li>• Er vindt geen periodieke evaluatie van het welzijnsbeleid plaats</li> </ul>
Subsidieaanvraag	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standaarduitnodiging gaat niet in op gewenste activiteiten en de daarbij in acht te nemen voorwaarden</li> </ul>
Subsidieverlening	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt niet stil gestaan bij de financiële positie en interne beheer van instelling</li> <li>• Subsidie wordt niet tijdig verleend</li> </ul>
Toezicht op uitvoering	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussentijdse verantwoordingsrapportages ontbreken</li> </ul>
Subsidievaststelling	+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidievaststelling vindt niet tijdig plaats</li> </ul>

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

De rekenkamer concludeert dat stadsdeel Oost/Watergraafsmeer het proces van subsidieverstrekking niet adequaat heeft ingericht. Alleen het proces rondom de subsidievaststelling voldoet aan alle eisen. Ten aanzien van de rest van het proces constateren wij nog een aantal tekortkomingen:

- procesbeschrijvingen zijn slechts gedeeltelijk beschikbaar, waardoor het subsidieverstrekkingproces niet goed is verankerd in de dagelijkse praktijk.
- het stadsdeel formuleert geen heldere opdracht voorafgaande aan de subsidieaanvraag.
- het stadsdeel houdt onvoldoende zicht op de uitvoering bij de instelling doordat tussenrapportages ontbreken en het voorafgaande aan de subsidieverlening niet expliciet kijkt naar de financiële positie bij de instelling.
- zowel de subsidieverlening als -vaststelling vindt niet tijdig plaats.

### 5.8.4 Westerpark

Onze bevindingen ten aanzien van het subsidieverstrekkingproces in stadsdeel Westerpark zien er samengevat als volgt uit:

Tabel 5.11 – Conclusies proces subsidieverstrekking stadsdeel Westerpark

Aspect	Conclusie	Toelichting op onvolkomenheden
Subsidieproces in algemene zin	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesbeschrijvingen zijn slechts op onderdelen beschikbaar</li> <li>• Er is geen periodieke evaluatie van het welzijnsbeleid</li> </ul>
Subsidieaanvraag	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standaarduitnodiging gaat niet op gewenste activiteiten en de daarbij in acht te nemen voorwaarden</li> </ul>
Subsidieverlening	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet alle beschikking voor sociaal cultureel bevatten afspraken die gekoppeld zijn aan welzijnsdoelstellingen</li> <li>• De beoordeling van de financiële positie en interne beheer van instelling maakt geen expliciet onderdeel uit van het traject tot subsidieverlening</li> <li>• Subsidie wordt niet tijdig verleend</li> </ul>
Toezicht op uitvoering	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is geen verplichte tussentijdse schriftelijke verantwoording door instelling</li> <li>• Het stadsdeel heeft geen accountmanager die contacten met de instelling coördineert</li> </ul>
Subsidievaststelling	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidie 2001, 2002, 2003 en 2004 werd niet op tijd vastgesteld</li> <li>• Er is niet altijd sprake van adequate functiescheiding bij het verlenen en vaststellen van subsidie</li> </ul>

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

De rekenkamer concludeert dat stadsdeel Westerpark niet adequaat heeft ingericht. Alle aspecten van het subsidieverstrekkingproces voldoen slechts ten dele aan de door de rekenkamer gehanteerde normen. Het stadsdeel is bezig een kwalitatieve inhaalslag te maken door de subsidie 2001, 2002 en 2003 vast te stellen en nieuwe afspraken te maken met de instelling. Desondanks constateert de rekenkamer nog een groot aantal tekortkomingen:

- procesbeschrijvingen zijn slechts gedeeltelijk beschikbaar, waardoor het subsidieverstrekkingproces niet goed is verankerd in de dagelijkse praktijk;
- het stadsdeel formuleert geen heldere opdracht voorafgaande aan de subsidieaanvraag;
- het stadsdeel houdt onvoldoende zicht op de uitvoering bij de instelling doordat tussenrapportages ontbreken en het voorafgaande aan de subsidieverlening niet expliciet kijkt naar de financiële positie bij de instelling;
- zowel de subsidieverlening als -vaststelling vindt niet tijdig plaats.

#### 5.8.5 Algemene conclusies

Uit bovenstaande komt naar voren dat geen van de vier onderzochte stadsdelen het proces rondom subsidieverstrekking zo heeft ingericht dat het aan alle normen van de rekenkamer voldoet. Het beter inrichten van het subsidieverstrekkingproces, iets waar de vier onderzochte stadsdelen naar streven, blijkt in de praktijk weerbarstig te zijn.

Amsterdam-Noord scoort van de vier onderzochte stadsdelen nog het beste. Hoewel het proces voor subsidieverstrekking niet verankerd is in checklists en procesbeschrijvingen oordeelt de rekenkamer positief over de subsidieaanvraag en het toezicht op de uitvoering door stadsdeel Amsterdam-Noord. In stadsdeel Oost/Watergraafmeer voldoet alleen het proces rondom de subsidievaststelling volledig aan de door de rekenkamer gehanteerde normen. Voor stadsdeel Westerpark geldt dat zij ten aanzien van alle onderdelen van het subsidieverstrekkingproces slechts gedeeltelijk aan de normen voldoet. Tenslotte voldoet de subsidieverstrekking in Geuzenveld-Slotermeer op vrijwel geen enkel aspect aan de door de rekenkamer gehanteerde normen.

De rekenkamer signaleert een aantal tekortkomingen waardoor zowel stadsdelen als welzijnsinstellingen aanzienlijke financiële risico's lopen en het lastig is om bij te sturen bij eventuele onvolkomenheden. Hieronder gaan we in op de belangrijkste tekortkomingen die wij ten aanzien van het subsidieverstrekkingproces in de vier stadsdelen signaleren:

#### **Gebrek aan tijdigheid bij zowel subsidieverlening als -vaststelling**

De rekenkamer beoordeelt het als zeer risicovol dat geen enkel stadsdeel de subsidie op tijd (volgens eigen subsidieverordening) verleent en vaststelt. Wanneer de subsidie pas gedurende het subsidiejaar wordt verleend, is het voor welzijnsinstellingen lastiger om zorg te dragen voor een goede organisatorische en financiële planning. Door een late subsidievaststelling lopen de stadsdelen het gevaar niet op tijd lessen te trekken voor het volgende subsidiejaar. Voor een instelling betekent een late vaststelling lange tijd onzekerheid over de exacte financiële positie, met als uiterste consequentie het niet kunnen aangaan van verplichtingen voor de uitvoering van activiteiten.

#### **Subsidieverordening onvoldoende vertaald naar dagelijkse praktijk**

Subsidieverordeningen zijn in de vier stadsdelen niet of slechts gedeeltelijk vertaald naar de dagelijkse praktijk in de vorm van bijvoorbeeld procesbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, checklists en een subsidievolgsysteem dat de subsidieprocedure bewaakt. Hierdoor is in de optiek van de rekenkamer een juiste toepassing van de bepalingen uit de subsidieverordening niet gegarandeerd en bestaat het gevaar dat de door de stadsdeelraad vastge-

stelde regelgeving voor subsidies een ‘wassen neus’ is. Door het beschrijven van processen en functies wordt een eenduidige werkwijze bevorderd. Juist bij het subsidieproces, dat vaak complex is doordat veel medewerkers erbij betrokken zijn, is het van belang dat de gang van zaken helder is omschreven.

#### **Duidelijke en richtinggevende opdrachtformulering ontbreekt veelal**

De rekenkamer beoordeelt de opdrachtformulering ten behoeve van de subsidieaanvraag als onvoldoende duidelijk en richtinggevend. Drie van de vier stadsdelen (behalve Amsterdam-Noord) formuleren geen heldere inhoudelijke opdracht voorafgaand aan de subsidieaanvraag. Vaak bevat een uitnodiging voor een subsidieaanvraag alleen informatie over het proces. Inhoudelijk wordt er zelden ingegaan op welk aanbod het stadsdeel wenst en onder welke voorwaarden. Hoe duidelijker van te voren afspraken zijn gemaakt over prestaties, des te makkelijker is het om tussentijds en na afloop van de subsidieperiode vast te stellen of afspraken gehaald zijn.

#### **Onvoldoende zicht op prestaties en financiën van de instelling**

De stadsdelen houden onvoldoende zicht op de uitvoering bij de brede welzijnsinstellingen. Tussenrapportages ontbreken en er wordt voorafgaand aan de subsidieverlening niet expliciet gekeken naar de financiële positie bij de instelling.

#### **Informatievoorziening stadsdeelraden voor verbetering vatbaar**

In twee van de vier stadsdelen (Amsterdam-Noord en Geuzenveld-Slotermeer) is de informatievoorziening aan de stadsdeelraad over de subsidieverstrekking aan de brede welzijnsinstelling in de programmabegroting en het jaarverslag voor verbetering vatbaar. De incidentele informatievoorziening aan de stadsdeelraadscommissie middels bijvoorbeeld kennisgeving van onderzoeksresultaten en verstrekking van beschikkingen en jaarrekeningen van instellingen is op orde. De structurele informatievoorziening laat echter leemtes zien. Gelet op de omvang van de verstrekte subsidies dient naar het oordeel van de rekenkamer de begroting en de rekening van het stadsdeel inzicht te geven in de subsidieverstrekkingen aan de brede welzijnsinstellingen, waarbij zo mogelijk een onderscheid wordt gemaakt naar structurele en incidentele subsidieverstrekkingen.

## **5.9 Controle op subsidieverstrekking**

### **5.9.1 Inleiding**

Subsidie-uitgaven zijn op verschillende momenten onderwerp van accountantscontrole. Zo zijn de instellingen die subsidie ontvangen veelal verplicht om een accountantsverklaring te overleggen bij de jaarrekening of een specifieke subsidieverantwoording. Mede aan de hand van de jaarrekening of de specifieke subsidieverantwoording vormt het stadsdeel zich een oordeel over de rechtmatigheid van de bestede subsidiegelden. In de paragraaf subsidievestiging is bezien of het stadsdeel adequate eisen stelt aan de door de instelling te overleggen accountantsverklaring.

De verstrekte subsidies worden in de administratie van het stadsdeel vastgelegd en dienen in de jaarrekening van het stadsdeel te worden verantwoord. De controle op de jaarrekeningen van de stadsdelen is door de gemeenteraad van de centrale stad bij verordening opgedragen aan ACAM.

In het geval dat het stadsdeel de verstrekte subsidies financiert met specifieke middelen van het rijk of derden dient de einddeclaratie aan de betreffende subsidieverstrekker veelal ook te worden gecontroleerd door een accountant.



In deze paragraaf gaan wij nader in op de accountantscontrole door de ACAM van de subsidie-uitgaven bij de stadsdelen Amsterdam-Noord, Oost/Watergraafsmeer, Geuzenveld-Slotermeer en Westerpark. Hierbij is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

Voldoet de door ACAM gehanteerde controlesystematiek aan de daaraan te stellen eisen en worden de relevante controlebevindingen gerapporteerd aan bestuur en management?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar:

1. Welke regelgeving dient de accountant toe te passen bij zijn controle van de jaarrekeningen van de stadsdelen?
2. Is de jaarrekening gecontroleerd overeenkomstig de van toepassing zijnde regelgeving?
3. Zijn de relevante controlebevindingen gerapporteerd aan het bestuur en het management van de vier stadsdelen?

### 5.9.2 Controlekader

In deze paragraaf is geïnventariseerd welke regelgeving voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen van stadsdelen van belang is.

#### Wettelijk kader

Zowel in de gemeentewet als in het besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) is geregeld dat de jaarrekening van een gemeente door een accountant moet worden gecontroleerd. In het BAPG ligt vast dat vanaf de jaarrekening 2004 de accountant zowel een verklaring dient af te geven over de getrouwheid van de jaarrekening als over de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer.

#### Gemeentelijk kader

De opdracht tot accountantscontrole van de jaarrekeningen van de gemeenterekening, de diensten en bedrijven en de stadsdelen is door middel van de controleverordening verstrekt aan de ACAM. In de controleverordening is vastgelegd dat de gemeenteraad voor de accountantscontrole een programma van eisen vaststelt. Voor het controlejaar 2004 heeft de raad, op voorstel van het Audit Committee, dit programma van eisen vastgesteld. In het programma van eisen wordt de inhoud en reikwijdte van de accountantscontrole nader beschreven, zoals deze van toepassing is bij de jaarrekeningcontroles bij de diensten en bedrijven en de stadsdelen. Een stadsdeelraad kan desgewenst aanvullende eisen formuleren voor de accountant door invoeging van stadsdeelspecifieke regelgeving. Tevens kunnen zij lagere toleranties vaststellen dan zijn voorgeschreven door de centrale stad en kunnen zij specifieke gebieden aanwijzen die zij gecontroleerd willen zien.

In het programma van eisen 2004 is vastgelegd dat bij de accountantscontrole de goedkeuringstolerantie 1% van de totale lasten bedraagt (conform de wettelijk richtlijn). Tevens is in het programma van eisen bepaald welke wettelijke regelingen door de accountant meegenomen moeten worden bij zijn rechtmatigheidscontroles. Voor 2004 maakt de eigen regelgeving, zoals de subsidieverordeningen, nog geen onderdeel uit van de rechtmatigheidscontrole van de accountant. Vanaf de jaarrekening 2005 dient de accountant wel de eigen regelgeving met financiële gevolgen te betrekken bij zijn rechtmatigheidscontroles.

#### Kader beroepsgroep

Naast de specifiek voor lokale overheden vastgestelde wettelijke controlerichtlijnen dient de accountant bij zijn controle tevens de gedrageregels en beroepsregels voor registeraccoun-

tants en de richtlijnen voor de accountantscontrole van de beroepsorganisatie Koninklijk NIVRA in acht te nemen. Deze regelgeving heeft onder meer betrekking op de aanpak en uitvoering van de controlewerkzaamheden, het uitbrengen van accountantsverklaringen, het te hanteren systeem van de kwaliteitsborging en permanente educatie.

### **Specifieke richtlijnen subsidieverstrekkers**

Wettelijke controlerichtlijnen voor de jaarrekening en de controleverordening van de gemeente geven geen specifieke voorschriften voor de controle van subsidiegelden. Wel komt het voor dat aanvullende controles moeten plaatsvinden omdat de subsidie-uitgaven zijn gefinancierd met specifieke middelen verkregen van bijvoorbeeld het rijk of Europa. De subsidieverstrekker verlangt daarbij veelal een specifieke verantwoording en accountantsverklaring. De eisen die aan de accountantscontrole en aan de accountantsverklaring worden gesteld zijn in die gevallen veelal vastgelegd in specifieke controleprotocollen.

### **Richtlijnen VDA en interne richtlijnen**

ACAM is lid van de Vereniging van Directeuren van Gemeentelijke Accountantsdiensten (VDA). Ook de accountantsdiensten van Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn lid van deze vereniging. In VDA-verband worden gezamenlijk richtlijnen ontwikkeld voor de gemeentelijke controlepraktijk. In aanvulling op de VDA-richtlijnen worden door ACAM ook nog dienstspecifieke instructies en modellen ontwikkeld die zijn toegesneden op de Amsterdamse praktijk. De interne en VDA-richtlijnen zijn opgenomen in drie handboeken:

- Handboek Standaard Auditing Procedures (STAP);
- Handboek Kwaliteitsbeheersing;
- Handboek Specifieke Vaktechnische Onderwerpen (SVO).

Periodiek worden de richtlijnen in de handboeken geactualiseerd. Door de betreffende richtlijnen na te leven wordt verzekerd dat ook wordt voldaan aan de eerder genoemde wettelijke en door de beroepsorganisatie uitgevaardigde controlerichtlijnen. De richtlijnen hebben ook betrekking op de kwaliteitsborging. Een belangrijk instrument hierbij is de medebeoordeling. Hierbij wordt – voordat de accountantsverklaring wordt afgegeven – door een andere accountant binnen het kantoor die niet betrokken is bij de betreffende controle, beoordeeld of terecht de accountantsverklaring wordt afgegeven. In het handboeken zijn een aantal praktische modellen opgenomen om het subsidieproces te beoordelen en te toetsen.

### **Deelconclusie**

Bij het uitvoeren van de controle is ACAM gebonden aan zowel landelijke als gemeentelijke regels. Daarnaast zijn voor de controle de door de beroepsorganisatie NIVRA uitgevaardigde beroeps- en gedragsregels en de richtlijnen voor de accountantscontrole van belang. Via een programma van eisen kan de gemeenteraad – binnen de wettelijke kaders – nadere aanvullende regels stellen aan de accountantscontrole en het accountantsverslag. Voor de controle van subsidiegelden heeft de raad geen specifieke eisen gesteld aan ACAM. Ook de stadsdeelraden hebben geen nadere eisen gesteld aan de accountant. Door middel van interne handboeken tracht ACAM op een doelmatige wijze te voldoen aan alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving voor de accountantscontrole.

Voorts heeft de rekenkamer geconstateerd dat de gemeentelijke regelgeving met betrekking tot subsidies (subsidieverordeningen) in 2004 nog geen onderdeel uitmaakte van de rechtmatigheidscontroles door de accountant. Bij de jaarrekeningcontroles 2005 is de naleving van de subsidieverordeningen wel onderdeel van de rechtmatigheidstoets door de accountant.

Verder heeft de rekenkamer vastgesteld dat er veelal specifieke controleprotocollen van toepassing zijn voor de accountant met betrekking tot het controleren van einddeclaraties en bestedingsverslagen voor subsidieverstrekkers.

### 5.9.3 Jaarrekeningcontrole bij stadsdelen

In de vorige paragraaf is de voor de accountantscontrole van toepassing zijnde wet- en regelgeving beschreven. In deze paragraaf beoordelen wij of de accountant in het kader van de jaarrekeningcontrole de subsidiegelden overeenkomstig de van toepassing zijnde regelgeving heeft gecontroleerd. De (stadsdeel)raad heeft de accountant geen specifieke aandachtspunten meegegeven ten aanzien van de controle van de subsidiegelden. De controle van de subsidiegelden valt derhalve onder de algemene controleopdracht aan de accountant om de getrouwheid van de jaarrekening te controleren en de rechtmatigheid van het financiële beheer te toetsen. In de volgende subparagrafen worden onze bevindingen beschreven ten aanzien van de door de accountant gehanteerde goedkeuringstoleranties, de controle-aanpak en de uitgevoerde controlewerkzaamheden.

### 5.9.4 Goedkeuringstoleranties

De mate van nauwkeurigheid die wordt toegepast bij de accountantscontrole is afhankelijk van de te hanteren goedkeuringstoleranties. In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) zijn de goedkeuringstoleranties voor fouten en onzekerheden vastgelegd voor de gemeenterekening en deelverantwoordingen. Voor geconstateerde fouten geldt een goedkeuringstolerantie van 1% van het totale lastenniveau in de jaarrekening en voor geconstateerde onzekerheden geldt een goedkeuringstolerantie van 3%.

Zowel de gemeenteraad als de stadsdeelraden kunnen eventueel de goedkeuringstoleranties lager vaststellen. Dit is in Amsterdam niet gebeurd. Wel heeft de gemeenteraad bepaald dat indien bij de controle fouten of onzekerheden worden geconstateerd van 0,3% deze in het accountantsverslag dienen te worden opgenomen.

In onderstaande tabel zijn de bij de controle gehanteerde toleranties weergegeven. In de tabel zijn de betreffende bedragen gerelateerd aan het totale uitgavniveau van het programma waarin de subsidiegelden van de brede welzijnsinstellingen (grotendeels) zijn verantwoord.

Tabel 5.12 – Overzicht goedkeurings- en rapportagetoleranties jaarrekening

	Jaarrekening 2004 stadsdeel in €			
	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
Goedkeuringstolerantie voor fouten (1%)	1,7 miljoen	1,0 miljoen	1,9 miljoen	0,8 miljoen
Goedkeuringstolerantie voor onzekerheden (3%)	5,1 miljoen	3,1 miljoen	5,7 miljoen	2,4 miljoen
Rapportagetolerantie (0,3%)	0,5 miljoen	0,3 miljoen	0,6 miljoen	0,2 miljoen
Subsidie-uitgaven voor sociaal cultureel werk in begroting/jaarrekening opgenomen/verantwoord in het onderdeel:	Programma Welzijn	Programma Maatschappij en Samenleving	Programma Welzijn en Zorg + Programma Vrije tijd	Programma Sociaal culturele activiteiten
Uitgavniveau programma in jaarrekening 2004	21,2 miljoen	33,1 miljoen	22,9 miljoen	3,3 miljoen

Een goedkeuringstolerantie voor fouten van 1% bij stadsdeel Amsterdam-Noord betekent bijvoorbeeld dat indien het totaal aan geconstateerde fouten beneden de € 1,7 miljoen ligt er een goedkeurende accountantsverklaring verstrekt dient te worden. Ook indien alle geconstateerde fouten volledig betrekking hebben op het programma Welzijn dient de accountant nog een goedkeurende verklaring te geven. Verder laat de tabel zien dat de accountant bij stadsdeel Amsterdam-Noord fouten van € 0,5 miljoen of meer in het accountantsverslag moet vermelden.

#### 5.9.5 Controleanpak

In hoofdlijnen worden bij de controle 3 fasen onderscheiden: de planningsfase, de uitvoeringsfase en de afrondingsfase, inclusief het uitbrengen van accountantsverklaringen, accountantsverslagen e.d. Om ons een oordeel te vormen over de wijze waarop ACAM bij de stadsdelen de controle aanpakt en uitvoert hebben wij dossierstukken uit de controle-dossiers opgevraagd en beoordeeld. Voorts hebben wij de verantwoordelijke accountants gevraagd de controleanpak nader toe te lichten.

Op grond van interne richtlijnen voert ACAM in de planningsfase een globale risicoanalyse en cijferbeoordeling uit waarvan de uitkomsten worden vastgelegd in het planningsmemorandum en het controleplan. Doel daarvan is een overall inzicht in de klant vast te leggen en de globale richting van de controle te bepalen. Na deze globale planning volgt een nadere detaillering. Per deelgebied (bijvoorbeeld subsidies) wordt aan de hand van een specifieke risicoanalyse en een beoordeling van de interne organisatie (IO) bepaald hoe de controle zal worden ingericht en welke systeemgerichte en/of gegevensgerichte controlewerkzaamheden zullen worden uitgevoerd. Deze werkzaamheden worden vastgesteld op zgn. IO-lijsten en in het controle(werk)programma. Bij systeemgerichte controles toetst de accountant of de interne beheersing en interne controle goed hebben gefunctioneerd. Een voorbeeld daarvan is dat de accountant vaststelt of intern door een medewerker van het stadsdeel de naleving van de subsidievoorwaarden systematisch wordt getoetst. Bij gegevensgerichte controles raadpleegt de accountant zelf de in de administratie aanwezige basisdocumenten en subsidiedossiers om te beoordelen of de subsidieposten terecht en voor de juiste bedragen in de administratie zijn opgenomen.

In de uitvoeringsfase dienen de uitgevoerde controlewerkzaamheden en alle relevante controlebevindingen systematisch in een controledossier te worden vastgelegd. Via een gestandaardiseerd afwerkingsmemorandum wordt intern gecontroleerd of alle werkzaamheden zijn uitgevoerd en wordt tevens het effect bepaald van de geconstateerde fouten en onzekerheden op de te verstrekken accountantsverklaring.

#### 5.9.6 Controlewerkzaamheden

Doelstelling van de controle van de jaarrekening is het met redelijke zekerheid vast stellen dat de jaarrekening als geheel een getrouw beeld geeft van de baten en lasten en de vermogenspositie en dat er een rechtmatig financieel beheer is gevoerd. De accountant voert een samenstel van controlewerkzaamheden uit om een deugdelijke grondslag te verkrijgen voor zijn oordeel. In dit verband beoordeelt hij onder meer de kwaliteit van administratieve organisatie en interne controle, het jaarrekeningproces, de betalingsorganisatie en diverse (sub-)administraties, die aan de jaarrekening ten grondslag liggen. Tevens voert de accountant diverse cijferbeoordelingen uit en controleert hij de balansposten. Het aantal uit te voeren detailcontroles in het kader van de jaarrekeningcontrole op bijvoorbeeld de subsidiegelden is mede afhankelijk van de controlebevindingen bij de cijferbeoordeling, de kwaliteit van de interne beheersorganisatie, de uitgevoerde risicoanalyse en de bevindingen uit vorige controleperiodes.

In de vorige paragraaf zijn in hoofdlijnen de documenten beschreven waarmee het contro-

leproces van de accountant volgens de interne richtlijnen moet worden vastgelegd. De hiernavolgende tabel laat gecompriemd de documenten zien die door ons zijn opgevraagd en beoordeeld.

Tabel 5.13 – Documenteren van het controleproces

	Jaarrekening 2004 stadsdeel			
	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
<b>Planningsmemorandum</b>				
• opgesteld volgens interne richtlijnen	ja	ja	ja	nee
• initiële cijferbeoordeling	ja	dossier-verwijzing	geen expliciete verwijzing	aparte analyse
• evaluatie controle-omgeving subsidies	ja	ja	ja	in controleplan
• motivering controleaanpak gericht- of systeemgericht)	ja (gegevens-gericht)	ja (gegevens-gericht)	ja (deels systeem-gericht)	aparte notitie (systeem-gericht)
<b>Controlememorandum Subsidies</b>				
• beoordeling risico's en interne organisatie (bijv. functiescheidingen, interne procedures, interne controle)	ja	ja	ja	ja
• beoordeling inhoudelijke aspecten (bijv. kwaliteit beschikkingen, solvabiliteit instellingen, doelmatigheid en effectiviteit besteding subsidiegelden, juistheid prestatiegegevens )	deels	nee	nee	nee
<b>Afwerkingsmemorandum</b>				
• medebeoordelaar	ja	ja	ja	ja
• overzicht controleverschillen	ja	ja	nee	ja

Uit het rekenkameronderzoek is gebleken dat het documenteren van het controleproces niet in alle gevallen plaatsvindt overeenkomstig de interne richtlijnen. Zo is bij de controle bij Stadsdeel Westerpark geen gebruik gemaakt van het planningsmemorandum, maar zijn verschillende deelnotities opgesteld waarin het controleplan is onderbouwd.

Ook hebben wij geconstateerd dat in het kader van de jaarrekeningcontrole – ook al was in het planningsmemorandum geconcludeerd dat gegevensgericht gecontroleerd moest worden – er beperkt deelwaarnemingen hebben plaatsgevonden. Bij Geuzenveld-Slotermeer zijn in het kader van de jaarrekeningcontrole bijvoorbeeld vijf lijncontroles uitgevoerd. Bij Westerpark is ten behoeve van de jaarrekeningcontrole geen enkele detailcontrole op subsidies uitgevoerd. Tot het achterwege laten van detailcontroles is door de verantwoordelijke accountant besloten omdat de interne organisatie rondom subsidies goed functioneert. Zijn oordeelsvorming is mede gebaseerd op controles van bestedingsverslagen van het Stadsdeel over het verslagjaar 2004 ten behoeve van Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, waarbij ongeveer 10 dossiers van de afdeling Welzijn zijn getoetst. Voorts meldt de accountant dat het subsidieproces in een voorgaande periode uitputtend is onderzocht en daarover ook is gerapporteerd. Dit is een voorbeeld van een roulerende controleaanpak waarbij jaarlijks andere speerpunten in de controle worden gekozen.

Bij de controle van jaarrekening stadsdeel Amsterdam-Noord heeft de accountant besloten

relatief veel deelwaarnemingen (35) uit te voeren, waarbij het functioneren van de verschillende fasen van subsidieproces kritisch is beoordeeld. Hierbij is ook aandacht besteed aan de kwaliteit van de beschikkingen.

Tot slot merken we nog op, dat in het afwerkingsmemorandum bij Oost/Watergraafsmeer de geconstateerde fouten en onzekerheden niet in een Overzicht controleverschillen zijn getotaliseerd. Als motivering is vermeld dat het totaal van geconstateerde verschillen beneden de goedkeuringgrenzen blijven.

### **Deelconclusie**

De rekenkamer heeft geconstateerd dat in een aantal gevallen de interne richtlijnen en modellen niet of niet uniform worden toegepast. Dit betekent niet dat er voor het afgeven van de accountantsverklaring een deugdelijke grondslag ontbreekt, maar wel dat de kwaliteitsbewaking op de goede uitvoering van de controle minder efficiënt kan plaatsvinden.

Verder heeft de rekenkamer vastgesteld dat in het kader van de jaarrekening slechts beperkt detailcontroles op subsidie-uitgaven worden uitgevoerd. De betrokken accountants melden dat hun oordeelsvorming ten aanzien van de getrouwe weergave van de subsidiegelden in de jaarrekening is gebaseerd op het geheel van uitgevoerde controlewerkzaamheden.

Tevens ontlenen zij de nodige zekerheid uit de specifieke detailcontroles die zij regelmatig uitvoeren op de bestedingen van doeluitkeringen. Hierbij worden veelal wel een groot aantal deelwaarnemingen op de verstrekte subsidies en subsidiedossiers uitgevoerd.

Voorts constateert de rekenkamer dat de accountantscontrole van de accountant niet is gericht op het toetsen van de doelmatigheid van de subsidiegelden. Ook de controle op de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening opgenomen prestatiegegevens en beoordeling van de kredietwaardigheid/solvabiliteit van de gesubsidieerde instellingen zijn niet standaard opgenomen in het controleplan. Gelet op de doelstelling van de jaarrekeningcontrole wordt dit ook niet van de accountant verlangd.

In reactie op onze concept-Nota van Bevindingen heeft ACAM weergegeven dat door een roulerende controleaanpak, de inschattingen van risico's en beoordeling van de interne beheersing per stadsdeel een andere reikwijdte en diepgang van de controle kan ontstaan. Tevens is zij van oordeel dat het sec beschrijven van de aangetroffen reikwijdte en diepgang van de controle – zoals door de rekenkamer in hoofdlijnen gedaan – niets zegt over de bereikte grondslag over de oordeelsvorming en zelfs verwarring bij de lezer kan oproepen.

#### **5.9.7 De accountantsverklaringen, accountantsverslagen en de managementletters bij de vier stadsdelen**

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of de relevante controlebevindingen door ACAM met betrekking tot het subsidieproces worden gerapporteerd aan het bestuur en het management van de vier stadsdelen.

ACAM rapporteert op verschillende manieren over de controlebevindingen. Allereerst door middel van de accountantsverklaring, waarin de accountant zijn oordeel uitspreekt over de getrouwheid van de jaarrekening en over de rechtmatigheid van het gevoerde financieel beheer. Ten tweede brengt ACAM een accountantsverslag uit aan de Stadsdeelraad. De accountantsverklaring is in het accountantsverslag opgenomen. Ten derde wordt door ACAM naar aanleiding van een interim controle in het najaar veelal verslag gedaan aan de secretaris van het stadsdeel. Bij de interim controle worden diverse processen gecontroleerd die van belang zijn voor de controle van de jaarrekening. Onderstaande tabel bevat een samenvatting van de door ACAM bij de vier stadsdelen uitgebrachte rapportages.

Tabel 5.14 – Rapportages ACAM

	Amsterdam-Noord	Geuzenveld-Slotermeer	Oost/Watergraafsmeer	Westerpark
<b>Rapportages inzake 2004</b>				
<b>Accountantsverklaring</b>				
• strekking t.a.v. getrouwheid	goedkeurend	goedkeurend	goedkeurend	goedkeurend
• strekking t.a.v. rechtmatigheid	goedkeurend	afkeurend	goedkeurend	goedkeurend
<b>Accountantsverslag</b>				
• opmerkingen over subsidie-uitgaven	Nee	Ja	Ja	Nee
<b>Managementletter</b>				
• opmerkingen over subsidiegelden	Ja	Ja	Ja	Nee

Ten aanzien van het aspect getrouwheid zijn bij alle vier de jaarrekeningen over 2004 goedkeurende accountantsverklaringen verstrekt. Ten aanzien van het aspect rechtmatigheid is in verband met tekortkomingen in de naleving van de Europese Aanbestedingsrichtlijnen een afkeurende accountantsverklaring verstrekt bij het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. De andere drie stadsdelen hebben wel een goedkeurende accountantsverklaring ten aanzien van de rechtmatigheid van het financiële beheer.

In de accountantsverslagen van Geuzenveld-Slotermeer en Oost/Watergraafsmeer wordt melding gemaakt van gebreken in de subsidieadministratie van zowel inkomende als uitgaande subsidiegelden. Bij de andere twee stadsdelen worden geen opmerkingen gemaakt over de subsidieprocessen.

De managementletter 2004 gericht aan de stadsdeelsecretaris van Amsterdam-Noord maakt melding dat het beheer van subsidies waarbij het stadsdeel een loketfunctie vervult voor verbetering vatbaar is. Dit betreft de subsidieverlening aan instellingen, waarbij de financiering plaatsvindt met van derden (bijv. DMO, rijk, EU) ontvangen subsidiegelden. De door de subsidieverstrekker aan het stadsdeel opgelegde subsidievoorwaarden worden in onvoldoende mate doorvertaald richting de instellingen die de projecten en activiteiten uitvoeren. Hierdoor ontstaat het risico voor het stadsdeel dat de oorspronkelijke subsidieverstrekker de subsidiegelden terugvordert. Uit de controleaantekeningen blijkt verder dat bij de deelwaarnemingen ook expliciet aandacht is besteed aan de kwaliteit van de ingediende verantwoordingsinformatie mede in relatie tot de rechtmatigheid van de betreffende subsidies. De betreffende bevindingen hebben niet geleid tot opmerkingen in de managementletter. In de managementletter van Stadsdeel Amsterdam-Noord wordt wel ingegaan op het toepassen van de vastgestelde bevoegdheidsregelingen binnen het stadsdeel. ACAM rapporteert dat in een aantal gevallen de subsidievaststellingen niet heeft plaatsgevonden conform de geldende mandateringsregeling.

Ook in de managementletter van Geuzenveld-Slotermeer wordt gewezen op gebreken in de bedrijfsvoering, waardoor fouten kunnen ontstaan in subsidieafrekeningen en indieningstermijnen niet kunnen worden gehaald.

In de managementletter 2004 gericht aan de stadsdeelsecretaris van Oost/Watergraafsmeer meldt de accountant dat in de subsidieverordening geen regeling is opgenomen voor de gevallen waarin een instelling een accountantsverklaring bij einddeclaraties dient te overleggen. Ook worden in de managementletter opmerkingen gemaakt over de slechte toegankelijkheid van de dossiers en het ontbreken van een subsidievolgsysteem.

Bij Westerpark is voor het jaar 2004 geen managementletter uitgebracht. De laatste managementletter dateert van 30 juli 2003 en heeft betrekking op het controlejaar 2002. In

deze brief waren opmerkingen gemaakt over de dossiervorming en interne controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestede subsidiegelden. In dit verband werd onder meer geconstateerd dat de outputrealisatie niet is vast te stellen.

### **Deelconclusie**

ACAM rapporteert de tijdens de controle geconstateerde leemten in de subsidieprocessen aan het bestuur en het management. Bij alle vier stadsdelen zijn door ACAM in de accountantsverslagen of de managementletters gebreken in de subsidieprocessen gerapporteerd. Dit heeft in 2004 niet geleid tot accountantsverklaringen met een beperking of afkeuring. Voor het boekjaar 2005 dient de accountant bij zijn rechtmatigheidscontroles ook elementen van de subsidieverordeningen mee te nemen. Om deze controle te kunnen uitvoeren, zijn aanvullende controlewerkzaamheden noodzakelijk. Het doelmatig uitvoeren van deze aanvullende werkzaamheden vereist dat de betrokken stadsdelen de interne subsidie-registraties en interne controle dienen te verbeteren. Gebreken in de subsidieadministratie kunnen namelijk leiden tot niet-goedkeurende accountantsverklaringen ten aanzien van het aspect rechtmatigheid.

#### **5.9.8 Conclusie accountantscontrole**

De door ACAM gehanteerde controlesystematiek voldoet in opzet aan de daaraan te stellen eisen, zoals onder meer is vastgelegd in BAPG, het programma van eisen zoals vastgesteld door de gemeenteraad en de controlerichtlijnen van de beroepsorganisatie NIVRA. De bij de controle geconstateerde tekortkomingen in de subsidieprocessen worden gerapporteerd aan de stadsdeelraad en de stadsdeelsecretaris in respectievelijk het accountantsverslag en de managementletter.

Daarnaast komt de rekenkamer nog tot de volgende constatering.

1. De accountantscontrole van de jaarrekening richt zich op het vaststellen van de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van het financiële beheer.
2. Bij de controle hanteert ACAM de wettelijke goedkeuringstoleranties voor fouten (1%) en voor onzekerheden (3%) van het uitgaventotaal. De desbetreffende percentages hebben invloed op de nauwkeurigheid waarmee de controle wordt uitgevoerd. Betrekkelijk grote fouten en onzekerheden met betrekking tot bijvoorbeeld verantwoorde subsidies leiden – vanwege deze goedkeuringstoleranties – niet direct leiden tot accountantsverklaringen met een beperking of afkeuring.
3. De stadsdeelraden en de gemeenteraad stellen zelf geen specifieke aanvullende eisen aan de controle van de verstrekte subsidies, hoewel zij wel die mogelijkheid hebben.
4. Bij de jaarrekeningcontrole 2004 behoeft de accountant de naleving van de subsidieverordeningen nog niet te betrekken in zijn rechtmatigheidsoordeel.
5. Met ingang van 2005 dient de accountant de naleving van subsidieverordeningen wel mee te nemen bij zijn rechtmatigheidsoordeel. Om een deugdelijke grondslag voor zijn oordeelsvorming te krijgen zullen aanvullende controlewerkzaamheden noodzakelijk zijn. Het doelmatig uitvoeren van deze aanvullende werkzaamheden vereist dat de betrokken stadsdelen de interne subsidieregistraties en interne controle dienen te verbeteren. Gebreken in de subsidieadministratie kunnen namelijk leiden tot niet-goedkeurende accountantsverklaringen ten aanzien van het aspect rechtmatigheid.
6. Bij de interim- en jaarrekeningcontrole worden geen of betrekkelijk weinig detailcontroles uitgevoerd. De ACAM verantwoordt deze keuze doordat zij een mix aan controleactiviteiten hanteert waardoor zij toch een adequaat oordeel kan vormen. Indien verstrekte subsidies worden gefinancierd met doeluitkeringen van het rijk of andere subsidieverstrekkers worden wel uitgebreide detailcontroles uitgevoerd. De controle-



bevindingen bij de betreffende controles, en controlebevindingen uit voorgaande jaren, hebben ook betekenis voor de oordeelsvorming bij de jaarrekeningcontrole.

7. De controle van de jaarrekening is niet specifiek gericht op het controleren van de doelmatigheid van de bestede subsidiegelden. Ook wordt de kredietwaardigheid/solvabiliteit van de gesubsidieerde instellingen niet door de accountant gecontroleerd. Verder worden de in de jaarrekening opgenomen prestatiegegevens niet meegenomen bij een reguliere jaarrekeningcontrole.
8. In een aantal gevallen heeft de accountant geen gebruik gemaakt van de intern ontwikkelde richtlijnen en modellen. Dit hoeft niet te betekenen dat een deugdelijke grondslag voor de accountantsverklaring ontbreekt, maar wel dat de kwaliteitsbewaking op de controle-uitvoering minder efficiënt kan plaatsvinden.

## 6 De welzijnsinstelling als subsidieontvanger

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de derde onderzoeksvraag centraal:

Beschikken de brede welzijnsinstellingen over een goede financiële positie en wordt er een adequaat financieel beheer gevoerd door de instellingen?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden heeft de rekenkamer onder meer de jaarrekeningen 2004 van twaalf brede welzijnsinstellingen bij de stadsdelen opgevraagd en beoordeeld. Voor de vier instellingen die geselecteerd zijn voor het onderzoek in het dieptespoor zijn aanvullende documenten, zoals begrotingen, inhoudelijk jaarverslag en beleidsplannen opgevraagd bij het stadsdeel en de instelling. De rekenkamer heeft daarnaast de directeurs en controllers van deze instellingen geïnterviewd en tijdens dossieronderzoek ter plaatse hebben wij via een gerichte deelwaarneming gecontroleerd of de verstrekte informatie van de welzijnsinstelling over werkprocessen en prestaties betrouwbaar is.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- financiële positie welzijnsinstellingen (§ 6.2);
- jaarverslaggeving welzijnsinstellingen (§ 6.3);
- kenschets van de nader onderzochte instellingen (§ 6.4);
- financiële beheersingsinstrumentarium bij de nader onderzochte welzijnsinstellingen (§ 6.5).

### 6.2 Financiële positie welzijnsinstellingen

#### 6.2.1 Waarom brengen we de financiële positie in beeld?

Het totaalbedrag aan subsidies dat door de stadsdelen in 2004 aan de welzijnsinstellingen werd verstrekt bedraagt circa € 69 miljoen. Dat is gemiddeld € 93 per inwoner per jaar. Mede gelet op een aantal recente financiële debacles in de welzijnssector is de rekenkamer van mening dat de subsidieverstrekker adequaat toezicht dient te houden op de besteding van die publieke middelen.

Het jaarverslag, met name de jaarrekening, dient inzicht te verlenen in de stand van het vermogen en de samenstelling van de verschillende bestanddelen (vermogensposten) aan het einde van het verslagjaar. Door een goede toelichting en het toevoegen van verloopoverzichten geeft het jaarverslag onder andere informatie over de investeringen, de voorzieningen en de financiering van de activiteiten. Cijfers moeten in hun onderlinge samenhang worden gezien en bieden de mogelijkheid om het gevoerde financiële beleid te beoordelen en kansen en bedreigingen in te schatten. De jaarcijfers en de daarop gebaseerde kengetallen bieden tevens de mogelijkheid om op tal van niveaus de financiële positie te vergelijken ten opzichte van de eigen ontwikkeling en die van vergelijkbare instellingen.

Met behulp van kengetallen (ratio's) kan de subsidieverstrekker zicht houden op de trendmatige ontwikkeling van de financiële positie van de welzijnsinstelling waaraan subsidie verstrekt wordt en op de oorzaken van die ontwikkeling. Voorbeelden van nuttige ratio's in dit kader zijn solvabiliteit, liquiditeit, subsidiebedrag per inwoner of fte of activiteit of deelnemerscontactuur, subsidiebedrag ten opzichte van de totale inkomsten, salariskosten per fte, etc.

## 6.2.2 Normen

Bij het beoordelen van de financiële positie van de welzijnsinstellingen in het breedtespoor heeft de rekenkamer het volgende normenkader gehanteerd:

Tabel 6.1 – Normen financiële positie welzijnsinstellingen

Aspect	Normen
Eigen vermogen	• Het eigen vermogen is positief.
Maximaal vermogen	• De omvang van het vermogen voldoet aan de norm die gesteld is door de subsidieverstrekker.
Solvabiliteit balans	• Eigen Vermogen/Totaal Vermogen > 30%
Solvabiliteit resultaat	• Eigen Vermogen /subsidiebedrag > 30%
Liquiditeit	• Vlottende activa/kortlopende schulden > 1,5

## 6.2.3 Tabel financiële positie

In de tabel hieronder hebben wij per instelling een aantal jaarrekeningposten en ratio's in kaart gebracht (bron: jaarrekeningen 2004).

Tabel 6.2 – Vergelijking jaarrekeningposten welzijnsinstellingen

Welzijns-instelling	Eigen Vermogen	Solvabiliteit balans	Solvabiliteit resultaat	Liquiditeit	Totale baten	Subsidiebedrag van stadsdelen afkomstig	Financiële afhankelijkheid	Subsidie per inwoner
<b>Akros</b>								
(De Baarsjes)	857.000	25%	16%	1,4	7.702.000	5.403.000	70%	157
Combiwel Oud-West	334.000	15%	14%	1,0	2.804.000	2.445.000	87%	77
Combiwel Oud-Zuid	3.224.000	60%	42%	2,0	10.166.000	7.674.000	75%	92
Kansweb (Noord)	295.000	6%	5%	1,1	11.530.000	6.201.000	54%	70
SWAZOOM (ZO)	56.000	3%	2%	1,0	5.731.000	3.725.000	65%	46
St. Welzijn aan het IJ (Zeeburg)	210.000	19%	8%	1,4	3.251.000	2.710.000	83%	64
St. Welzijn Binnenstad	953.000	26%	13%	0,6	14.044.000	7.168.000	51%	88
St. Welzijn Oost	107.000	6%	3%	1,0	7.717.000	3.413.000	44%	93
St. Welzijn Watergraafsmeer	1.099.000	41%	53%	1,3	4.898.000	2.068.000	42%	93
St. Welzijn Westerpark	618.000	17%	10%	1,1	11.216.000	6.258.000	56%	186
St. Welzijn ZuiderAmstel	542.000	50%	23%	2,0	3.101.000	2.315.000	75%	49
<b>Impuls</b>								
• Bos en Lommer	-590.000				8.214.000	5.023.000	61%	162
• Geuzenveld-Slotermeer	155.000				7.220.000	4.384.000	61%	107
• Osdorp	-969.000				6.259.000	3.309.000	53%	74
• Slotervaart	-749.000				11.834.000	6.735.000	57%	151
• Hoofdkantoor	2.424.000				2.818.000	348.000		
<b>Totaal Impuls</b>	<b>271.000</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>	<b>0,4</b>	<b>36.346.000</b>	<b>19.799.000</b>	<b>54%</b>	<b>123</b>
<b>Totaal</b>					<b>118.506.000</b>	<b>69.178.000</b>		
<b>Gemiddeld</b>	<b>714.000</b>	<b>20%</b>	<b>12%</b>	<b>1,2</b>	<b>9.876.000</b>	<b>5.765.000</b>	<b>58%</b>	<b>93</b>

In de tabel zijn de twaalf brede welzijnsinstellingen opgenomen die in Amsterdam actief zijn. Drie welzijnsorganisaties zijn opgericht in 2004 (in Zuid-Oost, Zeeburg en Zuider-Amstel). In deze stadsdelen was voorheen de inmiddels failliete organisatie Alcides actief. Vooruitlopend op de invoering van de nieuwe Wet Kinderopvang per 1 januari 2005 zijn voor de kinderopvangactiviteiten in deze drie stadsdelen reeds aparte organisaties opgericht. Ook voor twee van de overige instellingen (Combiwel Oud-West en Combiwel Oud-Zuid) geldt dat de kinderopvangactiviteiten al per 1 januari 2004 verzelfstandigd zijn. De meeste instellingen verrichten voornamelijk diensten voor één stadsdeel. In stadsdeel Oost/Watergraafsmeer zijn twee brede welzijnsinstellingen actief (Stichting Welzijn Watergraafsmeer en Stichting Welzijn Oost). Stichting Welzijn Westelijke Tuinsteden Impuls verzorgt de sociaal-culturele activiteiten voor vier stadsdelen. Kansweb voert – naast de uitvoering het welzijnswerk in Amsterdam-Noord – ook een aantal activiteiten uit voor Slotervaart en Osdorp.

#### 6.2.4 Eigen Vermogen

De hoogte van het eigen vermogen beslaat een grote bandbreedte en varieert van € 56.000 (SWAZOOM) tot € 3,2 miljoen (Combiwel Oud-Zuid). Er zijn in ons onderzoek geen instellingen met een negatief eigen vermogen. Impuls heeft haar eigen vermogen verdeeld over de vier stadsdelen die zij bedient waarvan er drie wel een negatief eigen vermogen hebben. Impuls zal in 2005 voor elk stadsdeel een aparte rechtspersoon oprichten. Met de stadsdelen is afgesproken dat zij elk een deel eigen vermogen in deze rechtspersonen zullen storten om te starten met een positief eigen vermogen.

Eigen vermogen bestaat uit de bezittingen (gebouwen, vorderingen, geldmiddelen, etc) minus de schulden (vreemd vermogen). Het eigen vermogen vormt derhalve een restpost. Het eigen vermogen verbetert bij positieve jaarresultaten en kent de volgende functies:

- een buffer om algemene risico's op te vangen teneinde de continuïteit van de organisatie te waarborgen bij niet voorziene tegenvallers;
- een financieringsbron voor vaste activa (gebouwen, inventarissen, etc.);
- een bestemmingsreserve voor voorgenomen bestedingen die nog geen externe verplichtingen zijn.

Indien eigen vermogen is aangewend als financieringsbron voor vaste activa, is het eigen vermogen niet meer in liquide vorm beschikbaar. Dit vermogen is dan ook niet beschikbaar voor de financiering van activiteiten.

Voorts kan opgemerkt worden dat een goed financieel beleid met zich meebrengt dat voor voorziene tegenvallers een voorziening op de balans wordt getroffen, op het moment dat deze wordt verwacht. Een bekend voorbeeld is het treffen van een onderhoudsvoorziening voor groot onderhoud. Hierdoor vermindert de omvang van het gepresenteerde eigen vermogen in de jaarrekening. Verder is van belang:

- Zijn er stille reserves (Gebouwen kunnen meer waard zijn dan de boekwaarde)?
- Is er achterstallig onderhoud, zonder dat er een onderhoudsvoorziening is getroffen?
- Zijn er nog andere toekomstige risico's van enige omvang?
- Is er een garantie van de subsidiegever dat zij de activiteiten van de instelling blijvend / op langere termijn wil blijven financieren?

Voor het ontwikkelen van een norm zijn de volgende aspecten van belang:

- de gewenste minimumomvang is afhankelijk van de mate waarin het stadsdeel bereid is om financieel bij te dragen in het geval dat de instellingen met financiële tegenslagen worden geconfronteerd (al dan niet door eigen toedoen);

- de wijze van financiering van de voor de welzijnsactiviteiten benodigde gebouwen (wel/niet gefinancierd met eigen vermogen). Eigen vermogen vastgelegd in vaste activa is niet beschikbaar in liquide middelen.

In de jaarrekeningen van de instellingen blijkt niet dat de instellingen een eigen beleid of norm hanteren voor het na te streven het eigen vermogen. In de verordeningen van de stadsdelen zijn in 9 gevallen wel specifieke normen voor het eigen vermogen opgenomen. Over het algemeen is in de verordening geregeld dat het DB van het stadsdeel de bevoegdheid heeft om de instelling toestemming te geven om van de norm af te wijken.

Tabel 6.3 – Normen eigen vermogen welzijnsinstellingen

	Norm gesteld door subsidieverstrekker	Maximaal eigen vermogen conform norm	Eigen vermogen jaarrekening	Voldoet aan de norm
<b>Welzijnsinstelling</b>				
Akros (De Baarsjes)	DB maakt geen gebruik van bevoegdheid om max. EV vast te stellen	-	857.000	nvt
Combiwel Oud-West	EV: < 10% van aangevraagd subsidiebedrag	245.000	334.000	-
Combiwel Oud-Zuid	geen	-	3.224.000	nvt
Impuls Bos en Lommer	EV: < 10% van aangevraagd subsidiebedrag	502.000	-590.000	+
Impuls Geuzenveld-Slotermeer	EV: < 15% van de totale begroting voor volgend jaar	658.000	155.000	+
Impuls Osdorp	EV: < 10% van aangevraagd subsidiebedrag	331.000	-969.000	+
Impuls Slotervaart	Batig saldo terugstorten (vermogensvorming is niet toegestaan)	0	-749.000	+
Kansweb (Noord)	EV: < 5% van subsidiebedrag voor volgend jaar	310.000	295.000	+
SWAZOOM (ZO)	In principe geen max. EV vastgesteld.	-	56.000	nvt
St. Welzijn aan het IJ (Zeeburg)	Egalisatiereserve: < 15% van gemiddeld subsidiebedrag	407.000	210.000	+
St. Welzijn Binnenstad	< 5% van lasten minus baten (niet zijnde subsidies). Na overleg vormen bestemmingsreserves	369.000	Herw.res. 545.000 Bestem.res. 50.000 Ov.res. 358.000	+
St. Welzijn Oost	Batig saldo terugstorten (vermogensvorming is niet toegestaan)	0	107.000	-
St. Welzijn Watergraafsmeer	Batig saldo terugstorten (vermogensvorming is niet toegestaan)	0	1.099.000	-
St. Welzijn Westerpark	EV: < 10% van subsidiebedrag	626.000	618.000	+
St. Welzijn ZuiderAmstel	Max dotatie aan EV: < 10% verleend subsidiebedrag. Na overleg vormen bestemmingsreserves.	232.000	542.000	-
<b>Totaal (+)</b>				<b>8 x</b>
<b>Totaal (-)</b>				<b>4 x</b>
<b>Totaal (+/- / nvt)</b>				<b>3 x</b>

In de tabel is het maximale eigen vermogen berekend voor de subsidieaanvragen 2004.

We concluderen dat vier instellingen niet voldoen aan de door het stadsdeel gestelde norm en hebben een hoger eigen vermogen dan toegestaan in de subsidieverordening. In de jaarrekening van Stichting Welzijn ZuiderAmstel staat dat met het stadsdeel is overeengekomen om in 2004 (het startjaar van de organisatie) af te wijken van de subsidieverordening in die zin dat er geen afrekening zal plaatsvinden over het resultaat van dat boekjaar. Voor de overige drie instellingen blijkt niet welke eventuele afspraken er met het stadsdeel zijn gemaakt om af te mogen wijken van de subsidieverordeningen.

Hoewel Impuls over een klein eigen vermogen heeft, is aan drie van de vier stadsdelen ultimo 2004 wel een negatief eigen vermogen toegerekend. Indien een instelling een negatief eigen vermogen heeft kan dit mogelijk gevolgen hebben voor de continuïteit van de instelling en de dienstverlening aan het stadsdeel. Daarnaast heeft een slechte financiële positie tot gevolg dat het management in een dergelijke situatie veel tijd kwijt is aan het oplossen van de financiële problemen, waardoor minder tijd beschikbaar is voor de aansturing van de primaire taken van de instelling.

### 6.2.5 Solvabiliteit

De solvabiliteitsratio is een kengetal, waarmee een indicatie wordt gegeven in hoeverre de instelling in staat is op langere termijn aan haar betalingsverplichtingen te voldoen. Er zijn diverse manieren om de solvabiliteit tot uitdrukking te brengen. Wij hebben een tweetal berekeningen gemaakt:

- het eigen vermogen gedeeld door het totale vermogen;
- het eigen vermogen gedeeld door het subsidiebedrag dat afkomstig is van de stadsdelen.

De definitie van het begrip eigen vermogen is daarbij van belang. Sommige instellingen tellen bijvoorbeeld bij de berekening van de solvabiliteit de egalisereserve op. Wij rekenen die post tot het vreemd vermogen, aangezien het bestuur van de instelling deze reserve niet vrij kan aanwenden. Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde solvabiliteitsratio 20% is. Dit betekent dat 20% van het balanstotaal gefinancierd is met eigen vermogen.

De norm voor de gewenste minimumomvang van de solvabiliteit op basis van balanscijfers is afhankelijk van de branche waarin een organisatie opereert en van de risico's in die branche, maar in het bedrijfsleven wordt veelal een norm van 30% gehanteerd. Indien een bedrijf onder de norm zit verlangt een extern financier bijvoorbeeld extra onderpand en een hogere rentevergoeding. In het geval de subsidiestroom voor een non profit organisatie voor meerdere jaren is zekergesteld zou een lagere solvabiliteitsnorm kunnen volstaan.

Slechts drie van de instellingen in het breedtespoor hebben een solvabiliteitsratio hoger dan 30% (Combiwel Oud-Zuid, Stichting Welzijn Watergraafsmeer en Stichting Welzijn ZuiderAmstel). Dat wil zeggen dat deze instellingen meer mogelijkheden hebben om financiële tegenslagen op te vangen en dat er bij de betrokken stadsdelen minder noodzaak is tot het bieden van ondersteuning indien zich financiële tegenvallers voordoen.

De solvabiliteitsratio berekend op basis van het subsidiebedrag van het stadsdeel geeft de relatieve omvang van het eigen vermogen weer ten opzichte van het subsidie van het stadsdeel. Een percentage van 20 betekent derhalve dat het eigen vermogen een omvang heeft van 20% van de jaarlijkse stadsdeelsubsidie.

Uit de tabel blijkt dat deze solvabiliteitsratio enorm varieert. Stichting Welzijn Watergraafsmeer heeft een ratio van 53%. Indien de instelling van het een op het andere moment geen subsidie van het stadsdeel zou ontvangen, zou deze instelling gelet op de omvang van het eigen vermogen, haar activiteiten nog ongeveer een halfjaar kunnen voortzetten. Stichting

Impuls, SWAZOOM en Stichting Welzijn Oost hebben slechts een ratio van respectievelijk 1, 2 en 3%. Het stopzetten of niet tijdig bevoorschotten van subsidie zal bij deze instellingen al snel tot problemen leiden.

In de overeenkomst van samenwerking tussen de stadsdelen Bos & Lommer, Geuzenveld-Slotermeer, Osdorp en Slotervaart van 26 juli 2005 betreffende Stichting Impuls stellen de stadsdelen een vermogen van circa 10% van de jaaromzet als wenselijke norm. Dit is in strijd met de bepalingen in de subsidieverordeningen voor stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart.

#### 6.2.6 Liquiditeit

De liquiditeitsratio geeft aan in hoeverre de instelling in staat is op korte termijn aan haar betalingsverplichtingen te voldoen. Er zijn meerdere kengetallen die inzicht geven in de liquiditeit, zoals: de current ratio, de quick ratio, de cash ratio en het werkkapitaal. Om ons een beeld te vormen van de liquiditeit hebben wij de current ratio bepaald door de som van de vlottende activa te delen door de som van de kortlopende schulden. Met behulp van dit kengetal kan worden beoordeeld in hoeverre liquide middelen en uit debiteuren vrijkomende gelden ter beschikking zijn om kortlopende schulden te voldoen. In het bedrijfsleven geldt als vuistregel dat een uitkomst van 1,5 en hoger als goed beoordeeld wordt. Slechts twee van de instellingen in het breedtespoor voldoen aan de norm (Combiwel Oud-Zuid en Stichting Welzijn ZuiderAmstel). De overige instellingen lopen het risico op betalingsachterstanden die mogelijke boetes tot gevolg kunnen hebben.

De stadsdeelsubsidie is de grootste inkomstenbron voor de welzijnsinstellingen. Indien de garantie bestaat dat die stroom periodiek betaald wordt, zou de norm voor de liquiditeit wellicht naar beneden kunnen worden bijgesteld.

Een kanttekening bij de liquiditeitsratio is dat de balans een momentopname is van een instelling; de feitelijke situatie op de balansdatum hoeft niet representatief te zijn voor het boekjaar waarover verslag wordt uitgebracht. Zo heeft Impuls in 2004 reeds een voorschot op het subsidiebedrag van 2005 gekregen van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer ad € 976.000. Gecorrigeerd voor dit bedrag bedraagt de liquiditeitsratio van Impuls geen 0,4 maar 0,3 en wordt de instelling in feite voorgefinancierd door het stadsdeel.

#### 6.2.7 Financiële afhankelijkheid van stadsdeel

Om de financiële afhankelijkheid van de instelling van het stadsdeel via een kengetal tot uitdrukking te brengen hebben wij de stadsdeelsubsidie uitgedrukt in een percentage van de totale baten. Voor de instellingen in het breedtespoor is dat gemiddeld 58%. Hierbij geldt dat de kinderopvangactiviteiten minder afhankelijk zijn van subsidie door de relatief hoge inkomsten uit ouderbijdrage. Voor de vijf instellingen die geen kinderopvang bieden bedraagt het percentage 77%.

De subsidiebedragen die in de tabel zijn opgenomen zijn ontleend aan de jaarrekeningen over 2004. Dit is het totale bedrag dat afkomstig is van alle stadsdelen waarvoor de instelling activiteiten verricht en bevat zowel structurele als incidentele subsidies. Ook afrekeningen over voorgaande jaren zitten hierin. Dit verklaart de verschillen met de gepresenteerde bedragen in bijlage 4, waarin alleen bedragen uit de beschikkingen over 2004 zijn opgenomen.

Overige inkomsten bestaan voornamelijk uit overige subsidies (vooral afkomstig van NV Werk), ouderbijdrage peuterspeelzalen, barinkomsten, verhuur buurtcentra en eigen

bijdrage van deelnemers aan activiteiten. Deze eigen bijdrage is in de meeste gevallen zeer beperkt en draagt slechts minimaal bij in de kosten van een activiteit. De subsidie van NV Werk is vooral bestemd voor zogenaamde ID-werknemers. Dit is een aflopende regeling. Hierdoor en door de verzelfstandiging van de kinderopvangactiviteiten zal de financiële afhankelijkheid van de stadsdelen alleen nog maar meer toenemen. Bedacht moet verder worden dat veel overige subsidies bestemd zijn voor activiteiten die in relatie staan met door de stadsdelen gesubsidieerde activiteiten. Met andere woorden, in het geval de stadsdeelsubsidie weg zou vallen, zal dat tot gevolg hebben dat ook andere subsidies ingetrokken worden. Het feitelijke afhankelijkheidspercentage ligt daarom nog aanzienlijk hoger dan 77%.

Zowel de solvabiliteitsratio als de mate waarin een instelling financieel afhankelijk is van een stadsdeel geeft een indicatie van de termijn waarop een instelling zelfstandig voort kan in het geval de subsidie weg zou vallen. Er zijn meerdere mogelijkheden om dit risico intern op te vangen, zoals:

- het eigen vermogen;
- eventueel aanwezige stille reserves en het regelen van kredietfaciliteiten;
- de flexibiliteit van de kostenstructuur van de organisatie (bijv. door gebruik te maken van tijdelijk personeel, waarvan het contract snel kan worden ontbonden en het sluiten van kortlopende huurcontracten);
- het niveau van beheersing binnen de instelling (instrumentarium en bestuurskracht);
- het aanboren van andere inkomstenbronnen o.a. in de markt.

Volledigheidshalve wordt hierbij aangetekend dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht het stopzetten of afbouw van structurele subsidies zorgvuldig dient plaats te vinden rekening houdende met de mogelijkheden van de instelling.

Zoals uit de tabel blijkt is vooral Akros erg afhankelijk van de stadsdeelsubsidie. Het afhankelijkheidspercentage van deze instelling ligt reeds op 70% terwijl de kinderopvangactiviteiten nog moeten worden verzelfstandigd.

Sommige instellingen zijn heel slagvaardig in het aanboren van andere bronnen dan stadsdeelsubsidies. Zo beschikt Stichting Welzijn Westerpark over veel externe inkomsten en is zij erg actief bezig met het uitbreiden daarvan. De stichting voelt zich nu nog te veel afhankelijk van het stadsdeel en men wil graag risicospreiding.

#### 6.2.8 Totaaloordeel over de financiële positie van de instellingen in Amsterdam

Bij de beoordeling van de jaarrekeningen hebben wij geconstateerd dat er in de welzijnssector slechts zeer beperkt gebruik gemaakt wordt van kengetallen. Kengetallen zijn overigens geen maatstaf bij de beoordeling van de organisatie en het management, maar zijn een hulpmiddel ten behoeve van een bedrijfsdiagnose. Een kanttekening bij het gebruik van kengetallen is dat de balans een momentopname is van een instelling; de feitelijke situatie op de balansdatum hoeft niet representatief te zijn voor het boekjaar waarover verslag wordt uitgebracht. Onderstaande tabel geeft voorbeelden van kengetallen die behulpzaam kunnen zijn bij bedrijfsdiagnose.



Tabel 6.4 – Voorbeelden kengetallen bedrijfsdiagnose

Type kengetallen	Voorbeelden
Financiële kengetallen	solvabiliteit, liquiditeit, werkkapitaal
Kengetallen op het gebied van kostprijzen	uurprijs per professional, uurprijs per buurthuismedewerker, uurprijs per activiteitencoördinator, personeelskosten per uur activiteit, personeelskosten overhead in % van totale personeelskosten, directe materiaalkosten per uur/activiteit, vaste lasten buurthuis/aantal uur openstelling, kostprijs per m <sup>2</sup> buurthuis
Kengetallen op het gebied van bedrijfsvoering/organisatorisch vlak	% ziekteverzuim, % vast personeel/tijdelijk personeel, subsidiebedrag per inwoner/fte/activiteit/ deelnemers-contactuur, etc., subsidiebedrag ten opzichte van de totale inkomsten
Kengetallen op het gebied van prestaties	aantal bezoekers in totaal en per doelgroep, aantal nieuwe bezoekers, deelnemersaantallen per uur activiteit, aantal uur dat buurthuis opengesteld is

De financiële positie van zeven van de twaalf beoordeelde welzijnsinstellingen is als zwak aan te merken. Zeker indien de welzijnsinstellingen geacht worden te opereren in een markt met meer marktwerking, waar steeds meer risico's bij de instellingen worden gelegd met de verplichting om meer externe financiering te verkrijgen.

Voor hun voortbestaan/continuïteit zijn welzijnsinstellingen thans nagenoeg volledig afhankelijk van de subsidie-inkomsten. Er vinden geen of weinig activiteiten plaats die zonder subsidie-inkomsten kostendekkend kunnen worden uitgevoerd.

Indien een minimum solvabiliteitsratio van 15% als norm wordt gehanteerd, dat wil zeggen het eigen vermogen is niet lager dan 15% van de stadsdeelsubsidie, dan voldoen zeven instellingen niet aan de norm: Impuls (1%), SWAZOOM (2%), Stichting Welzijn Oost (3%), Kansweb (5%), Stichting Welzijn aan het IJ (8%), Stichting Welzijn Westerpark (10%) en Combiwel Oud-West (14%).

Vergelijking van de bedrijfsvoering of van de eigen financiële positie met die van anderen levert relevante informatie op. Het management van de instelling kan op basis daarvan grenzen vaststellen, posten aanwijzen waarmee men zich in vergelijkende zin wil manifesteren of stappen ondernemen ter verbetering van onderdelen die er in vergelijkingen negatief uitkomen. Het jaarverslag is het instrument bij uitstek om gegevens voor die benchmark aan te reiken en de financiële positie van de instelling in de tijd te monitoren.

### 6.3 Jaarverslaggeving welzijnsinstellingen

Een welzijnsinstelling kan aangemerkt worden als een organisatie zonder winststreven. We verstaan onder dat begrip een organisatie die niet als primaire doelstelling heeft het behalen van winst, maar primair gericht is op het een maatschappelijk doel of algemeen nut nastreeft. De jaarverslaggeving van een welzijnsinstelling valt niet onder de verslaggevingsrichtlijnen voor het bedrijfsleven (Titel 9 Boek 2 BW). De Raad voor de Jaarverslaggeving heeft specifieke verslaggevingrichtlijnen vastgesteld ten aanzien van organisaties zonder winststreven. De rekenkamer heeft mede aan de hand van deze richtlijnen normen ontwikkeld om het directieverslag en de jaarrekening van de betrokken welzijnsinstellingen te beoordelen.

Bij het beoordelen van de jaarrekeningen van de welzijnsinstellingen in het breedtespoor heeft de rekenkamer het volgende normenkader gehanteerd:

Tabel 6.5 – Normen jaarrekeningen welzijnsinstellingen

Normen	
Alle instellingen (breedtespoor)	• De jaarrekening is voorzien van een accountantsverklaring
	• In de jaarrekening wordt de realisatie vergeleken met de begroting en zijn afwijkingen toegelicht.
	• In het jaarverslag is een directieverslag verslag opgenomen, waarin:
	• Een toekomstparagraaf is opgenomen.
	• Een beschouwing is opgenomen van het weerstandsvermogen en de financiële positie.
	• (Voor zover van toepassing) de consequenties van het ontvlechten van de kinderopvangvoorzieningen zijn toegelicht
• In het jaarverslag is een activiteitenverslag opgenomen dan wel wordt verwezen naar een afzonderlijk uitgebracht inhoudelijk jaarverslag.	
• De jaarrekening geeft logische verbanden weer tussen het vermogen en het resultaat en er is een aansluiting te vinden tussen mutaties in het eigen vermogen en de voorzieningen en het exploitatieoverzicht.	
• In de jaarrekening is een overzicht opgenomen met een verdeling van de kosten naar activiteiten en afdelingen.	

In de navolgende tabel 6.6 zijn de door de rekenkamer geformuleerde normen toegepast op de jaarrekeningen 2004 van de twaalf onderzochte brede welzijnsinstellingen. De welzijnsinstellingen hebben alle rechtspersoonlijkheid via de stichtingsvorm en worden bestuurd door een bestuur. In het geval dat er volgens de jaarrekening tevens een Raad van Toezicht (RvT) bij de instelling functioneert, is dit eveneens in de tabel vermeld.

Tabel 6.6 – Beoordeling jaarrekening welzijnsinstellingen

Welzijnsinstelling	Strekking accountantsverklaring	Begrotingscijfers	Directieverslag	Toekomstparagraaf	Weerstandsvermogen/ financiële positie	Consequenties kinderopvang	Activiteitenverslag	Transparant inzicht vermogen	Kostenverdeelstaat	Model aansturing
Akros	gb	-	+	+	-	+	-	+/-	-	-
Combiwel Oud-West	g	-	+	+	-	+	-	+	+	RvT
Combiwel Oud-Zuid	g	-	+	+	-	+	-	+	+	RvT
Impuls	g	+	+	+	+	+	+	+	+	RvT
Kansweb	g	+	+	-	-	-	-	+/-	+	-
SWAZOOM	g	-	+	-	+/-	nvt	-	+	-	RvT
St. Welzijn aan het IJ	g	+	+	-	+/-	nvt	+	+	-	-
St. Welzijn Binnenstad	g	+	+	+	+/-	+	-	+	-	RvT
St. Welzijn Oost	gc	-	-	-	-	-	-	+	+	-
St. Welzijn Watergraafsmeer	gb	+	+	+	-	+	+	+/-	+	-
St. Welzijn Westerpark	gb	+	+	+	-	+	+	+/-	+	-
St. Welzijn ZuiderAmstel	g	+	+	+	+/-	nvt	+	+	-	-
Totaal (+)		7x	11x	8x	1x	7x	5x	8x	7x	
Totaal (-)		5x	1x	4x	7x	2x	7x		5x	
Totaal ( +/- / nvt)					4x	3x		4x		

### 6.3.1 Strekking van de accountantsverklaring

Van de twaalf beoordeelde instellingen hebben er acht een goedkeurende verklaring gekregen bij de jaarrekening 2004. Er zijn drie instellingen die een accountantsverklaring met beperking hebben. De beperking geldt in twee gevallen ten aanzien van de verantwoorde

baromzet in buurtcentra waarvan de volledigheid niet kan worden vastgesteld (Akros en Stichting Welzijn Westerpark). Voor Stichting Welzijn Watergraafsmeer geldt de beperking ten aanzien van het voorbehoud van continuering van de subsidie. De goedkeurende accountantsverklaring met een verplichte toelichtende paragraaf wegens ernstige onzekerheid omtrent de continuïteit is afgegeven aan Stichting Welzijn Oost.

De in de jaarrekening opgenomen accountantsverklaringen zeggen alleen iets over de getrouwheid van de financiële cijfers. In de accountantsverklaringen worden geen uitspraken gedaan over de betrouwbaarheid van de – in de jaarrekening opgenomen – cijfers over de geleverde prestaties.

### 6.3.2 Begrotingscijfers

In de staat van baten en lasten dienen begrotingscijfers te worden opgenomen. Tevens moeten in de toelichting de verschillen tussen de begroting en de werkelijke cijfers worden geanalyseerd. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat aan een basale norm als begrotingscijfers in maar liefst vijf van de twaalf onderzochte jaarrekeningen niet wordt voldaan.

### 6.3.3 Directieverslag

De raad voor de jaarverslaggeving heeft voorschriften geformuleerd waaraan een directieverslag (ook wel bestuursverslag genoemd) in een jaarrekening moet voldoen. In het directieverslag dient melding plaats te vinden van belangrijke bestuurlijke voornemens en inmiddels in het nieuwe jaar genomen besluiten, alsmede van de financiële vertaling daarvan. Tevens dient de begroting voor het jaar volgend op het verslagjaar in samenvattende vorm te worden opgenomen.

Het is opvallend dat in de directieverslagen bij de jaarrekeningen van de welzijnsinstellingen slechts beperkt aandacht wordt gegeven aan belangrijke ontwikkelingen die de komende jaren staan te gebeuren. Zo was in vier gevallen geen enkele toekomstparagraaf opgenomen en werden de consequenties van de verplichte ontvlechting van de kinderopvangactiviteiten tweemaal niet toegelicht. De ontvlechting kan een enorme impact hebben op zowel het vermogen als de liquiditeitspositie van de instelling. Een beschouwing van de omvang van het weerstandsvermogen werd slechts in één jaarrekening voldoende weergegeven.

### 6.3.4 Activiteitenverslag

Waar draait het nu eigenlijk allemaal om? De stadsdelen verstrekken jaarlijks grote subsidiebedragen aan welzijnsinstellingen en zijn daarmee de belangrijkste inkomstenbron van die instellingen. Bij de subsidieverlening worden afspraken gemaakt over de prestaties die de welzijnsinstelling in ruil daarvoor moet leveren en op welke wijze zij daarover verantwoording moet afleggen. De rekenkamer stelt als norm dat in de jaarrekening ook een activiteitenverslag is opgenomen, dan wel – indien deze daarin niet is opgenomen – in de jaarrekening wordt verwezen naar het inhoudelijke jaarverslag, waarin de welzijnsinstelling zich verantwoordt over de geleverde prestaties en zo mogelijk ook over de behaalde resultaten in relatie tot de door het stadsdeel beoogde effecten. Slechts vijf van de onderzochte instellingen geven in de jaarrekening inzicht in de door hen geleverde prestaties of verwijzen naar het inhoudelijke of activiteitenverslag dat separaat door de instelling wordt uitgegeven.

### 6.3.5 Transparant inzicht vermogensontwikkeling

In de balans of in de toelichting wordt het eigen vermogen zodanig gepresenteerd dat daaruit blijkt welk deel vrij besteedbaar is en welk deel op enigerlei wijze is vastgelegd. De sub-

sidiegever moet er bedacht op zijn dat een calculerende non profit organisatie soms voorzieningen vormt en aanhoudt die feitelijk het karakter hebben van eigen vermogen. Dit risico doet zich met name voor bij instellingen waarbij de stadsdelen een maximum hebben vastgesteld voor de omvang van het eigen vermogen. Ook komt het voor dat de instelling – vanwege de slechte financiële positie – juist geen voorziening treft, terwijl er naar bedrijfs-economische maatstaven wel een getroffen zou moeten worden. Kenmerk van voorzieningen is dat de omvang van de (mogelijke) verplichting of het (mogelijke) verlies niet zeker is, maar wel redelijkerwijs is in te schatten. In het algemeen geldt dat bij de bepaling van de omvang van de voorziening sprake is van een grote mate van subjectiviteit. De subjectiviteit bij de bepaling van voorzieningen maakt een zekere mate van resultaat- en solvabiliteitssturing mogelijk.

We onderkennen de volgende categorieën van voorzieningen:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs is in te schatten (bijvoorbeeld wachtgeldverplichtingen);
- risico's van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen, waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten;
- uitgaven die in een volgend boekjaar zullen worden gedaan mits het doen van die uitgaven kosten betreft die hun oorsprong mede vinden in het boekjaar of voorafgaand boekjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal boekjaren. Voorbeeld is een voorziening voor groot onderhoud.

Bij de beoordeling of de jaarrekeningen voldoende transparant inzicht geven in de samenstelling en de ontwikkeling van het eigen vermogen en de voorzieningen hebben wij de volgende norm gehanteerd:

- de aard van de reserves en voorzieningen zijn adequaat toegelicht;
- zowel voor de reserves (eigen vermogen) als de voorzieningen is een verloopoverzicht aanwezig, waarin inzicht wordt gegeven in de stand begin van het jaar, de mutaties in het boekjaar en de stand aan het eind van het boekjaar;
- de in het verloopschema opgenomen mutaties (toevoegingen, onttrekkingen en vrijval) is voor zover van toepassing redelijk eenvoudig aan te sluiten met het exploitatieoverzicht.

We concluderen dat de jaarrekeningen voldoende transparant inzicht geven in de samenstelling en ontwikkeling van het eigen vermogen en de voorzieningen.

#### 6.3.6 Kostenverdeelstaat

In de jaarrekening worden de kosten in de resultatenrekening (staat van baten en lasten) gepresenteerd naar de kostensoorten (personeelskosten, huisvestingskosten, activiteitenkosten, e.d.). Om de gemaakte kosten toe te rekenen aan de activiteiten kan gebruik gemaakt worden van een kostenverdeelstaat. Een instelling bestaat uit meerdere afdelingen die allen direct dan wel indirect een bijdrage leveren aan de activiteiten of de te leveren prestaties. Door kosten van de instelling te specificeren per afdeling ontstaat een basis om tot een kostprijsberekening te komen. De afdelingskosten kunnen – eventueel via verdeelsleutels – worden toegerekend aan het eindproduct (werksoort, groep van activiteiten, te leveren prestaties). Via een kostenverdeelstaat kan de subsidieverstrekker inzicht krijgen in de samenstelling van de kosten per eindproduct of groep van eindproducten. Hierdoor wordt het ook mogelijk om realistische prestatieafspraken te kunnen maken moet een instelling. Slechts zeven van de onderzochte instellingen voldoen aan de norm dat er in de jaarrekening een overzicht is opgenomen met een verdeling van de kosten naar afdelingen of activiteiten.

### 6.3.7 Bestuursmodel

Uit de jaarrekening is op te maken dat de welzijnsinstellingen alle stichtingen zijn en worden bestuurd door een bestuur. Een stichting heeft geen leden waaraan zij verantwoording moet afleggen. Het bestuur is het orgaan dat moet toezien op de uitvoering van de organisatietaak conform de doelstellingen van de instelling. De mate van bemoeienis met de bedrijfsvoering door het bestuur is in de praktijk zeer verschillend. Bij vijf van de twaalf instellingen functioneert tevens een Raad van Toezicht. In die gevallen is veelal de directeur tevens bestuur. In de instellingsstatuten liggen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursorganen vast. Soms zijn de betreffende statuutbepalingen nader uitgewerkt in een directiestatuut.

Wat interessant is voor het stadsdeel is of de leden van het bestuur/Raad van Toezicht voldoende professioneel en onafhankelijk zijn en of er voldoende financiële en inhoudelijke kennis bij hen aanwezig is. Tevens is van belang dat het stadsdeel zich een oordeel vormt of de bestuurlijke bevoegdheidsregeling – uit controleoogpunt – adequaat is vormgegeven. Het gaat om het toezicht houden op het besteden van publieke middelen. Hierbij geldt evenwel dat een bestuur en/of Raad van Toezicht een bijdrage aan een goed bestuur (governance) van een instelling en niet is bedoeld als toezichthouder namens het stadsdeel.

### 6.3.8 Totaaloordeel over de kwaliteit van de jaarverslaggeving van de welzijnsinstellingen in Amsterdam

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat aan een basale norm als het opnemen van begrotingscijfers in het exploitatieoverzicht in maar liefst vijf van de twaalf onderzochte jaarrekeningen 2004 niet wordt voldaan. Het is opvallend dat in de directieverslagen bij de jaarrekeningen van de welzijnsinstellingen veelal beperkt of geheel geen aandacht wordt besteed aan belangrijke ontwikkelingen die de komende jaren staan te gebeuren en de financiële positie van de instelling mede in relatie tot de financiële risico's. In de jaarrekening was in zeven gevallen geen activiteitenverslag opgenomen danwel ontbrak een heldere verwijzing naar een dergelijk document indien deze separaat is uitgebracht.

Daarnaast ontbrak in vijf gevallen een kostenverdeelstaat, waardoor de jaarrekening geen goed inzicht geeft in de geleverde prestaties en de kosten daarvan. Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat in vijf van de twaalf instellingen een Raad van Toezicht functioneert. De rekenkamer is van oordeel dat het stadsdeel in de aansturing van de welzijnsinstelling zich mede een oordeel moet vormen over de bestuurlijke vormgeving en de invulling daarvan binnen de stichting.

## 6.4 Nader onderzochte welzijnsinstellingen

In deze paragraaf wordt een korte kenschets gegeven van de vier onderzochte welzijnsinstellingen. In de volgende paragraaf zijn onze bevindingen met betrekking tot het financiële beheersingsinstrumentarium van deze instellingen beschreven.

### 6.4.1 Kansweb

Stichting Buurtwerk Noord is per 1 januari 2005 opgesplitst in Kansweb en Kindweb. Kansweb organiseert welzijnsactiviteiten in Amsterdam-Noord en (in mindere mate) in Slotervaart en Osdorp. Zij leveren diensten voor de volgende productsoorten: kindwerk, jeugdwerk, opvoedingsondersteuning, naschoolse opvang, peuterspeelzalen, activiteiten voor volwassenen en facilitaire diensten ten behoeve van activiteiten voor volwassenen. Kansweb doet geen ouderenwerk en maatschappelijke dienstverlening en beschikt niet over speeltuinen.

Het bestuur bestaat uit zeven personen. De totale baten over 2004 bedraagt € 11,5 miljoen waarvan circa € 6,2 miljoen afkomstig is van stadsdeel Amsterdam Noord. In 2004 werken 148,6 fte's bij Stichting Buurtwerk Noord.

Samen met stadsdeel Amsterdam-Noord vormt Kansweb een lokale combinatie bij het landelijke WILL-project. Kansweb vindt het belangrijk dat de relatie met het stadsdeel verzaakt en het WILL-project biedt daar instrumenten voor.

#### 6.4.2 Impuls

Stichting Welzijn Westelijke Tuinsteden Impuls is een grote brede welzijnsinstelling die activiteiten verricht in de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Bos en Lommer, De Baarsjes, Slotervaart en Osdorp. Impuls verzorgt de volgende activiteiten:

- het openhouden van de buurthuizen en het organiseren van cursussen/activiteiten;
- activiteiten voor ouderen;
- maatschappelijke dienstverlening;
- voor- en peuterscholen;
- opvoedingsondersteuning.

Impuls verzorgt geen jongerenwerk, geen speeltuinbeheerders en geen opbouw- en sportbuurtwerk. Impuls heeft 13 buurthuizen waarvan 2 in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer.

Impuls heeft een Raad van Toezicht die bestaat uit zes personen. Het bestuur bestaat uit een directeur. In totaal zijn er 707 fte's werkzaam bij Impuls en de totale baten over de stadsdelen bedroeg in 2004 € 36,3 miljoen. Hiermee is Impuls verreweg de grootste brede welzijnsinstelling in de gemeente Amsterdam.

In 2005 zal Impuls een nieuwe juridische structuur opzetten waarin onderdelen van de organisatie stadsdeelgewijs in afzonderlijke rechtspersonen worden ondergebracht. Hierdoor worden er financiële schotten opgetrokken zodat negatieve resultaten in een stadsdeel geen gevolgen hebben in de rest van de organisatie. Met de stadsdelen is afgesproken dat zij elk een deel eigen vermogen in de eigen stichting storten vanaf januari 2006, onder voorwaarde dat er tot medio 2007 geen verliezen in de nieuw te vormen stadsdeelstichtingen zullen ontstaan. De stortingen zijn uitdrukkelijk geen compensatie voor de verliezen van de kinderopvang.

#### 6.4.3 Stichting Welzijn Watergraafsmeer

Stichting Welzijn Watergraafsmeer is ontstaan voor de fusie van de stadsdelen Oost en Watergraafsmeer. Onder verantwoordelijkheid van de stichting vallen kinderdagopvang, naschoolse opvang, 9 peuterspeelzalen, 3 buurthuizen, 4 speeltuinen, jongerenwerk, sportbuurtwerk, opbouwwerk, wijkpost voor ouderen, wijkbus, klussteam en de uitvoering van WonenPlus.

SW Watergraafsmeer is een relatief kleine welzijnsinstelling met sinds de afsplitsing van de kinderopvang circa 50 medewerkers en een exploitatieomvang van circa € 2 miljoen. Het bestuur van SW Watergraafsmeer bestaat uit vijf personen. Circa zes keer per jaar vindt er overleg plaats tussen het bestuur en de directeur van de stichting. Dit overleg spitst zich toe op het strategisch beleid van de instelling. SW Watergraafsmeer zou graag willen participeren in het WILL-project. Dit kan echter alleen als lokale combinatie. Met andere woorden instelling en stadsdeel samen. Het stadsdeel zegt er alleen geen capaciteit voor te willen vrijmaken.

Er zijn fusieplannen met Stichting Welzijn Oost en Maatschappelijke Dienstverlening en Samenlevingsopbouw Regio Oost. Op dit moment ligt er een door SWO en MDSO opge-

steld fusieplan, waar SW Watergraafsmeer zich waarschijnlijk bij gaat aansluiten. De fusieplannen hebben reeds hun weerslag op de organisatie van SW Watergraafsmeer waar momenteel weinig investeringen worden gedaan en geen meerjarenplannen worden opgesteld.

Contacten tussen stadsdeel en instelling doen zich op verschillende niveaus voor en SWW participeert in vele overlegvormen in de wijk waar ook het stadsdeel aan tafel zit. Contacten met het bestuur doen zich eigenlijk alleen voor waar het de beoogde fusie tussen de drie instellingen betreft.

#### **6.4.4 Stichting Welzijn Westerpark**

Stichting Welzijn Westerpark is een brede welzijnsorganisatie op het gebied van sociaal cultureel werk, kinderopvang, buurtbeheer, cursussen en projecten. Daarnaast ontwikkelt SW Westerpark nieuwe initiatieven op het grensvlak van welzijnswerk, onderwijs- en opvoedingsondersteuning, ontwikkelingsstimulering, leefbaarheid, werk, scholing en sociale activering. De activiteiten vinden plaats in 6 buurthuizen en 3 tienercentra. Verder heeft SW Westerpark 4 speeltuinen, 2 buitenspeelclubs, zelfbeheergroepen en diverse projecten. In totaal zijn er circa 270 personen werkzaam bij SW Westerpark waarvan circa 40% bij de in 2005 verzelfstandigde kinderopvangorganisatie Bink. SW Westerpark heeft een bestuur dat vier leden kent. SW Westerpark is als instelling passief lid van het landelijke WILL-project. Het stadsdeel doet niet mee.

SWW heeft regelmatig en op verschillende niveaus contacten met het stadsdeel: er is zeer frequent contact met de ambtenaar. Er is circa vier keer per jaar overleg met het hoofd welzijn en onderwijs en twee keer per jaar met de wethouder. Ook heeft de directeur 1 keer per jaar in combinatie met het bestuur overleg met de wethouder.

### **6.5 Financieel beheersingsinstrumentarium en informatievoorziening bij de instellingen**

De welzijnsinstellingen vervullen een belangrijke rol bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen op het beleidsterrein welzijn. De subsidieverstrekker heeft er daarom belang bij dat een instelling haar interne beheersorganisatie professioneel vormgeeft en haar financiële positie adequaat bewaakt. De recente faillissementen en problemen in de sector laten zien dat de interne beheersorganisatie van instellingen een kritische succesfactor is bij effectief en efficiënt subsidiëren. Hoewel de subsidiegever niet verantwoordelijk is voor het interne beheer bij een instelling, laat de praktijk zien dat de exploitatie- en liquiditeitstekorten bij een instelling soms ook financiële consequenties kunnen hebben voor de subsidiegevers. Het ligt daarom in de rede dat bij het proces van subsidieverstrekking het stadsdeel de financiële positie en het financiële beheer van de instelling beoordeelt en daarover – met in achtname van de eigen verantwoordelijkheid van de instelling – eventuele nadere afspraken maakt.

#### **6.5.1 Normen**

Voor de beoordeling van het financiële beheer bij de vier welzijnsinstellingen heeft de rekenkamer de volgende normen gehanteerd.

Tabel 6.7 – Normen financiële beheer welzijnsinstellingen

Aspect	Normen
Strategisch beleidsplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De instelling beschikt over een recent ondernemingsplan</li> <li>• De beleidsplannen zijn onderbouwd in een financiële meerjarenbegroting</li> </ul>
Administratieve organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De administratieve organisatie van de instelling is beschreven.</li> </ul>
Analyse en rapportage tussentijdse cijfers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In de voortgangsrapportages worden de budgetten vergeleken met de realisatie (geld en activiteiten) en wordt inzicht gegeven in de eventuele achterstanden in de afwikkeling van subsidies, de debiteurenpositie en eventuele overige financiële risico's in de bedrijfsvoering.</li> <li>• Binnen de instelling worden tenminste 2 periodieke voortgangsrapportages opgesteld</li> </ul>
Kostprijsberekeningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De instellingen heeft zodanige administratief-organisatorische voorzieningen getroffen dat bedrijfseconomisch verantwoorde kostprijsberekeningen kunnen worden opgesteld.</li> </ul>
Controle door een accountant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De jaarrekening wordt gecontroleerd door een accountant en indien prestatiegegevens de basis zijn voor subsidieafrekening worden ook de prestatiegegevens voorzien van een accountantsverklaring.</li> </ul>
Betrouwbare prestatiegegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De prestatiegegevens in het activiteitenverslag sluiten aan op de administratie en de daaraan ten grondslag liggende basisdocumenten</li> </ul>

In de volgende paragrafen worden onze bevindingen bij de vier onderzochte instellingen nader toegelicht.

### 6.5.2 Strategisch beleidsplan

Voor een positief oordeel op dit punt stelt de rekenkamer als norm dat aan de volgende voorwaarden dient te zijn voldaan:

- de instelling beschikt over een recent ondernemingsplan;
- de beleidsplannen zijn onderbouwd in een financiële meerjarenbegroting.

Stichting Welzijn Watergraafsmeer voldoet geheel niet aan de door de rekenkamer gestelde norm. De overige drie onderzochte instellingen hebben slechts op onderdelen een strategisch beleidsplan geformuleerd.

Als reden wordt vaak opgegeven dat het lastig is om voor de welzijnstak een meerjarenbegroting te maken, aangezien meestal pas in het subsidiejaar zelf bekend is hoeveel middelen het stadsdeel gaat subsidiëren. Voor de jaren na het subsidiejaar is meestal nog niets bekend. Deze onzekerheid maakt het lastig om prognoses te maken voor de toekomst. Er zijn meestal ook geen meerjarenafspraken met de stadsdelen gemaakt.

Alhoewel de instelling voor de inkomsten grotendeels afhankelijkheid is van het stadsdeel, is zij voor het realiseren van haar doelstellingen en de bedrijfsvoering zelf verantwoordelijk. Zoals elke organisatie loopt ook een welzijnsinstelling financiële risico's. Gegeven de zelfstandigheid van de instelling dekt de overheid in principe deze risico's niet. De instelling zal keuzes moeten maken welke producten en deelmarkten men wil bedienen en tegen welke prijs. Uit een oogpunt van continuïteit van de organisatie moet de instelling de risico's analyseren en op basis daarvan beleid ontwikkelen om de risico's beheersbaar te maken. Zowel ten aanzien van de omvang van de financiële buffers als ten aanzien de variabiliteit van de kostenstructuur en het beheersingsinstrumentarium (planning en controlcyclus, kwaliteitszorgsystemen, klanttevredenheidsmetingen, e.d.) dienen beleidskeuzes te worden gemaakt.

Via de uitwerking in een beleidsplan, meerjarenplan, activiteitenplannen en jaarbegrotingen, kan de gekozen strategie concreet en hanteerbaar gemaakt worden. De rekenkamer is



dan ook van mening dat het al dan niet ontbreken van meerjarenafspraken met het stadsdeel betreffende subsidiecontinuering de instelling niet ontslaat van de eigen verantwoordelijkheid om een strategisch beleidsplan te maken dat minimaal jaarlijks geactualiseerd wordt.

#### 6.5.3 Administratieve organisatie

Een goede administratieve organisatie en interne controle zijn het fundament van elke organisatie en de basis voor professionele bedrijfsvoering. De AO/IC zorgt ervoor dat bedrijfsprocessen effectief en efficiënt verlopen en geeft inzicht in zowel de taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie, als in de procedures en de controlemaatregelen die waarborgen dat de doelstellingen worden gerealiseerd en dat de informatievoorziening binnen de instelling betrouwbaar is.

De rekenkamer stelt als norm dat de administratieve organisatie van de instelling is beschreven. Wij hebben geen uitvoerig onderzoek uitgevoerd naar het niveau van de AO/IC van de onderzochte instellingen. Op basis van de gehouden interviews en een beperkte waarneming ter plaatse hebben we niet geconstateerd dat er op dit punt substantiële tekortkomingen zijn.

#### 6.5.4 Analyse en rapportage tussentijdse cijfers

De rekenkamer stelt als norm dat de instelling beschikt over tenminste 2 periodieke voortgangsrapportages waarin de budgetten worden vergeleken met de realisatie (geld en activiteiten) en waarin inzicht wordt gegeven in de eventuele achterstanden in de afwikkeling van subsidies, de debiteurenpositie en eventuele overige financiële risico's in de bedrijfsvoering. Indien een instelling in financiële problemen verkeert of dreigt te geraken, zal meer frequent over de stand van de financiële stand van zaken gerapporteerd moeten worden. De rekenkamer heeft vastgesteld dat bij de vier onderzochte instellingen naast een jaarrekening tenminste tweemaal per jaar intern een analyse plaatsvindt van afwijkingen tussen de begroting en de realisatie. Ten aanzien van de rapportage over de afwikkeling van subsidies, debiteurenposities en de relatie tussen geld en activiteiten zijn bij alle vier instellingen evenwel door de rekenkamer tekortkomingen gesignaleerd.

#### 6.5.5 Kostprijsberekeningen

In diverse beleidsstukken wordt gesproken over kostprijzen. Het begrip kostprijs wordt op vele verschillende manieren ingevuld: de kosten van een werksoort, van een activiteit of groep activiteiten, van een (innovatie-)project of afdeling, van een productgroep, van een uur van een professional, etc. Voor het maken van kostprijsberekeningen moet de instelling voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

- heldere definitie van de te onderscheiden producten;
- eenduidige verdeelsleutels die bedrijfseconomisch aanvaardbaar zijn;
- begroting van activiteiten/personeel (aantallen en geld);
- registratie van activiteiten/uren.

Het hanteren van kostenverdeelsleutels is veelal noodzakelijk omdat de instelling veel vaste kosten heeft, die gemaakt worden voor meerdere afdelingen en producten (huisvestingskosten, bestuurskosten, overhead).

Met betrekking tot kostprijsberekeningen hebben wij bij de vier instellingen het volgende geconstateerd.

De administratie van Kansweb werkt zowel voor Kans- als Kindweb. Alle financiële stromen en personeelskosten worden gescheiden door het toekennen van aparte kosten-

plaatsen. Voor zover werkzaamheden van het secretariaat, de facilitaire dienst en de financiële administratie toegerekend kunnen worden aan specifieke activiteiten gebeurt dat. Wat resteert wordt toegerekend op basis van het aantal fte's dat werkzaam is bij Kansweb respectievelijk Kindweb.

Overhead van de activiteiten die plaatsvinden voor andere stadsdelen wordt ook gescheiden van de overige overhead door het aan de daarvoor bestemde kostenplaatsen toe te kennen. De prijzen die stadsdeel Noord vergoedt aan Kansweb zijn opgebouwd uit de geofreerde prijs van Kansweb vermeerderd met een percentage van 2% risico/innovatiebudget. De kosten worden per klantgroep (ouderen, jongeren, etc) en vervolgens per productgroep bepaald. Er wordt geen kostprijs per activiteit berekend.

Bij Impuls worden de uitvoeringskosten op basis van planningsgegevens per product toegerekend. Gemeenschappelijke kosten worden op basis van een bepaalde verdeelsleutel verdeeld: 15% van elke subsidie wordt gereserveerd voor overhead. Er loopt momenteel een pilot voor het urenregistratiesysteem. Vanaf januari 2006 gaat heel Impuls werken met het nieuwe systeem. Vanwege het ontbreken van ervaringscijfers ten aanzien van de bestede uren is de redelijkheid van de gehanteerde kostprijzen niet goed te toetsen.

Verdeelsleutels zijn er bij Stichting Welzijn Watergraafsmeer alleen op kostenplaatsniveau, dus per productgroep en niet voor individuele activiteiten. De belangrijkste kostensoorten zijn personeelskosten en huisvesting en die zijn eenvoudig te verdelen over de verschillende activiteiten. Het maken van goede kostprijsberekeningen is niet mogelijk aangezien slechts in beperkte mate een urenregistratie plaatsvindt.

Stichting Welzijn Westerpark is bezig haar activiteiten in te delen naar de prestatievelen en domeinen van de WMO, met daar bijbehorende kostprijsbegrotingen. Op dit moment geeft de administratie nog onvoldoende inzicht in kostprijzen.

De rekenkamer constateert dat geen van de vier instellingen over een adequaat systeem van kostprijsberekeningen beschikken. Voorts constateert de rekenkamer dat iedere welzijninstelling een eigen begrippenkader heeft om zijn producten en activiteiten te benoemen, waardoor een onderlinge vergelijking van kostprijzen wordt bemoeilijkt.

#### **6.5.6 Controle door een accountant**

Bij alle vier de instellingen geldt dat er een accountantsverklaring wordt verstrekt bij de jaarrekening. De rekenkamer stelt zich op het standpunt dat, indien de verantwoording van de activiteiten dient als basis voor de afrekening van de subsidie, deze verantwoording gecontroleerd dient te worden door een accountant. Waar de verantwoording slechts dient ter informatie geldt deze norm niet. Door de stadsdelen wordt met betrekking tot de uitvoering van sociaal-culturele activiteiten nog nauwelijks afgerekend op basis van werkelijk uitgevoerde activiteiten of deelnemersgegevens. Alle vier de onderzochte welzijninstellingen voldoen derhalve aan de norm.

#### **6.5.7 Betrouwbaarheid prestatiegegevens**

Tijdens dossieronderzoek ter plaatse hebben wij gecontroleerd of de verstrekte informatie van de welzijnsinstelling over werkprocessen en prestaties betrouwbaar is. Klopt het getal in de verantwoordingsrapportage?

We hebben getallen gecontroleerd van een activiteit die alle vier welzijnsinstellingen aanbieden. Dit betekent dat we ons hebben beperkt tot activiteiten van het buurthuiswerk. Overige activiteiten vielen af omdat het buiten de focus van ons onderzoek lag (peuterscholen, kinderopvang, opvoedondersteuning) of niet alle stadsdelen de activiteit afnemen

(sportbuurtwerk, jongerenwerk, buurtbeheer, speeltuinbeheer). Vervolgens hebben we bekeken welke afspraken het stadsdeel met de instelling gemaakt heeft over de prestaties op het gebied van buurthuiswerk (zowel exploitatie als activiteiten in buurtcentra). Dit hebben we vergeleken met de informatie hierover in het inhoudelijk jaarverslag 2004 van de instelling. Bij het dossieronderzoek hebben we tot slot de instelling inzicht gevraagd in de administratie die gevoerd wordt om te komen tot de getallen. Met andere woorden is er een onderbouwing voor de getallen aanwezig en komen de getallen in de verantwoording overeen met de administratie?

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat geen *accountantsonderzoek* naar de betrouwbaarheid van de gegevens heeft plaatsgevonden

Hieronder volgt per welzijnsinstelling een korte samenvatting van onze bevindingen van het dossieronderzoek.

### **Administratie Kansweb**

Bij Kansweb hebben wij de verantwoording in de managementrapportage 2004 gecontroleerd met betrekking tot de cultureel/creatieve cursussen voor volwassenen. Deze activiteiten vinden plaats in zeven buurthuizen. De activiteitencoördinatoren houden urenlijsten bij waarop per 4 weken wordt aangegeven hoeveel deelnemers bij een activiteit aanwezig zijn geweest. Wij hebben bij 3 van de 7 buurtcentra verschillen geconstateerd tussen verantwoording en urenlijsten; tweemaal werd te weinig verantwoord en eenmaal teveel. Wij hadden een aantal vragen bij de urenlijsten waarop Kansweb het antwoord schuldig moest blijven. Zo vinden er vaak achteraf correcties plaats op de deelnemersaantallen op de urenlijsten, soms zelfs maanden na dato. Ook zijn er grote fluctuaties tussen het aantal deelnemers aan cursussen, de ene maand het dubbele ten opzichte van een maand later. Per saldo waren de door ons geconstateerde verschillen evenwel niet materieel.

### **Administratie Impuls**

Gecontroleerd zijn de verantwoorde gegevens over het 4e kwartaal 2004 met betrekking tot het Cultureel Werk in buurtcentrum Pluspunt (Geuzenveld) van cluster beweging/dans voor doelgroep volwassenen. Het betrof 8 cursussen die in principe wekelijks gegeven werden en 1 uur per keer duurden. Er was alleen uitval tijdens schoolvakanties en bij ziekte van de docent. Verantwoord wordt het gerealiseerde aantal deelnemers per cluster: 110. Dit cijfer stelt voor het aantal betalende cursisten in dit kwartaal. Verder wordt verantwoord het aantal uur dat er activiteiten zijn gegeven: 78. Wij hebben vastgesteld dat dit overeenkomt met het aantal uren dat er cursus is gegeven volgens de presentielijsten die bijgehouden door de docenten. Het aantal deelnemers dat daadwerkelijk aanwezig was in die 78 uur bedraagt 727. Dit aantal wordt niet gerapporteerd.

### **Administratie Stichting Welzijn Watergraafsmeer**

In de Watergraafsmeer hebben wij de verantwoording van negen activiteiten voor volwassenen in buurtcentrum de Vergulden Eenhoorn gecontroleerd voor heel 2004. Dat betreft eenmalige bijeenkomsten als een modeshow, langlopende activiteiten als koor- en bingo-avonden en creatieve en educatieve cursussen. Wij hebben bij 5 van de 9 activiteiten/cursussen verschillen geconstateerd tussen verantwoording en registratieformulieren. In vier gevallen werden er minder contacturen verantwoord dan dat er volgens de registratieformulieren werd georganiseerd. Bij een cursus werden er meer deelnemers verantwoord dan bleek uit de registratie. SW Watergraafsmeer kon voor het verschil geen duidelijke oorzaak aangeven. De verantwoording in het inhoudelijke jaarverslag geeft het aantal contacturen per activiteit weer (aantal maal dat een activiteit georganiseerd is maal het aantal uur

per keer), het aantal deelnemers dat gemiddeld per keer aanwezig is en het product van deze twee getallen: de deelnemerscontacturen. Voor de gecontroleerde activiteiten zijn in totaal 6.649 deelnemerscontacturen verantwoord terwijl er volgens de registratieformulieren 8.794 gerealiseerd zijn.

#### Administratie Stichting Welzijn Westerpark

De vraag van het stadsdeel aan SW Westerpark was minimaal 160 activiteiten voor volwassenen te organiseren met totaal 3400 deelnemers. Geregistreerd zijn 158 activiteiten en 1498 deelnemers. Dus zowel minder activiteiten als minder deelnemers. Als oorzaak geeft de stichting aan dat een buurthuis verbouwd werd en er brand is geweest in een tijdelijke locatie. Wij hebben de registraties gecontroleerd voor de activiteiten voor volwassenen (18-55 jaar) op het gebied van culturele en persoonlijke vorming en educatie/scholing. Deze activiteiten werden gegeven op 6 locaties waarbij per locatie wordt bijgehouden hoeveel deelnemers elke activiteit heeft. Wij hebben vastgesteld dat de rapportage in overeenstemming is met de registraties.

#### Totaaloordeel betrouwbaarheid prestatiegegevens dieptespoor

De registraties die wij aantreffen werden ingevuld in de buurtcentra door docenten, buurt-huismedewerkers of activiteitencoördinatoren en vervolgens op het hoofdkantoor ingevoerd in een spreadsheet/systeem. Daarna vinden er soms nog enkele bewerkingen plaats om tot de gewenste verantwoordingsinformatie te komen. De invoer in het verantwoordingsverslag vindt vaak handmatig plaats waarbij er kans op fouten bestaat. Bij geen van de gecontroleerde instellingen vond er externe controle plaats op de verantwoording. Bij twee van de vier instellingen hebben we verschillen aangetroffen tussen de basisregistratieformulieren en de in het activiteitenverslag vermelde aantallen.

#### 6.5.8 Totaaloordeel interne financieel beheer welzijnsinstellingen

Onze bevindingen bij de vier onderzochte welzijnsinstellingen kunnen als volgt worden samengevat.

Tabel 6.8 – Totaaloordeel financieel beheer welzijnsinstellingen

	Kansweb	Impuls	Stichting Welzijn Watergraafsmeer	Stichting Welzijn Westerpark
<b>Normen</b>				
Strategisch beleidsplan	+/-	+/-	-	+/-
De administratieve organisatie van de instelling is in hoofdlijnen beschreven	+	+	+	+
De instelling beschikt over tenminste 2 periodieke voortgangsrapportages waarin de budgetten worden vergeleken met de realisatie (geld en activiteiten) en waarin inzicht wordt gegeven in de eventuele achterstanden in de afwikkeling van subsidies, de debiteurenpositie en eventuele overige financiële risico's in de bedrijfsvoering	+/-	+/-	+/-	+/-
De instelling beschikt over kostprijzen die bedrijfseconomisch goed zijn onderbouwd	-	-	-	-
De verantwoordingsgegevens worden door de accountant voorzien van een accountantsverklaring	+	+	+	+
De prestatiegegevens in het activiteitenverslag sluiten aan op de administratie en de daaraan ten grondslag liggende basisdocumenten	-	+	-	+

Bij de vier onderzochte instellingen ontbreekt een volledig uitgewerkt strategisch beleidsplan bestaande uit een ondernemingsplan én een jaarlijks geactualiseerde meerjarenbegroting. Ondanks het veelal ontbreken van meerjarentoezeggingen van de stadsdelen acht de rekenkamer het van essentieel belang dat de instellingen inzicht hebben in hun financiële positie en toekomstplannen. Het is van belang om interne normen te stellen voor kengetallen en zicht te hebben op de interne investeringsruimte en kostenstructuur. Ook heeft de rekenkamer geconstateerd dat in de tussentijdse informatievoorziening betrekkelijk weinig aandacht wordt besteed aan de afwikkeling van subsidiebedragen, de debiteurenpositie en eventuele financiële risico's.

De rekenkamer constateert dat geen van de vier instellingen er tot op heden in is geslaagd een volledig operationeel systeem van kostenprijsberekeningen te realiseren. Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat iedere welzijnsinstelling een eigen begrippenkader heeft om zijn producten en activiteiten te benoemen. Onderlinge vergelijking van kostprijzen wordt hierdoor bemoeilijkt.

Ten aanzien van de prestatiegegevens (activiteiten, deelnemersgegevens, etc.) heeft de rekenkamer vastgesteld dat er vrijwel geen controle plaatsvindt; niet intern, niet door de subsidieverstrekker en niet door de accountant. Uit de door de rekenkamer uitgevoerde steekproef naar de betrouwbaarheid van prestatiegegevens is gebleken dat zich bij twee instellingen onverklaarbare verschillen voordoen tussen de bronregistratie en de aan het stadsdeel overlegde verantwoordingsinformatie.

Ten aanzien van de registratie van prestatiegegevens heeft de rekenkamer verder nog geconstateerd dat er zich grote verschillen voordoen ten aanzien van wat de instellingen precies registreren. De ene keer is dat het aantal uur dat er cursisten activiteiten hebben bijgewoond. De andere keer het aantal deelnemers aan activiteiten, waarbij af en toe een steekproef wordt gehouden. Doordat de welzijnsinstellingen verschillende manieren hanteren om de geleverde prestaties te registreren is het moeilijk of onmogelijk om de onderlinge prestaties met elkaar te vergelijken.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Conclusies en aanbevelingen voor de stadsdelen

#### Het welzijnsbeleid

##### **Beperkte aanwezigheid integrale welzijnsnota's**

Slechts acht van de veertien stadsdelen hebben het beleid op het terrein van sociaal cultureel werk ondergebracht in een overzichtelijke integrale welzijnsnota. Dit betreft de stadsdelen Amsterdam-Centrum, Amsterdam-Noord, Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West, Zeeburg, Zuideramstel en Zuidoost. De overige zes stadsdelen hebben geen overkoepelende welzijnsnota. Zij hebben het beleid versnipperd vastgelegd in diverse losse beleidsnotities waarin doelstellingen op onderdelen zijn geformuleerd. De rekenkamer vindt dit onwenselijk omdat er op die manier voor de welzijnsinstelling en de stadsdeelraad geen samenhangend overzicht is van de belangrijkste doelstellingen op het gebied van welzijn. Een integrale welzijnsnota kan helpen om prioriteiten te stellen en richting te geven aan de subsidiëring en uitvoering van het welzijnsbeleid. Het is de basis voor opdrachtverstrekking (in de vorm van subsidiëring dan wel aanbesteding).

##### **Belang actualiteit onvoldoende onderkend**

Het merendeel van de overkoepelende welzijnsnota's is recent vastgesteld en anticipeert op toekomstige ontwikkelingen. Dit is een goed vertrekpunt. Slechts een enkel stadsdeel heeft echter het voornemen de nota elke bestuursperiode te actualiseren. Om te voorkomen dat het welzijnsbeleid niet meer aansluit bij de praktijk (bijvoorbeeld onder invloed van veranderingen in wet- en regelgeving of doelgroepen) is de rekenkamer van mening dat actualisatie elke bestuursperiode zou moeten plaatsvinden.

##### **Tekortschietende kwaliteit geformuleerde doelstellingen**

Als er al een overkoepelende welzijnsnota is, dan verschilt de kwaliteit van de wijze waarop de doelstellingen voor het welzijnsbeleid zijn geformuleerd aanzienlijk. Eén welzijnsnota (Zuidoost) bevat geen doelstellingen. Van de zeven andere beoordeelde welzijnsnota's voldoet één welzijnsnota (De Baarsjes) geheel aan de normen van SMART-geformuleerde doelstellingen. Vijf welzijnsnota's (Amsterdam-Centrum, Amsterdam-Noord, Oud-West, Zeeburg en ZuiderAmstel) voldoen op onderdelen. De doelstellingenformulering in de welzijnsnota van stadsdeel Bos en Lommer voldoet niet aan de normen meetbaar, realistisch en tijdgebonden. De rekenkamer concludeert dat stadsdelen bij het formuleren van doelstellingen voor het welzijnsbeleid de beoogde prestaties nog te weinig koppelen aan een einddatum en streefwaarden. Hierdoor is realisatie van doelen – mede te bereiken door subsidiëring van welzijnsinstellingen – moeilijk vast te stellen.

##### **Onvoldoende koppeling tussen beleidskader en programmabegroting/jaarrekening**

Voor de vier stadsdelen uit het dieptespoor is beoordeeld in hoeverre de beleidsdoelen uit het welzijnsbeleid zijn vertaald naar doelstellingen voor sociaal cultureel werk in de programmabegroting en het jaarverslag van het stadsdeel.

Het is de rekenkamer gebleken dat de doorvertaling van de welzijnsdoelstellingen naar de programmabegroting niet optimaal is. Slechts in twee (Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer) van de vier onderzochte stadsdelen is een duidelijke koppeling te zien tussen het beleid op het terrein van sociaal cultureel werk en de programmabegroting 2005. De doelstellingen in de programmabegroting zijn in de meeste gevallen globaler van aard dan

die uit de overkoepelende welzijnsnota of specifieke beleidsnotities. Ondanks de korte looptijd van de programmabegroting (een jaar) zijn nauwelijks streefwaarden benoemd. Op deze manier blijft onduidelijk wanneer doelen bereikt zijn.

Daarnaast constateert de rekenkamer verschillen in de wijze van verantwoording over de realisatie van de doelen in de jaarrekening van de stadsdelen. Van de vier onderzochte stadsdelen gaat stadsdeel Amsterdam-Noord nog het meest in op de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd. De overige drie stadsdelen beperken zich bij de verantwoording tot de realisatie van de activiteiten zonder in te gaan op de realisatie van de voorgenomen doelstellingen.

De tekortschietende koppeling tussen welzijnsbeleid en begroting/rekening belemmert naar oordeel van de rekenkamer een volledige en transparante informatievoorziening richting stadsdeelraad.

#### **Aanbeveling 1 voor de stadsdelen**

Ontwikkel elke bestuursperiode een integraal welzijnsbeleid dat richting geeft aan de uitvoering van de welzijns subsidiëring. Besteed daarbij aandacht aan:

- a. de formulering van de doelstellingen voor het welzijnsbeleid door doelstellingen te koppelen aan prestaties die bij kunnen dragen aan de doelstelling;
- b. meetbare criteria, streefwaarden en een datum om te kunnen bepalen of de doelstellingen en de prestaties gerealiseerd zijn;
- c. het belang van aanpalende beleidsterreinen (bijv. wonen en zorg) en toekomstige ontwikkelingen (bijv. de Wmo);
- d. een heldere koppeling tussen de doelstellingen en prestaties uit het beleidskader en de jaarlijkse programmabegroting (doelstellingen voor bepaald jaar) en jaarrekening (realisatie voorgenomen activiteiten in bepaald jaar).

### **De subsidieverordeningen**

#### **Grote diversiteit**

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de reikwijdte, structuur en omvang van de 14 subsidieverordeningen zeer uiteenlopen. Ook inhoudelijk zijn er verschillen te constateren. Zo kennen de stadsdelen niet allemaal dezelfde subsidievormen en worden subsidievormen soms verschillend gedefinieerd. De rekenkamer plaatst vraagtekens bij de wenselijkheid van veertien verschillende subsidieverordeningen die voor een groot aantal aspecten allemaal hetzelfde regelen. De grote diversiteit in subsidieverordening betekent voor instellingen die voor meerdere stadsdelen werken een administratieve last die naar oordeel van de rekenkamer zwaarder is dan noodzakelijk.

#### **Risico's op ondoelmatig gebruik subsidies**

Geen enkel stadsdeel heeft een subsidieverordening die in zijn geheel voldoet aan de zestien door de rekenkamer gehanteerde normen gericht op een doelmatig gebruik van subsidies. In sommige verordeningen zijn veel normen terug te vinden (Zeeburg en Bos en Lommer scoren als koplopers op respectievelijk 91% en 88% van de rekenkamernormen), terwijl andere verordeningen voor circa de helft aan de normen van de rekenkamer voldoen (Oud-West: 44%, Westerpark: 53%). De rekenkamer concludeert dat subsidieverordeningen te weinig gebruikt worden om adequate informatievoorziening af te dwingen, controle uit te oefenen en financiële risico's af te dekken. Hoewel het bij subsidiëring de stadsdelen vrij staat in de individuele beschikkingen leemten in de verordening te dichten, is de rekenkamer van mening dat de normen op het hoogst mogelijke niveau verankerd moeten wor-

den. Op die manier wordt voorkomen dat bij beschikking essentiële subsidievoorwaarden “vergeten” worden.

### **Aanbeveling 2 voor de stadsdelen**

Herzie de subsidieverordening:

- a. Leg de rechten en plichten van stadsdeel en welzijninstelling zoveel mogelijk helder vast in de subsidieverordening, zodat mogelijke risico’s inzichtelijk zijn en in voldoende mate zijn afgedekt;
- b. Maak het makkelijker voor welzijnsinstellingen om voor meerdere stadsdelen te werken door daar waar mogelijk meer eenheid aan te brengen in de subsidieverordeningen van de verschillende stadsdelen.

### **Proces van subsidieverstrekking**

Aan de hand van normen is het proces van subsidieverstrekking bij de vier betrokken stadsdelen beoordeeld. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar subsidieaanvraag, subsidieverlening, toezicht op de uitvoering en subsidievaststelling. Amsterdam-Noord scoort van de vier onderzochte stadsdelen het beste. Hoewel het proces voor subsidieverstrekking niet verankerd is in checklists en procesbeschrijvingen oordeelt de rekenkamer positief over de subsidieaanvraag en het toezicht op de uitvoering door stadsdeel Amsterdam-Noord. In stadsdeel Oost/Watergraafsmeer voldoet alleen het proces rondom de subsidievaststelling volledig aan de door de rekenkamer gehanteerde normen. Voor stadsdeel Westerpark geldt dat zij ten aanzien van alle onderdelen van het subsidieverstrekkingproces slechts gedeeltelijk aan de normen voldoet. Het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer voldoet het minst aan de door de rekenkamer gehanteerde normen.

Hieronder volgen de belangrijkste tekortkomingen die de rekenkamer ten aanzien van het proces van subsidieverstrekking bij de vier stadsdelen heeft geconstateerd.

#### **Gebrek aan tijdigheid bij zowel subsidieverlening als -vaststelling**

De rekenkamer beoordeelt het als risicovol dat geen enkel stadsdeel de subsidie op tijd (volgens eigen subsidieverordening) verleent en vaststelt. Wanneer de subsidie pas gedurende het subsidiejaar wordt verleend, is het voor welzijnsinstellingen lastiger om zorg te dragen voor een goede organisatorische en financiële planning. Door een late subsidievaststelling lopen de stadsdelen het gevaar niet op tijd lessen te trekken voor het volgende subsidiejaar. Voor een instelling betekent een late vaststelling lange tijd onzekerheid over de exacte financiële positie, met als uiterste consequentie het niet kunnen aangaan van verplichtingen voor de uitvoering van activiteiten.

#### **Subsidieverordening onvoldoende vertaald naar dagelijkse praktijk**

Subsidieverordeningen zijn in de vier stadsdelen niet of slechts gedeeltelijk vertaald naar de dagelijkse praktijk in de vorm van bijvoorbeeld procesbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, checklists en een subsidievolgsysteem dat de subsidieprocedure bewaakt. Hierdoor is in de optiek van de rekenkamer een juiste toepassing van de bepalingen uit de subsidieverordening niet gegarandeerd en bestaat het gevaar dat de door de stadsdeelraad vastgestelde regelgeving voor subsidies een ‘wassen neus’ is. Door het beschrijven van processen en functies wordt een eenduidige werkwijze bevorderd. Juist bij het subsidieproces dat vaak complex is doordat veel medewerkers erbij betrokken zijn, is het van belang dat de gang van zaken helder is omschreven.



### **Aanbeveling 3 voor de stadsdelen**

Veranker de subsidieverordening in de dagelijkse praktijk in de vorm van heldere proces- en taakbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, checklists en een subsidievolgsysteem dat de subsidieprocedure bewaakt.

### **Duidelijke en richtinggevende opdrachtformulering ontbreekt veelal**

De rekenkamer beoordeelt de opdrachtformulering ten behoeve van de subsidieaanvraag als onvoldoende duidelijk en richtinggevend. Drie van de vier stadsdelen (behalve Amsterdam-Noord) formuleren geen heldere inhoudelijke opdracht voorafgaand aan de subsidieaanvraag. Vaak bevat een uitnodiging voor een subsidieaanvraag alleen informatie over het proces. Inhoudelijk wordt er zelden ingegaan op welk aanbod het stadsdeel wenst en onder welke voorwaarden. Hoe duidelijker van te voren afspraken zijn gemaakt over prestaties, hoe eenvoudiger het is om tussentijds en na afloop van de subsidieperiode vast te stellen of afspraken gehaald zijn.

### **Aanbeveling 4 voor de stadsdelen**

Maak gebruik van de doelstellingen uit het welzijnsbeleid in het subsidieverstrekingsproces door deze expliciet tot uitdrukking te laten komen in:

- a. de opdrachtformulering voorafgaand aan de subsidieaanvraag;
- b. de prestatieafspraken die gemaakt worden met de instelling in de beschikkingen;
- c. de rapportageverplichting voor de welzijnsinstelling.

### **Onvoldoende zicht op prestaties en financiën van de instelling**

Slechts één van de vier stadsdelen heeft vooraf helder vastgelegd welke tussentijdse informatie zij wenst te ontvangen om de prestaties en de financiële positie van de instellingen te kunnen monitoren. Indien er tussentijdse verantwoordingsinformatie wordt ontvangen wordt deze niet of beperkt gebruikt voor nadere analyse en eventuele bijsturing. Een schriftelijke weerslag van de beoordeling van door de instelling (tussentijds) ingediende prestatie- en financiële verantwoording ontbreekt veelal. Ook de beoordeling van de jaarrekeningcijfers (solvabiliteit- en liquiditeitspositie van de instelling en de ontwikkeling daarvan in de tijd) wordt veelal niet schriftelijk vastgelegd. Een schriftelijke beoordeling dwingt stadsdelen er toe kritisch te blijven kijken naar de instellingen en kan ook achteraf worden gecontroleerd op basis van welke analyse en overwegingen subsidies zijn vastgesteld.

### **Aanbeveling 5 voor de stadsdelen**

Houdt voldoende zicht op de financiële situatie en de uitvoering bij brede welzijnsinstellingen door:

- a. tussenrapportages (met o.a. de afwijkingen van subsidie, de debiteurenpositie en eventuele financiële risico's) te vragen en expliciet te beoordelen (controleer o.a. de prestatiegegevens);
- b. voorafgaande aan de subsidieverlening en bij subsidievaststelling expliciet de financiële positie van de instelling te beoordelen. Maak daarbij gebruik van financiële kengetallen, waardoor het makkelijker is om de financiële positie van instellingen te monitoren en te vergelijken;
- c. bij de controle van de jaarrekening ook de doelmatigheid van de bestede subsidiegelden te laten controleren aan de hand van kengetallen.

### **Informatievoorziening aan stadsdeelraden voor verbetering vatbaar**

Gelet op de omvang van de verstrekte subsidies dient naar het oordeel van de rekenkamer de begroting en de rekening van het stadsdeel inzicht te geven in de subsidieverstrekingen aan de brede welzijnsinstellingen, waarbij zo mogelijk een onderscheid wordt gemaakt naar structurele en incidentele subsidieverstrekingen. In twee van de vier stadsdelen (Amsterdam-Noord en Geuzenveld-Slotermeer) is deze informatie niet of niet eenvoudig te achterhalen. Ten aanzien van de incidentele informatievoorziening aan de stadsdeelraadscommissie middels bijvoorbeeld kennisgeving van onderzoeksresultaten of het verstrekking van beschikkingen, jaarverslagen en jaarplannen van de instelling heeft de rekenkamer geen leemten geconstateerd.

#### **Aanbeveling 6 voor de stadsdelen**

Optimaliseer de informatievoorziening aan de stadsdeelraad door in de programmabegroting en -rekening een overzicht op te nemen van te verstrekken respectievelijk verstrekte subsidies.

### **Verbeteringen realiseren via samenwerking**

In september hebben de samenwerkende Amsterdamse stadsdelen (SAS) aan het bureau BMC opdracht gegeven om op basis van onderzoek aanbevelingen te doen met betrekking tot het verbeteren van de aansturing en de kwaliteit van het welzijnswerk. Een van de conclusies uit het rapport *Studie versterking kwaliteit welzijnswerk stadsdelen Amsterdam* van december 2005 is dat de aansturing van welzijnsinstellingen door stadsdelen onvolledig en verbrokkeld is. De in de afgelopen jaren inganggezette verbetertrajecten bij de stadsdelen zijn gericht op versterking van beheersing, en veel minder op versterking van bestuurskracht en uitvoering. Verder concludeerde BMC dat door de beperkte invulling en verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer noodzakelijke innovatie ten aanzien van welzijnswerk onvoldoende wordt ontwikkeld. Zij constateert verder dat er bij de stadsdelen draagvlak aanwezig is om samen te werken op thema's en te werken aan innovatie. Door de kennis en ervaring van stadsdelen te bundelen is het mogelijk om versneld verbetering aan te brengen in het welzijnsbeleid.

In het rapport zijn een groot aantal waardevolle aanbevelingen opgenomen die tot mogelijke verbetering kunnen leiden in de aansturing, de kwaliteit en innovatie van het welzijnswerk. Hierbij wordt het dilemma zichtbaar dat zowel aanbevelingen worden gedaan om via samenwerking (tussen enerzijds de stadsdelen en anderzijds de welzijnsinstellingen) verbeteringen te realiseren als ook voorbereidingen te treffen voor meer marktwerking, waarbij de instellingen elkaars concurrent worden. Het rapport signaleert dat vanwege de Wmo de marktwerking door velen als onontkoombaar wordt gezien. BMC meldt verder dat de toepassing van marktwerking om een goede voorbereiding vraagt, mede om er voor te zorgen dat andere stadsdelen geen nadelige financiële gevolgen ondervinden op het moment dat een stadsdeel kiest om te veranderen van uitvoerder. Een gericht onderzoek naar welke werksoorten en onder welke condities deze kunnen worden aanbesteed en welke risico's zich daarbij voordoen heeft nog niet plaatsgevonden.

### **Aanbeveling 7 voor de stadsdelen**

Neem de aanbevelingen van BMC omtrent samenwerking over en breng de voor- en nadelen van marktwerking per werksoort in beeld. Dit ontslaat de stadsdelen evenwel niet van de plicht om de eigen processen binnen het stadsdeel op orde te brengen. De rekenkamer adviseert de stadsdelen om zelf – op basis van een evaluatie – de huidige tekortkomingen in het subsidieverleningsproces, de sturing en de informatievoorziening met betrekking tot de welzijnsactiviteiten in beeld te brengen en planmatig te verbeteren. Voor zover er reeds verbetertrajecten in gang zijn gezet beveelt de rekenkamer aan daarbij ook gebruik te maken van kengetallen. Marktwerking vereist onder meer dat de stadsdelen de eigen organisatie op orde moeten hebben om de rol van opdrachtgever goed te kunnen invullen.

### **Accountantscontrole**

#### **Accountantscontrole heeft een beperkte reikwijdte**

De rekenkamer constateert dat de accountantscontrole *bij de instellingen* louter is gericht op de getrouwheid van de financiële cijfers in de jaarrekening. De accountants bij de welzijnsinstellingen controleren niet de doelmatigheid of de juistheid en volledigheid van de prestatiegegevens. De stadsdelen hebben veelal geen specifieke eisen geformuleerd voor de controle van de door de instellingen aangeleverde prestatiegegevens.

Daarnaast is er nog de accountantscontrole op de jaarrekening *van het stadsdeel*, die door de ACAM wordt uitgevoerd. De controle van de ACAM richt zich primair op het vaststellen van de getrouwheid van de jaarrekening van het stadsdeel en op de rechtmatigheid van het financiële beheer van het stadsdeel. De controle van de jaarrekening is derhalve niet gericht op het controleren van de doelmatigheid van de bestede subsidiegelden. Ook wordt de kredietwaardigheid van de gesubsidieerde instellingen niet door ACAM gecontroleerd. Verder worden de in de jaarrekening van het stadsdeel opgenomen prestatiegegevens niet meegenomen bij een reguliere jaarrekeningcontrole.

#### **Gebreken in subsidieadministratie bemoeilijken vaststelling rechtmatigheid**

ACAM heeft in het accountantsverslag dan wel de managementletter bij meerdere stadsdelen gerapporteerd over tekortkomingen in de subsidieprocessen. ACAM signaleert een gebrekkige subsidieadministratie, waardoor geen goede bewaking kan plaatsvinden op de afwikkeling van subsidiegelden. Ook is gerapporteerd dat niet altijd overeenkomstig de mandateringsregeling subsidiebeschikkingen zijn afgegeven. Bij de jaarrekeningcontrole 2004 hoefde ACAM de naleving van de subsidieverordeningen nog niet te betrekken in zijn rechtmatigheidsoordeel. Met ingang van 2005 dient ACAM dat wel te doen. Om een deugdelijke grondslag voor zijn oordeelsvorming te krijgen zullen aanvullende controlewerkzaamheden noodzakelijk zijn. Het doelmatig uitvoeren van deze aanvullende werkzaamheden vereist dat de betrokken stadsdelen de subsidieregistraties en interne controles dienen te verbeteren. Een gebrekkige subsidieadministratie kan er toe leiden dat de accountant de financiële rechtmatigheid van de verantwoorde subsidiegelden niet of niet doelmatig kan vaststellen.

### **Aanbeveling 8 voor de stadsdelen**

Maak optimaal gebruik van de deskundigheid van een accountant:

- a. Verbeter de subsidieadministraties en interne controles zodat de rechtmatigheidscontrole door de accountant doelmatig kan worden uitgevoerd. Hierdoor wordt voorkomen dat ACAM ten aanzien van het aspect rechtmatigheid een niet-goedkeurende accountantsverklaring dient af te geven.
- b. Verlang van de instellingen een accountantsverklaring bij de geleverde prestaties indien deze een grondslag vormen voor het vaststellen van de toegekende subsidie ("afrekenen op prestaties"). Via de verleningsbeschikking kan het stadsdeel de instelling de verplichting opleggen om de prestatieverantwoording te laten voorzien van een accountantsverklaring. In een controleprotocol kan het stadsdeel de eisen voor de accountantscontrole nader vastleggen.
- c. Schakel een accountant in om de financiële positie van een subsidie-instelling te beoordelen indien intern daarvoor de deskundigheid of capaciteit ontbreekt.

## **7.2 Conclusies en aanbevelingen voor de stadsdelen en welzijnsinstellingen gezamenlijk**

### **Prestatieafspraken worden niet altijd gerealiseerd of expliciet vastgelegd.**

Uit het onderzoek blijkt dat twee van de vier instellingen (Kansweb en SWWatergraafsmeer) de overeengekomen prestatieafspraken in hoofdlijnen hebben gerealiseerd. SWWesterpark heeft het aantal overeengekomen activiteiten grotendeels gerealiseerd, maar bij drie van de vier doelgroepen zijn de geplande deelnemersaantallen niet gehaald. Doordat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer geen prestatieafspraken heeft vastgelegd zijn bij Impuls de gerealiseerde prestaties niet te toetsen.

### **Beperkte afrekening op basis van geleverde prestaties**

Voorts constateert de rekenkamer dat bij de vaststelling van structurele subsidies aan welzijnsinstellingen (veelal meer dan 90% van het totale subsidiebedrag) nog niet of zeer beperkt wordt afgerekend op basis van geleverde prestaties en het subsidiebedrag wordt vastgesteld in overeenstemming met het vooraf verleende subsidiebedrag. Het ontbreken van eenduidige productdefinities lijkt hier debet aan te zijn. Bij incidentele projectsubsidies komt het vaker voor dat wordt afgerekend op prestaties en dat subsidie door het stadsdeel wordt teruggevorderd.

### **Onderlinge vergelijking prestaties vrijwel onmogelijk**

De rekenkamer constateert dat er verschillen zijn in de wijze van rapporteren over de prestaties van sociaal-culturele activiteiten door de welzijnsinstellingen. De verschillen in clustering van activiteiten en in de registratie van prestatie-eenheden (veelal activiteiten) en prestatie-indicatoren (veelal deelnemersaantallen) maken het onderling vergelijken van de geleverde prestaties moeilijk dan wel onmogelijk.

### **Effecten en gebruikerstevredenheid onderbelicht**

De rekenkamer constateert dat nog nauwelijks gebruik wordt gemaakt van klanttevredenheidsonderzoeken onder gebruikers om te meten of en in hoeverre wordt voldaan aan de behoeften van de gebruikers van de aangeboden voorzieningen en activiteiten. Ook wordt niet systematisch onderzocht waarom niet-gebruikers, die wel tot de doelgroepen behoren, geen gebruik maken van de aangeboden voorzieningen. Ook wordt er niet of nauwelijks gerapporteerd over de bijdragen van prestaties aan maatschappelijke effecten die het stadsdeel wil bereiken.

#### **Aanbeveling voor de stadsdelen en de welzijnsinstellingen gezamenlijk**

Verbeter het zicht op prestaties en effecten van welzijnswerk door:

- a. gezamenlijk te komen tot heldere en eenduidige productdefinities. Hierbij te streven naar stadsbrede uniformiteit, eventueel door aansluiting bij het landelijke WILL-traject ;
- b. in het verlengde van de productdefinities gezamenlijk kengetallen en normwaarden te formuleren ter verbetering van de sturing en de onderlinge vergelijking;
- c. gezamenlijk onderzoek te initiëren naar de effecten en gebruikerstevredenheid op het terrein van welzijn in het algemeen en het sociaal cultureel werk in het bijzonder.

### **7.3 Conclusies en aanbevelingen voor de welzijnsinstellingen**

#### **Financiële positie van de instellingen in Amsterdam zwak**

De rekenkamer is van oordeel dat de financiële positie van 7 van de 12 brede welzijnsinstellingen als zwak is aan te merken. Dit geldt zeker indien de welzijnsinstellingen moeten opereren in een concurrerende markt, waarbij de ondernemingsrisico's volledig door hen zelf gedragen moeten worden. Stadsdelen betalen veelal een kostendekkend tarief zonder winst- of risico-opslag en verwachten van de instellingen volledige kostentransparantie. Aangezien de welzijnsinstellingen veelal maar één (grote) opdrachtgever hebben zijn ze voor hun voortbestaan volledig afhankelijk van deze opdrachtgever. Bovendien vinden er bij de welzijnsinstellingen geen of weinig activiteiten plaats die winstgevend zijn.

Indien een minimum solvabiliteitsratio van 15% als norm wordt gehanteerd, dat wil zeggen het eigen vermogen van de instelling bedraagt tenminste 15% van de stadsdeelsubsidie, dan voldoen zeven instellingen niet aan de norm van een goede financiële positie: Impuls (1%), SWAZOOM (2%), Stichting Welzijn Oost (3%), Kansweb (5%), Stichting Welzijn aan het IJ (8%), Stichting Welzijn Westerpark (10%) en Combiwel Oud-West (14%). De rekenkamer constateert dat 9 van de 12 onderzochte welzijnsinstellingen te maken hebben met door het stadsdeel opgelegde normen voor maximale vermogensopbouw, variërend van het maximaal toestaan van 0% tot 15% eigen vermogen. Indien het eigen vermogen lager is dan 15% is de instelling niet of beperkt in staat om zelf financiële tegenvallers op te vangen of innovatieve ontwikkelingen te financieren.

#### **Mogelijkheden van kengetallen voor de bedrijfsvoering, prestaties en effecten onderbenut**

Bij de beoordeling van de jaarrekeningen en activiteitenverslagen constateert de rekenkamer dat er in de welzijnssector slechts zeer beperkt gebruik wordt gemaakt van kengetallen. Kengetallen zijn een goed hulpmiddel om ontwikkelingen in de financiële positie en de effectiviteit en efficiency te beoordelen. Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van solvabiliteit, liquiditeit, aantal bezoekers (totaal en per doelgroep), deelnemersaantallen per uur activiteit, personeelskosten per uur activiteit en overhead als percentage van totale personeelskosten. Tevens bieden de kengetallen de mogelijkheid tot onderlinge vergelijking. Kengetallen krijgen extra betekenis als daarvoor ook streefwaarden worden vastgesteld. Dit biedt de mogelijkheid om doelgericht maatregelen te treffen en bij te sturen.

### **Jaarverslaggeving welzijnsinstellingen weinig informatief**

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat aan een basale norm als het opnemen van begrotingscijfers in het exploitatieoverzicht in maar liefst vijf van de twaalf onderzochte jaarrekeningen 2004 niet wordt voldaan. Het is opvallend dat in de directieverslagen bij de jaarrekeningen van de welzijnsinstellingen veelal beperkt of geheel geen aandacht wordt besteed aan belangrijke ontwikkelingen die de komende jaren staan te gebeuren en de financiële positie van de instelling mede in relatie tot de financiële risico's. In de jaarrekening was in zeven gevallen geen activiteitenverslag opgenomen dan wel ontbrak een heldere verwijzing naar een dergelijk document indien deze separaat is uitgebracht. Daarnaast was in vijf gevallen geen kostenverdeelstaat in de jaarrekening opgenomen, waardoor geen inzicht werd verschaft in de kosten van een beleidsveld en/of te onderscheiden werksoort.

#### **Aanbeveling 1 voor de welzijnsinstellingen**

Verbeter de kwaliteit van de jaarverslaggeving door:

- a. gebruik te maken van financiële kengetallen;
- b. begrotingscijfers in het exploitatieoverzicht weer te geven;
- c. een kostenverdeelstaat op te nemen;
- d. bij de jaarrekening een activiteitenverslag op te nemen of te verwijzen naar een verslag indien het separaat wordt uitgebracht;
- e. in het activiteitenverslag ook de prestatieafspraken weer te geven;
- f. een analyse te maken van afwijkingen ten opzichte van begroting en prestaties aan de hand van succes- en faalfactoren;
- g. in het directieverslag bij de jaarrekening aandacht te besteden aan belangrijke toekomstige ontwikkelingen en de financiële positie van de instelling in relatie tot de financiële risico's;
- h. de weergave van prestatiegegevens in het activiteitenverslag (activiteiten, deelnemersgegevens) intern te controleren.

### **Ontbreken van integrale beleidsplannen**

Bij de vier onderzochte instellingen ontbreekt een volledig uitgewerkt strategisch beleidsplan, bestaande uit een ondernemingsplan én een jaarlijks geactualiseerde meerjarenbegroting. Ondanks het veelal ontbreken van meerjarentoezeggingen van de stadsdelen acht de rekenkamer het van essentieel belang dat de instellingen een beleidsplan opstellen waarin de strategische beleidskeuzes (t.a.v. markt, producten, organisatie) zijn vastgelegd en financieel zijn vertaald. Het is van belang zicht te hebben op de interne kostenstructuur en de financiële ruimte voor het opvangen van risico's, voor innovaties en voor het plegen van (vervangings)investeringen.

### **Interne planning en control nog onvoldoende vormgegeven**

Ook heeft de rekenkamer geconstateerd dat in de tussentijdse informatievoorziening betrekkelijk weinig aandacht wordt besteed aan de afwikkeling van subsidiebedragen, de debiteurenpositie en eventuele financiële risico's.

### **Kostprijzen niet inzichtelijk**

De rekenkamer constateert dat geen van de vier instellingen er tot op heden in is geslaagd een volledig operationeel systeem van kostenprijsberekeningen te realiseren. Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat iedere welzijnsinstelling een eigen begrippenkader heeft

om zijn producten en activiteiten te benoemen. Onderlinge vergelijking van kostprijzen wordt hierdoor bemoeilijkt.

### **Nauwelijks controle op prestatiegegevens**

Ten aanzien van de prestatiegegevens (activiteiten, deelnemersgegevens, etc.) heeft de rekenkamer vastgesteld dat er vrijwel geen controle plaatsvindt; niet intern, niet door de subsidieverstrekker en niet door de accountant. Uit de door de rekenkamer uitgevoerde steekproef naar de betrouwbaarheid van prestatiegegevens is gebleken dat zich bij twee instellingen onverklaarbare verschillen voordoen tussen de bronregistratie en de aan het stadsdeel overgelegde verantwoordingsinformatie. Zeker als er afgerekend gaat worden op geleverde prestaties, al dan niet in de vorm van subsidie of marktwerking, is een goede controle op de prestatiegegevens een belangrijk aandachtspunt.

### **Onderlinge vergelijking onmogelijk door diversiteit in registratie prestatiegegevens**

Voor wat de registratie van prestatiegegevens betreft heeft de rekenkamer verder nog geconstateerd dat er zich grote verschillen voordoen ten aanzien van wat de instellingen precies registreren. De ene keer is dat het aantal uur dat er cursisten activiteiten hebben bijgewoond. De andere keer het aantal deelnemers aan activiteiten, waarbij soms de gegevens via steekproeven worden verkregen. Doordat de welzijnsinstellingen verschillende manieren hanteren om de geleverde prestaties te registreren is het moeilijk of onmogelijk om de onderlinge prestaties met elkaar te vergelijken.

#### **Aanbeveling 2 voor de welzijnsinstellingen**

Breng verbeteringen aan in de bedrijfsvoering door:

- a. zorg te dragen voor een beleidsplan waarin de strategische beleidskeuzes (t.a.v. markt, producten, organisatie) zijn vastgelegd en financieel zijn vertaald. Het is van belang zicht te hebben op de interne kostenstructuur en de financiële ruimte voor het opvangen van risico's, voor innovaties en voor het plegen van (vervangings)investeringen;
- b. in het verlengde van de eerder aanbevolen productdefinities te werken aan een bedrijfseconomische onderbouwd systeem van kostprijzen;
- c. in de tussentijdse informatievoorziening ook aandacht te besteden aan de afwikkeling van subsidiebedragen, debiteurenposities en eventuele financiële risico's.

## **7.4 Aanbeveling voor de gemeenteraad van de centrale stad**

Neem kennis van dit rapport en laat u jaarlijks door het College van B&W informeren over de stadsbrede ontwikkelingen ten aanzien van het welzijnswerk mede in relatie tot de ontwikkelingen rondom de invoering van de Wmo.

## **7.5 Slotbeschouwing**

De door de rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden en tekortkomingen in de bedrijfsvoering bij de stadsdelen en de welzijnsinstellingen leiden op zichzelf niet direct tot het stopzetten van welzijnsactiviteiten of het omvallen van welzijnsinstellingen, maar de combinatie ervan maakt het stelsel van subsidieverstrekking op het terrein van sociaal cultureel werk wel kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid wordt versterkt door het ontbreken van

gegevens over de effecten van welzijnsactiviteiten met betrekking tot het oplossen of voorkomen van maatschappelijke vraagstukken. Dit mede tegen de achtergrond dat gebruikers niet of nauwelijks hoeven te betalen voor de voorziening waarvan ze gebruikmaken. Het beter sturen op prestaties en het zicht hebben op de effecten kan behulpzaam zijn bij de discussie over nut en noodzaak van de subsidiëring van het sociaal cultureel werk. Een discussie die als gevolg van de invoering van de Wmo en de daarmee toenemende gemeentelijke verantwoordelijkheid te verwachten is.

In aanvulling op de beperkingen rond het zicht op effectiviteit, is het door het ontbreken van reële inzichtelijke kostprijzen en eenduidige kengetallen bovendien moeilijk de efficiëncy van subsidieverstrekking vast te stellen. Gelet op de omvang van de geldstromen die ermee gepaard gaan, vindt de rekenkamer dit een onwenselijke situatie.

Het bovenstaande overziend is de rekenkamer van oordeel dat een goede voorbereiding vereist is bij de introductie van ingrijpende veranderingen zoals het toepassen van marktwerking en de maatregelen die het gevolg kunnen zijn van de komst van de Wmo. Zowel de opdrachtgever (het stadsdeel) als de opdrachtnemer (de welzijnsinstelling) hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid. Ook zonder ingrijpende veranderingen blijft deze verantwoordelijkheid overeind: voor stadsdeel en welzijnsinstelling zijn er hoe dan ook nog voldoende verbeteringsmogelijkheden.





## 8 Bestuurlijke reacties en nawoord

### 8.1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar eindrapport op 2 februari 2006 en verzocht de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen en de besturen van de welzijnsinstellingen uiterlijk 15 februari te reageren op de conclusies en aanbevelingen.<sup>1</sup> Van de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Noord, Geuzenveld-Slotermeer, Oost/Watergraafsmeer en Westerpark en van het algemeen bestuur van Kansweb ontving de rekenkamer binnen de gestelde termijn een reactie. De besturen van de overige welzijnsinstellingen maakten geen gebruik van de mogelijkheid te reageren.

De volgende paragraaf bevat de integrale weergaven van de bestuurlijke reacties. Het hoofdstuk sluit af met een nawoord van de rekenkamer.

### 8.2 Bestuurlijke reacties

#### 8.2.1 Reactie Dagelijks Bestuur Amsterdam-Noord

Het Dagelijks Bestuur van het Stadsdeel Amsterdam-Noord heeft kennisgenomen van uw rapport omtrent het onderzoek naar de subsidiëring van brede welzijnsinstellingen in Amsterdam.

In grote lijnen kunnen wij de conclusies van het onderzoek onderschrijven. Uiteraard doet het ons deugd dat Amsterdam-Noord in vergelijking met de andere onderzochte stadsdelen voldoet aan het grootste deel van uw normen. Het is ook niet voor niets dat Amsterdam-Noord de afgelopen jaren veel aandacht heeft besteed aan een goed instrumentarium voor de besteding van de welzijnsmiddelen.

Anderzijds erkennen wij ook dat er nog punten ter verbetering zijn. Vooral aan de achterkant van het subsidietraject is nog verbetering mogelijk. De koppeling van de verantwoording aan de begroting van het daaropvolgende jaar en de tijdigheid van de afrekeningen zijn onderwerpen die ons inziens aandacht vragen.

Het merendeel van de aanbevelingen zijn in onze ogen waardevol. De aanbevelingen over de verbetering van de bedrijfsvoering (nummer 2 tot en met 5) zijn in belangrijke mate in Amsterdam-Noord reeds toegepast. De aanbevelingen 1, 6 en 8 gaan over de rol van de stadsdeelraad en de accountant en hebben een principiële karakter. Daarom willen wij graag deze voorstellen nader bestuderen en in een later stadium een standpunt over in nemen.

Aanbeveling 7 over het BMC rapport wekt bij ons gemengde gevoelens op. Amsterdam-Noord deelt uw opvatting dat meer afstemming tussen stadsdelen zinvol kan zijn. Tevens stellen wij vast dat de prioriteit ligt bij onze interne werkprocessen. In die zin delen wij uw opmerkingen en over deze opvatting hebben wij de samenwerkende stadsdelen ook geïnformeerd.

<sup>1</sup> Het bestuurlijk wederhoor beperkte zich tot de stadsdelen en welzijnsinstellingen die betrokken waren in het breedtespoor van het onderzoek.

In Amsterdam-Noord hebben wij intensief gewerkt aan de verzakelijking van de relatie met welzijnsinstellingen. Veel profijt hebben wij gehad van het landelijke WILL-traject. Een aantal best-practises van WILL hebben wij integraal overgenomen. Bijvoorbeeld de cyclus, productdefinities, de kostprijsopbouw, trendrapport zijn zeer bruikbare instrumenten voor een heldere sturing. Amsterdam-Noord wil graag haar producten en kostprijzen vergelijken met andere stadsdelen in Amsterdam. Hiertoe is het noodzakelijk dat dezelfde definities en opbouw wordt gehanteerd. Derhalve dringen wij er met klem op aan dat in Amsterdam deze systematiek bij alle stadsdelen wordt ingevoerd. Op dit moment hebben minimaal drie stadsdelen door deelname aan WILL een zelfde taal. Graag zien wij dat zoveel mogelijk lokale overheden aansluiten.

Wij willen onze kennis en ervaring graag delen en bieden aan, eventueel in samenwerking met u, de stadsdelen nader over onze ervaringen te informeren.

### 8.2.2 Reactie Dagelijks Bestuur Geuzenveld-Slotermeer

Op 6 februari hebben wij uw “Concept Eindrapport Subsiëring Welzijnsinstellingen; conceptrapport voor bestuurlijk wederhoor 1 februari 2006 ” ontvangen. U vraagt ons in uw begeleidende brief te reageren op dit rapport en daarbij aandacht te besteden aan voor ons van belang zijnde conclusies en aanbevelingen. In het bijzonder vraagt u ons aan te geven of en zo ja welke maatregelen getroffen zullen worden naar aanleiding van deze aanbevelingen.

Met name uw laatste vraag levert ons enige problemen op. Enerzijds omdat het niet mogelijk is om in enkele dagen, indien wenselijk, nieuw beleid te formuleren dat recht doet aan een uitgebreid en diepgaand onderzoek als het uwe en anderzijds omdat uw onderzoek zich vooral heeft gericht op 2004 en het zou onjuist zijn alle verbeterlagen die sindsdien gemaakt zijn als “maatregel naar aanleiding van uw aanbevelingen” te zien. Zo maakt u in uw onderzoek gebruik van de rapportage over de in opdracht van het stadsdeel in het najaar van 2003 uitgevoerde Quick Scan Subsidieverstrekking. Veel van de in dat rapport genoemde verbeterpunten neemt u over in uw aanbevelingen en dat lijkt ons terecht, maar ook wij hebben ons die aanbevelingen ter harte genomen. De lange doorlooptijd van het subsidieproces – een begin 2004 aangevraagde subsidie komt tot uitvoering in 2005 en wordt in 2006 eerst afgerekend – maakt dat de resultante daarvan pas laatstelijk zichtbaar begint te worden.

In grote lijnen beschouwen wij de conclusies en aanbevelingen uit uw rapport als waardevol en sluiten wij aan bij de reacties van de stadsdelen Westerpark en Amsterdam Noord. Dat wij op veel punten verbeteringen kunnen aanbrengen in de processen rond subsidieverlening is duidelijk en wij zullen daarbij zeker gebruik kunnen en willen maken van uw rapport. Een enkele aanbeveling is voor ons aanleiding u (nogmaals) onze afwijkende zienswijze te presenteren.

In aanbeveling 1 stelt u voor elke bestuursperiode een integraal welzijnsbeleid te ontwikkelen. U doet dat op grond van uw veronderstelling dat het ontbreekt aan een volledige en transparante informatievoorziening richting stadsdeelraad. Juist op die grond hebben wij gekozen voor het opnemen van beleidsmatige uitgangspunten in programmabegroting en rekening. Daardoor is de koppeling tussen welzijnsbeleid en begroting voor de deelraad volstrekt transparant en volledig. Meer zelfs dan bij het werken met een integraal welzijnsbeleidplan los van begroting of rekening, waarbij de deelraad zelf de koppeling moet leggen.

In aanbeveling 2 geeft u aan dat naar uw mening de rechten en plichten van subsidieontvangers in de subsidieverordening moeten worden vastgelegd, mede om te voorkomen dat die voorwaarden worden vergeten bij het formuleren van een beschikking.

Wij maken gebruik van een uitvoeringsovereenkomst waarin deze rechten en plichten en prestatie-indicatoren worden vastgelegd met de subsidieontvanger. Daarmee wordt de flexibiliteit behouden die verloren zou gaan door het dwingend opnemen van detailvoorwaarden in de subsidieverordening. Het gevaar van vergeten is naar onze mening niet reëel, omdat die waarborg gevonden wordt door het als een vast onderdeel opnemen van rechten en plichten in het subsidiewerkproces.

De aanbevelingen 3 en 4 sluiten aan bij de al gerealiseerde verbeteringen en hebben derhalve onze instemming. Het vragen om tussenrapportages zoals gesteld in aanbeveling 5a maakt inmiddels onderdeel uit van het subsidieproces. De onderdelen 5b,5c, 6 en 8 verdienen meer tijd dan ons nu gegeven is. Wij zullen deze onderwerpen zeker nader bestuderen en in een later stadium ons standpunt bepalen. Aanbeveling 7 roept op het punt van de samenwerking tussen stadsdelen gemengde gevoelens op. De ervaringen van de laatste jaren geven niet altijd een eenduidig positief beeld ten aanzien van samenwerking tussen stadsdelen. Het kan ook een belemmering opleveren in het adequaat reageren op ontwikkelingen. Het stadsdeel heeft zich in het portefeuillehoudersoverleg Welzijn gecommitteerd aan de krachtenbundeling en uitvoeren van het “programma versterking welzijnswerk Amsterdamse stadsdelen” zoals opgesteld door BMC.

### 8.2.3 Reactie Dagelijks Bestuur Oost/Watergraafsmeer

Uw concept eindrapport “Subsidiering welzijnsinstellingen” hebben wij op 2 februari 2006 ontvangen. U vraagt ons om een bestuurlijke reactie op dit concept, met name op de onderdelen die Oost/Watergraafsmeer aangaan. U vraagt ons ook aan te geven of en zo ja welke maatregelen getroffen zullen worden naar aanleiding van uw aanbevelingen.

Onze reactie kent twee invalshoeken. In de eerste plaats reageren wij direct op uw aanbevelingen en wat dit voor Oost/Watergraafsmeer betekent. In de tweede plaats leggen wij verband tussen uw bevindingen en het programma dat de Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen recent door BMC hebben laten opstellen.

Aanbeveling 1 (iedere bestuursperiode een integraal beleidskader) delen wij niet. Wij vinden het belangrijk om een helder beleidskader te hebben dat richting geeft aan de uitvoering van het welzijnsbeleid en als basis dient voor opdrachtverstrekking. Wij gaan ervan uit dat de programmabegroting hierin voorziet. Nota's per beleidsveld kunnen functioneren als richtinggevend instrument. Een integrale welzijnsnota (waarvan niet helder is wat er precies onder “welzijn” verstaan wordt) lijkt ons dus geen onmisbaar instrument om een samenhangend overzicht te krijgen van de doelstellingen die ons stadsdeel wil bereiken. In Oost/Watergraafsmeer is de programmabegroting in ontwikkeling. Vanaf de invoering van deze begroting wordt er ieder jaar weer aan gewerkt om de doelstellingen beter “smart” te formuleren, prestaties te formuleren en criteria vast te stellen aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of de afgesproken doelstellingen gerealiseerd zijn.

Daarnaast wijzen we graag op het gegeven dat in het kader van de WMO er stedelijk een kader wordt opgesteld, dat door de stadsdelen ingevuld zal worden. Wij achten het goed mogelijk dat een dergelijk kader een langere looptijd zal hebben dan een periode van vier jaar. Wel zouden elke bestuursperiode via programmakkoord en de programmabegroting nieuwe accenten, speerpunten vastgesteld kunnen worden.

Aanbeveling 2 (herzie de subsidieverordening) zullen wij gedeeltelijk overnemen.

De subsidieverordeningen van ons stadsdeel scoren in uw onderzoek negatief op twee onderdelen, te weten “tussentijdse verantwoording” en “handelingen ten aanzien van registergoederen”. Met betrekking tot het eerste punt is in de verordening wel vastgelegd, dat het DB nadere eisen kan stellen. Met betrekking tot het laatste punt is in de verordening niets geregeld. Voor 2006 is een evaluatie van de Bijzondere verordening gepland. Uw aanbeveling 2a zullen wij in deze evaluatie meenemen.

Aanbeveling 2b (eenheid verordeningen stadsdelen) nemen wij vooralsnog niet over. Wel zullen we dit punt meenemen in gesprek met collega stadsdelen.

Aanbevelingen 3, 4, 5, 6 en 8 (verbetering van de bedrijfsvoering van de welzijnssubsidiëring):

Inmiddels zijn wij begonnen om uitvoering te geven aan een aantal onderdelen van uw aanbevelingen, met name aan onderdelen van uw aanbeveling 3, 4 en 5 waar deze in onze organisatie nog manco's vertonen. Zo worden de werkprocessen rond de subsidieverstrekking in beeld gebracht en vastgelegd, wordt er een subsidieagenda samengesteld, waarin van maand tot maand wordt aangegeven welke activiteit door wie moet worden ondernomen.

Tevens worden afspraken gemaakt over de opdrachtverstrekking. Wij zijn voornemens om organisaties voorafgaand aan het subsidiejaar een subsidiebrief te sturen waarin duidelijk vermeld staat voor welk(e) programma('s) subsidie aangevraagd kan worden, welke effecten worden nagestreefd, welke doelstellingen worden gehanteerd door het stadsdeel, eventuele specifieke beleidsregels en de budgetten (nieuw en oud). Ook zal een format voor de in te dienen subsidieaanvraag deel uitmaken van de subsidiebrief, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de indeling van de programmabegroting van ons stadsdeel. Met de instellingen zullen uiteraard afspraken gemaakt worden om hun verantwoording (beleidsmatig en financieel) beter te laten aansluiten op de indeling van de programmabegroting en hun administratie zodanig in te richten dat dit mogelijk is.

Aanbeveling 5 (onderdeel tussenrapportages) nemen wij ter harte voor onze grote welzijnsorganisaties. Beoordeling van de financiële positie van instellingen maakt reeds deel uit van onze cyclus, maar wij zullen uw aanbeveling om dit aan de hand van financiële kengetallen te doen en de beoordeling explicieter maken, meenemen in deze cyclus.

Voor wat betreft uw aanbeveling om in de programmabegroting en –rekening een overzicht op te nemen van de verstreken respectievelijk verstrekte subsidies: zowel in de programmabegroting als in de jaarrekening is als bijlage een staat G:inkomenoverdrachten opgenomen.

Met betrekking tot uw aanbeveling 8 (rechtmatigheid) zullen we nader moeten onderzoeken welke maatregelen we nog moeten nemen om te zorgen dat de rechtmatigheid door de accountant doelmatig kan worden uitgevoerd.

Daarnaast zullen we onderzoeken aan welke organisaties wij om een accountantsverklaring bij de geleverde prestaties zullen vragen en op welke termijn wij dit zullen gaan eisen.

De aanbevelingen voor stadsdeel en welzijnsinstellingen gezamenlijk (pagina 184) en uw aanbeveling 7 (over het BMC-onderzoek) , nemen wij over, met de volgende kanttekeningen.

In uw rapport is de focus sterk gericht op het cijfermatige en procedurele, de beheerskant van de subsidiëring. Het BMC-onderzoek wijst erop dat op het risico dat er daardoor een papieren werkelijkheid ontstaat, dat er relatief veel tijd en geld in de administratieve kant van het werk gaat zitten, zonder dat er 'daar buiten' iets verandert. De welzijnsinstellingen zijn 'ingericht' rond de producten, terwijl de gemeenschap wil weten wat het maatschap-

pelijke effect is. Dit zal niet blijken uit de rapportages die we van de instelling vragen, maar hiervoor zullen we regelmatig extern onderzoek laten verrichten in het veld. Ook hiervoor is budget en tijd nodig.

Voor het stadsdeel is er telkens de overweging of instrumenten die ingezet worden in verhouding staan tot de risico's die het stadsdeel financieel loopt én in verhouding staan tot het relatieve belang van de maatschappelijke doelen die je wilt bereiken.

Het programma versterking welzijnswerk Amsterdamse stadsdelen dat recent opgesteld is door de Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen, bevat wat ons betreft een juiste balans tussen maatregelen die gericht zijn op ten eerste de versterking van de financieel- beheersmatige relatie tussen stadsdelen en instellingen, ten tweede de bestuurlijke aansturing van het welzijnswerk en ten derde de versterking van de bedrijfsvoering en het innovatievermogen van het welzijnswerk zelf.

Wij geloven in de kracht van dit programma, juist vanwege de bereidheid van de stadsdelen en instellingen om hierbij de krachten te bundelen. Als stadsdeel Oost/Watergraafsmeer zullen wij zowel profiteren van dit programma als onze bijdrage leveren.

#### 8.2.4 Reactie Dagelijks Bestuur Westerpark

Uw concept eindrapport "Subsidiering welzijnsinstellingen" hebben wij op 2 februari 2006 ontvangen. U vraagt ons om een bestuurlijke reactie op dit concept, met name op de onderdelen die Westerpark aangaan. U vraagt ons ook aan te geven of en zo ja welke maatregelen getroffen zullen worden naar aanleiding van uw aanbevelingen.

Onze reactie kent twee invalshoeken. In de eerste plaats reageren wij direct op uw aanbevelingen en wat dit voor Westerpark betekent. In de tweede plaats leggen wij verband tussen uw bevindingen en de studie en het programma dat de Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen recent door BMC hebben laten opstellen.

Voor het grootste deel kunnen wij ons vinden in uw aanbevelingen, met name waar het gaat om de verbetering van de bedrijfsvoering van de welzijnssubsidiering. Wij doelen hier op de aanbevelingen 3, 4, 6 en 8. Zoals u in uw onderzoek constateert, heeft ons stadsdeel daarin al een slag gemaakt, maar dient op een aantal punten nog af te ronden. Wij nemen uw verbeterpunten ter harte en zullen hiervoor de nodige maatregelen treffen. Welke maatregelen dit precies zijn, zullen wij de komende weken bepalen.

Aanbeveling 1 (iedere bestuursperiode een integraal welzijnskader) delen wij niet, omdat het kader voor een langere periode kan gelden. In de praktijk wordt gedeeltelijk aan deze wens van de rekenkamer tegemoet gekomen doordat zowel Centraal stedelijk als op stadsdeelniveau een meerjarig beleidskader voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning wordt opgesteld. Hiervan zal de looptijd langer zijn dan één bestuursperiode, maar tussentijdse bijstellingen op basis van maatschappelijke ontwikkelingen kunnen periodiek gemaakt worden. Welzijn op stadsdeelniveau is echter breder dan alleen WMO. Middels raadsprogramma's kunnen speerpunten per bestuursperiode worden vastgelegd. Alles in één integraal beleid onderbrengen lijkt vanzelfsprekend, maar gewaakt moet worden voor een papieren werkelijkheid door het mechanisme dat uiteindelijk alles met alles samenhangt..

Aanbeveling 2 (herzie de subsidieverordening) zullen wij ten dele overnemen. In 2006 was reeds de evaluatie van de verordening gepland. Daarbij zullen we aanbeveling 2a (rechten en plichten verhelderen) ter harte nemen. Aanbeveling 2b (eenheid verordeningen stadsdelen) nemen wij in overweging. Wij nemen dit punt mee in gesprek met onze collega stadsdelen.

Aanbeveling 5 (beter toezicht houden op financiën en uitvoering instelling) zullen wij niet overnemen, aangezien wij de informatie die we krijgen voorlopig voldoende vinden.

Schriftelijke tussenrapportages leveren aan beide kanten veel extra werk op en nemen de risico's niet per definitie weg. De beoordeling van de financiële positie vooraf aan de subsidieverlening maakt reeds onderdeel uit van onze cyclus, zoals wij u al in de interviews hebben gemeld.

De aanbevelingen voor stadsdeel en welzijnsinstellingen gezamenlijk (pag. 184) en uw aanbeveling 7 (over het BMC-onderzoek), nemen wij over, met de volgende kanttekeningen.

U raadt ons aan (zie aanbeveling 7) de conclusies van BMC omtrent samenwerking over te nemen. U stelt daarbij dat dit de stadsdelen "niet ontslaat van de plicht de eigen processen binnen het stadsdeel op orde te brengen". Dat is juist hetgeen de SAS middels het BMC-onderzoek ook concludeert. Uw opmerking wekt de suggestie dat dit niet zo is.

In uw rapport is de focus sterk gericht op het cijfermatige en procedurele, de beheerskant van de subsidiering. Het BMC-onderzoek wijst op het risico dat daardoor een papieren werkelijkheid ontstaat, dat er relatief veel tijd en geld in de administratieve kant van het werk gaat zitten, zonder dat er 'daar buiten' iets verandert. De welzijnsinstellingen zijn 'ingericht' rond de producten, terwijl de gemeenschap wil weten wat het maatschappelijke effect is. Dit zal niet blijken uit de rapportages die we van de instelling vragen, maar hiervoor zullen we regelmatig extern onderzoek laten verrichten in het veld. Ook hiervoor is budget en tijd nodig.

Voor het stadsdeel is er telkens de overweging of instrumenten die ingezet worden in verhouding staan tot de risico's die het stadsdeel financieel loopt én in verhouding staat tot het relatieve belang van de maatschappelijke doelen die wij ambtelijk en politiek willen bereiken.

Zoals u bekend is hebben de Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen medio januari 2006 de aanbevelingen uit het BMC-rapport verwerkt tot een "Programma versterking welzijnswerk Amsterdamse stadsdelen". Op 9 februari jongstleden hebben de portefeuillehouders Welzijn van de stadsdelen afgesproken dat zij dit programma ook daadwerkelijk gaan uitvoeren. Ons inziens bevat dit programma een juiste balans tussen maatregelen die gericht zijn op ten eerste de versterking van de financieel-beheersmatige relatie tussen stadsdelen en instellingen, ten tweede de bestuurlijke aansturing van het welzijnswerk en ten derde de versterking van de bedrijfsvoering en het innovatievermogen van het welzijnswerk zelf. Wij geloven in de kracht van dit programma, juist vanwege de bereidheid die stadsdelen en instellingen hebben uitgesproken om hierbij de krachten te bundelen. Als Westerpark zullen wij zowel profiteren van dit programma als onze bijdrage leveren.

#### **8.2.5 Reactie Algemeen Bestuur Kansweb**

Hierbij willen wij onze waardering uitspreken over het conceptrapport Subsidiering Brede Welzijnsinstellingen. Het rapport bevat belangrijke en voor ons bruikbare informatie die KansWeb kan gebruiken bij het verbeteren van de interne bedrijfsvoering.

Tevens bevat het rapport heldere aanbevelingen die als kader kunnen dienen voor de verdere verzakelijking van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Een paar kanttekeningen willen wij bij dit rapport maken. Het onvermijdelijke dat het beeld dat geschetst wordt gebaseerd is op een moment opname. Vanaf 2004 heeft KansWeb binnen de lokale combinatie van WILL gefunctioneerd wat geresulteerd heeft in een offert 2006 conform de WILL systematiek. Dit is een belangrijke stap in de ontwikkeling van één-uidig productdefinities en productprijzen. De wijze waarop de systematiek is toegepast op

ons productenpakket en onze organisatie zal wel aan de praktijk getoetst moeten worden. Jammer genoeg is in 2006 nog geen registratieprogramma door de landelijke WILL organisatie ontwikkeld. Dit bemoeilijkt de vervolgstappen om te komen tot betrouwbare productprijzen. Uw conclusies ten aanzien van het gebruik van klanttevredenheidsonderzoeken willen wij enigszins relativeren.

Bij een aantal producten zijn wij hier inderdaad pas mee gestart in 2005 echter voor het product peuterspeelzalen doet KansWeb dit sinds 2000 tweejaarlijks.

Tenslotte zouden wij er wederom op willen wijzen dat KansWeb (voorheen Stichting Buurtwerk Noord) wel beschikt over een strategisch beleidsplan 2002 – 2006. Deze is u al toegestuurd.

Op pagina 167 van Uw rapport staat echter dat KansWeb geheel niet voldoet aan de door de Rekenkamer gestelde normen.

Voor de helderheid zou opgenomen kunnen worden dat het beleidsplan niet onderbouwd wordt in een financiële meerjarenbegroting.

### **8.3 Nawoord Rekenkamer Amsterdam**

De rekenkamer is verheugd dat de stadsdelen en Kansweb hun waardering uitspreken over het onderzoek naar de subsidiëring van welzijnsinstellingen. De reacties overziend constateert de rekenkamer dat een groot deel van haar aanbevelingen als waardevol wordt beschouwd en wordt overgenomen. Dit betreft met name de aanbevelingen die gericht zijn op de verbetering van het proces van subsidieverstrekking.

De dagelijks besturen van de stadsdelen geven in hun reacties aan dat er reeds trajecten zijn gestart om het subsidieproces te verbeteren en dat sommige aanbevelingen bij hen reeds worden toegepast. Zo participeert stadsdeel Amsterdam-Noord in het landelijke WILL-project en roept dit stadsdeel andere stadsdelen op zich daarbij aan te sluiten. De rekenkamer heeft in het onderzoek oog gehad voor de reeds gestarte verbetertrajecten, maar constateert dat dit nog niet heeft geleid tot heldere uniforme productdefinities, kostprijzen, het systematisch uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoeken en algemeen geaccepteerde kengetallen. De rekenkamer acht dit essentiële instrumenten om de effectiviteit en efficiëntie van de welzijnsactiviteiten te kunnen meten en onderling vergelijkbaar te maken. De rekenkamer vindt het WILL-project op zich een goed initiatief, maar signaleert dat dit project is gebaseerd op vrijwilligheid. Het meer gezamenlijk optrekken tussen stadsdelen kan in het licht van het bovenstaande een impuls betekenen en zou in die zin ook benut moeten worden. De rekenkamer heeft er echter nota van genomen dat het dagelijks bestuur van Geuzenveld-Slotermeer aangeeft niet altijd goede ervaringen te hebben met samenwerking tussen stadsdelen en het signaleert verder dat samenwerking juist een belemmering kan opleveren voor het adequaat reageren op ontwikkelingen. De rekenkamer pleit er dan ook voor om bij samenwerking harde bindende afspraken te maken over de uit te voeren activiteiten, te bereiken mijlpalen en het tijdspad, zodat het proces als zodanig ook kan worden gemonitord en de verschillende partijen kunnen worden afgerekend op de door hen te leveren bijdrage.

Een aantal stadsdelen geeft aan dat het rapport sterk gericht is op het cijfermatige en procedurele: de beheerskant van de subsidiëring. De stadsdelen zijn van mening dat hierdoor een papieren werkelijkheid ontstaat en geen zicht op de werkelijke maatschappelijke effecten. Bovendien voeren zij aan dat het niet de taak is van de welzijnsinstellingen, maar van de stadsdelen zelf om inzicht te geven in 'daar buiten'. Hierop is de rekenkamer van mening



dat een verdere verzakelijking en professionalisering van de subsidierelatie ('waar voor je geld'), nu eenmaal gepaard gaat met een toenemende beheersing en formalisering van deze relatie. Daarbij is niet zozeer sprake van een papieren werkelijkheid, maar wel op schrift gestelde afspraken over wat er tegen welke prijs wordt geleverd en een verantwoording daarover. Mede gelet op de introductie van de Wmo en marktwerking (inclusief de daarbij verwachte discussie over nut en noodzaak van welzijnsproducten) is de rekenkamer van mening dat stadsdeel én welzijnsinstelling een verantwoordelijkheid en belang hebben om de maatschappelijke effecten in beeld te brengen.

Sommige stadsdelen geven aan dat een integrale welzijnsnota 'geen onmisbaar' instrument is om een samenhangend overzicht te krijgen van de doelstellingen die het stadsdeel wil bereiken. Zij achten hiervoor de programmabegroting en rekening het aangewezen instrument. De rekenkamer kan zich hierin vinden, maar heeft in het onderzoek geconstateerd dat de begrotingen en rekeningen van de stadsdelen nog onvoldoende richting geven voor kaderstelling en controle van de raad op de kwantiteit, kwaliteit, prijs en effecten van welzijnsproducten.

Ten aanzien van de benutting van de accountant melden de Dagelijkse Besturen dat ze daarvoor meer tijd nodig hebben om de aanbeveling van de rekenkamer te bestuderen. De rekenkamer zal met belangstelling de studie volgen en verwacht dat op basis van de uitkomsten van het onderzoek de stadsdelen meer optimaal gebruik zullen gaan maken van de deskundigheid van de accountant.

Kansweb wijst er in haar bestuurlijke reactie op dat de rekenkamer in de rapportage voorbij is gegaan aan het feit dat Kansweb over een strategisch beleidsplan beschikt. De rekenkamer heeft hiervan nota genomen en heeft het rapport op dit punt aangepast. Overigens blijft de rekenkamer van mening dat een financiële meerjarenbegroting voor dit beleidsplan van belang is en deze ontbreekt, zoals Kansweb ook zelf constateert.

Tot slot betreurt de rekenkamer het dat van de welzijnsinstellingen alleen het bestuur van Kansweb van de gelegenheid gebruik heeft gemaakt een bestuurlijke reactie te geven. De rekenkamer verwacht dat publicatie van dit rapport mogelijk ertoe zal leiden dat alsnog zicht ontstaat in de mate waarin de andere welzijnsinstellingen zich herkennen in en gevolg geven aan de conclusies en aanbevelingen.

## Bijlage 1 – Overzicht geraadpleegde documentatie

### Amsterdam-Noord

#### Stadsdeel Amsterdam-Noord

- Brief, “Herziene budgetsubsidieverlening 2004, 26 april 2004
- Brief, “Schuldsanering”, 9 augustus 2005
- DB-notitie, “Beschikking budgetsubsidie 2005 Stichting Buurtwerk Noord”
- DB-notitie, “Plan van aanpak Stichting Buurtwerk Noord”
- DB-notitie, “Bijdrage stadsdeel voor behoud ID-banen 2004
- DB-notitie, “Definitieve vaststelling SBN 2003 en nog niet afgerekende subsidies 1999-2002”, 12 april 2005
- DB-notitie, “Schuldsanering Kansweb”, 2 augustus 2005
- Onderzoek financiële situatie Stichting Buurtwerk Noord, Van Naem & partners, 24 november 2003
- Programmajaarrekening 2004
- “Quick scan welzijnsbeleid Amsterdam-Noord. Evaluatie welzijnsnota 1998”, B&A Groep Beleidsonderzoek & Advies bv, Burgert, J & L. Sipkes, 2004, Den Haag
- Programmabegroting 2005
- Uitvoeringsovereenkomst als nadere uitwerking van de subsidieverlening 2004 aan SBN
- Vraagformulering 2004

#### Kansweb

- Jaarrekening 2004 Stichting Buurtwerk Noord
- Management rapportage 2004
- Samenvattende Offerte 2004, deel 1, 1 mei 2003
- Offerte Nieuw en Anders 2004, deel 2, 1 mei 2003
- Offerte deel 3, productenboek basisaanbod 2004, 1 mei 2003
- Offerte 2006

### Geuzenveld-Slotermeer

#### Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer

- Aanvraagformulier subsidie stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer + bijbehorende modellen begroting, balans en resultatenrekening (2005)
- Adviesaanvraag Raadscommissie Sociaal Outputverslag Impuls 2004 (ter kennisname, 14 juni 2005)
- Bestuursrekening 2004
- Brief “Subsidieaanvraag 2006” (2005)
- Checklists voor controle aanvraaggegevens input-/output-/waarderingssubsidies;
- Diverse raadsverslagen;
- Memo aan raadscommissie Sociaal “Conclusies naar aanleiding van het Rapport quick scan en actualisatie stichting Westelijke Tuinsteden IMPULS” (6 juni 2005)
- Modelbrief lagere subsidie vaststelling (2005)
- Modelbrief subsidie vaststelling (2005)
- Modelbrief voor ontvangstbevestiging (2005)
- Modelbrief voor ontvangstbevestiging inclusief verzoek tot aanvulling (2005)

- Overeenkomst van samenwerking tussen de stadsdelen Bos & Lommer, Geuzenveld-Slotermeer, Osdorp en Slotervaart, betreffende Stichting Welzijn Westelijke Tuinsteden (26 juli 2005)
- Programmabegroting 2005-2008
- Standaard beslissingsformulieren voor subsidieverlening en –vaststelling DB/portefeuillehouder (2005)
- Standaard DB-besluiten subsidieverlening/ weigering/subsidievaststelling/ lagere vaststelling (2005)
- Standaard portefeuillehouder-besluiten subsidieverlening/-vaststelling (2005)
- Subsidiebestemming Kinderopvang 2004, deelbeschikking (31 januari 2005)
- Voorlopig maximaal subsidie 2004 (23 december 2003)
- Voorlopig maximaal subsidie Maatschappelijke Dienstverlening en Ouderenwerk 2004 (31 augustus 2004)
- Wijziging voorlopige subsidiebeschikkingen 2003 en 2004 op diverse onderdelen (13 juli 2004)

### **Impuls**

- Activiteitenplan en begroting 2004 Geuzenveld-Slotermeer (2003)
- Kwartaalrapportages 2004
- Jaarrekening 2004
- Outputverslag 2004 Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
- Rapport quick scan en actualisatie Stichting Welzijn Westelijke Tuinsteden

### **Oost/Watergraafsmeer**

#### **Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer**

- Aanvraagformulier subsidie voor 2004 (2003)
- ACAM: “Notitie Oost/Wgm SWO subsidieproces” (mei 2003)
- Algemeen mandaatbesluit 2004
- besluit stadsdeelraad “Inzet overschot subsidie 2002 Stichting Welzijn Watergraafsmeer in 2004” (26 februari 2004)
- Brief aan grote welzijnstellingen “Indienen subsidieaanvraag 2004” (2003)
- Brief “Bezwaar 2004” (10 juni 2004)
- BMC: “Kapseizen of overstag? Rapportage van de doorlichting van de Stichting Welzijn Oost – deelonderzoek 1” (januari 2005)
- Checklist bij beschikking (15 september 2003)
- Definitieve vaststelling 2004 (23 september 2005)
- Diverse raadsverslagen
- Functietyperingen sector Financiën (1 april 2005)
- Functietypering beleidsmedewerker Welzijn (31 maart 1999)
- Herziene beschikking 2004 Buurthuiswerk (16 juni 2004)
- Herziene beschikking 2004 Speeltuinentwerk (16 juni 2004)
- Herziene beschikking 2004 Sportbuurtwerk (16 juni 2004)
- Herziene beschikking 2004: SWW Tiener- en jongerenwerk en Newtonstraat (16 juni 2004)
- Interne notitie “Traject budgetsubsiëring” (2004)
- Notitie “Uitgangspunten voor begrotingsopstelling en werkplan 2004 van grotere welzijnsinstellingen” (2003)
- Procedure subsidieregister (gewijzigde versie, april 2004)
- Programmabegroting 2005

- Programmarekening 2004
- Stichting Welzijn Watergraafsmeer/Afrekening subsidie 2004, inclusief flap DB (20 september 2005)
- Voorbeeldbrief “Beschikking 2005 Buurthuiswerk” (2004)
- Uitdraai subsidieregister (2005)

#### **Stichting Welzijn Watergraafsmeer**

- Bezwaar subsidiebeschikkingen 2004 (12 maart 2004)
- Financieel jaarverslag 2004
- Inhoudelijk Jaarverslag 2004
- Subsidieaanvraag 2004 (27 maart 2003)

#### **Westerpark**

##### **Stadsdeel Westerpark**

- ACAM, Notitie “Risicoanalyse t.b.v. controleanpak”
- Brief over procedure subsidieaanvraag, 1 september 2003
- Brief, “Afspraken overleg”, 23 september 2003
- Brief, “Nominale prijsontwikkeling”, 25 september 2003
- Brief, “Onderzoek naar financieel systeem en financiële positie”, 14 oktober 2003
- Brief, “Afronding discussies m.b.t. financiële zaken”, 17 november 2003
- Brief, “Uw brief d.d. 11 november 2003”, 26 november 2003
- Brief, “Verzoek compensatie verlies kinderopvang 2003”, 18 december 2003
- Brief, “Subsidieverlening 2004 spel-o-theken en spelinloop, 16 april 2004
- Brief, “Transparantie begroting en verantwoording”, 6 juli 2004
- Brief, “Subsidieverlening 2004, SWW, programma 140”, 7 juli 2004
- Brief, “Subsidieverlening 2003/2004 Voorschool ICT”, 9 juli 2004
- Brief, “Subsidieverlening 2004 Projecten opvoedingsondersteuning”, 9 juli 2004
- Brief, “Financiële ondersteuning verzelfstandigde kinderopvang”, 23 december 2004
- Brief, “Subsidieverlening 2003 en 2004 Buurtnetwerken”, 2004
- Brief, “Behandeling begroting 2005”, 8 november 2004
- Brief, “Subsidieverlening 2004, t.b.v. centraal bureau SWW”, 6 januari 2005
- Brief “Vaststelling subsidies SWW 2001”, 15 november 2005
- Brief “Vaststelling subsidies SWW 2002”, 15 november 2005
- Brief “Vaststelling subsidies SWW 2003”, 15 november 2005
- “Checklist vaststellingen”, september 2005
- DB-besluit, “Mandaatbesluit sectorhoofd Welzijn 2000”, 18 juli 2000.
- DB-notitie, “Financiële positie stichting welzijn”, 2 oktober 2001
- Jaarrekening 2004
- DB-notitie, “Discussie over financiële zaken met SWW”, 11 november 2003
- DB-notitie, “Stand van zaken financiën SWW”, 21 december 2004
- Evaluatie buurthuiswerk in Westerpark 2005, “Vakgericht buurthuiswerk” (concept), oktober 2005
- Functietypering Hoofd Welzijn, Zorgen Veiligheid (2005)
- Functietypering Beleidsmedewerker Welzijn (2005)
- Functietypering Beleidsmedewerker Financiën (2005)
- Functietypering Beleidsmedewerker Welzijn (14 oktober 1998)
- Mandaatbesluit sectorhoofd Welzijn 2000, 18 juli 2000
- “Notitie vaststelling jaarrekeningen: proces en taakverdeling”, 21 oktober 2002
- Notulen besloten vergadering stadsdeelraad Westerpark 28 september 2004

- Notulen stadsdeelraad Westerpark, 7 en 21 december 2004
- Programmabegroting 2005
- Rapportage Quick Scan 2004 Stichting Welzijn Westerpark”, Buitenhek management & Consult, Utrecht 17 augustus 2004.
- Uitnodiging subsidieaanvraag 2005, mei 2004
- “Voorstellen ten behoeve van transparantie in de begroting en verantwoording van de SWW”, 6 juli 2004.

**Stichting Welzijn Westerpark**

- Brief van SWW aan stadsdeel, “Programmabegroting 2004”, 11 november 2003
- Jaarrekening 2004
- Jaarverslag 2004, “Voor de buurt, in de buurt”
- Subsidieaanvraag 2004

## Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewde personen

Tijdens de voorbereidingsfase en de onderzoeksfase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

### Gemeente Amsterdam

Dhr. R. van den Braak	Groepsmanager, ACAM
Mw. M. van der Blik	Hoofd Welzijn, stadsdeel Westerpark
Mw. E. Blok	Accountmanager Kansweb, stadsdeel Amsterdam-Noord
Mw. M. Bouw	Hoofd Welzijn, stadsdeel Oost/Watergraafsmeer
Dhr. H. Dijkman	Beleidsmedewerker Welzijn, stadsdeel Westerpark
Mw. M. Dorlandt	Groepsmanager, ACAM
Dhr. A. Ederveen	Portefeuillehouder Welzijn, stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
Dhr. D. van Eeden	Groepsmanager, ACAM
Mw. H. Everts	Beleidsmedewerker Welzijn, stadsdeel Oost/Watergraafsmeer
Mw. W. Friderichs	Beleidsmedewerker cluster Maatschappelijke participatie en ondersteuning, stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
Dhr. H. Gaasbeek	Hoofd afdeling bedrijfsbureau, stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
Dhr. R. Hoogland	Portefeuillehouder Welzijn, stadsdeel Amsterdam-Noord
Dhr. D. Jansen	Portefeuillehouder Welzijn, stadsdeel Westerpark
Dhr. B. van Leeuwen	Groepsmanager, ACAM
Mw. H. Marx	Hoofd afdeling beleid, stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
Mw. E. Miedema	Manager Lokaal sociaal beleid, stadsdeel Amsterdam-Noord
Dhr. A. Najib	Sectormanager Welzijn, Onderwijs & Sport, stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer
Dhr. P. Parez	Hoofd Beleid, stadsdeel Amsterdam Oud Zuid
Dhr. P. Ruijs	Adjunct manager Lokaal sociaal beleid, stadsdeel Amsterdam-Noord
Mw. G. Schaafsma	Bestuursadviseur, stadsdeel Amsterdam-Centrum
Mw. A. Tanja	Portefeuillehouder Welzijn, stadsdeel Oost/Watergraafsmeer

### Welzijnsinstellingen

Mw. C. Bakhuis	Productmanager cultureel werk, Impuls
Mw. G. Blok	Voorzitter Raad van Bestuur, Impuls
Dhr. E. ten Broek	Directeur, Stichting Welzijn Westerpark
Mw. A. Hogeweg	Directeur, Stichting Welzijn Watergraafsmeer
Dhr. J. Koedam	Controller, Kansweb
Dhr. B. Koolhaas	Hoofd Financiën, Stichting Welzijn Westerpark
Dhr. A. Looije	Hoofd Staf ondersteunende diensten, Impuls
Dhr. P. Nelson	Hoofd financiële administratie, Impuls
Mw. M. Witmaar	Directeur, Kansweb
Dhr. H. Zuiver	Directeur, Combiwel



## Bijlage 3 – Onderzochte subsidieverordeningen

<b>Stadsdeel</b>	<b>Subsidieverordening</b>
Amsterdam-Centrum	Subsidieverordening Welzijn Amsterdam Binnenstad 2000
Amsterdam-Noord	Algemene subsidieverordening Amsterdam-Noord 2005
Amsterdam Oud Zuid	Algemene subsidieverordening Amsterdam Oud-Zuid 1999
Bos en Lommer	Algemene subsidieverordening Bos en Lommer 2003
De Baarsjes	Algemene subsidieverordening Stadsdeel De Baarsjes 2004 Uitvoeringsregeling Budgetsubsidies De Baarsjes 2004
Geuzenveld-Slotermeer	Algemeen aanvullende subsidieverordening Stadsdeel Geuzenveld Slotermeer (december 2004)
Oost/Watergraafsmeer	Algemene subsidieverordening Oost/Watergraafsmeer 2003 Bijzondere subsidieverordening welzijn, kunst & cultuur, sport & recreatie, onderwijs en buurtbeheer 2003
Osdorp	Algemene subsidieverordening Osdorp 2001
Oud-West	Algemene subsidieverordening welzijn Stadsdeel Oud West Amsterdam (1997)
Slotervaart	Algemene subsidieverordening Slotervaart/Overtoomse Veld 1998
Westerpark	Subsidieverordening Westerpark 2002
Zeeburg	Subsidieverordening Welzijn Zeeburg 2005
ZuiderAmstel	Algemene subsidieverordening welzijn Amsterdam ZuiderAmstel
Zuidoost	Algemene subsidieverordening Amsterdam Zuidoost





## Bijlage 4 – Overzicht subsidies-prestatieafspraken-resultaten 2004

### Kansweb: Overzicht verleende subsidies, prestatie-afspraken en realisatie 2004

Onderdeel	Verleende subsidie €	Prestatieafspraken 2004	Planning		Realisatie		Afwijking	
			aantal acti- teiten	aantal deel- nemers	aantal acti- teiten	aantal deel- nemers	aantal acti- teiten	aantal deel- nemers
<b>Volwassenwerk</b>	<b>487.798</b>	<b>Vrije tijd</b>						
	131.028	Beweging/ontspanning	55	24.826	67	28.016	12	3.190
	69.231	Cultureel/creatief	33	9.931	41	9.837	8	-94
	215.490	Soos/inloop	33	37.315	35	61.459	2	24.144
	61.916	Feesten	27	7.085	31	6.200	4	-885
	10.132	Uitstapjes/vakantieactiviteiten	22	1.660	22	1.123	0	-537
	<b>465.533</b>	<b>Maatschappelijke ontwikkeling</b>						
	8.110	Informatiebijeenkomsten/markten	11	550	19	1.386	8	836
	63.060	Vorming/vaardigheden	46	8.690	52	13.767	6	5.077
	307.569	Opvoedingsondersteuning	743	9.952	880	4.515	137	-5.437
	67.996	Buurtnetwerken	7	0	6	446	-1	446
	18.797	Computerprojecten moedercentrum	0	0				
	<b>147.038</b>	<b>Participatie</b>						
	99.281	Facilitairen/begeleiden	0	280	0	250		
	47.757	Activering van kwetsbare groepen	26	2.726	35	7.359	9	4.633
	453.192	Facilitaire diensten						
	453.192	Buurtgerichte activiteiten voor derden	128	95.025	144	122.908	16	27.883
	<b>1.553.561</b>	<b>Subtotaal</b>						
<b>Kinderwerk 0-4 jaar</b>	<b>1.220.534</b>	<b>Peuterwerk aantal kindplaatsen</b>	<b>1</b>	<b>408</b>	<b>1</b>	<b>406</b>	<b>0</b>	<b>-2</b>
	29.636	Peuterspeelzaal plus	1	15	1	15	0	0
	29.598	Popproject aantal gebieden	4		4		0	0
	<b>1.279.768</b>	<b>Subtotaal</b>						
<b>Kinderwerk 4-12 jaar</b>	<b>356.525</b>	<b>Vrije tijd</b>						
	94.396	Beweging/ontspanning	14	3.715	13	3.207	-1	-508
	94.571	Cultureel/creatief	17	5.005	13	3.347	-4	-1.658
	68.704	Soos/inloop	8	3.850	9	2.256	1	-1.594
	48.338	Feesten	13	3.660	16	4.640	3	980
	50.516	Uitstapjes/vakantieactiviteiten	64	2.998	50	4.837	-14	1.839
	<b>218.410</b>	<b>Maatschappelijke ontwikkeling</b>						
	85.177	Vorming/vaardigheden	15	4.828	17	5.318	2	490
	133.232	Opstap aantal groepen	4				-4	0
	68.650	Participatie	5	246	9	954	4	708
	43.669	Opvang TSO aantal scholen	13		13		0	
	400.614	Opvang NSO aantal kindplaatsen	69		?			
	<b>1.087.868</b>	<b>Subtotaal</b>						
<b>Jongeren 12-23 jaar</b>	<b>1.030.489</b>	<b>Vrije tijd</b>						
	76.435	Beweging/ontspanning	15	2.448	12	3.028	-3	580
	154.337	Cultureel/creatief	21	6.596	17	4.947	-4	-1.649
	555.627	Inloop	37	30.835	38	42.001	1	11.166
	88.689	Feesten	53	6.760	56	7.117	3	357
	155.401	Vakantieactiviteiten	61	7.450	55	10.524	-6	3.074
	<b>310.114</b>	<b>Maatschappelijke ontwikkeling</b>						
	29.813	Informatiebijeenkomsten/markten	18	390	16	390	-2	0
	145.580	Vorming/vaardigheden	20	5.355	22	3.716	2	-1.639
	134.722	Huiswerkklassen	8	7.296	8	9.916	0	2.620
	<b>338.632</b>	<b>Participatie</b>						
	101.511	Vrijwilligersparticipatie	15	1.976	16	2.923	1	947
	158.083	Vvp/ambulant	24	5.390	24	14.172	0	8.782
	59.285	Northzone jongerenkrant	6	4.238	6	5.250	0	1.012
	19.753	Jongerenraad	36	16	40	8	4	-8
	<b>1.679.235</b>	<b>Subtotaal</b>						
<b>Voorzieningen Fricriebudget ivm ombuigingen</b>	<b>121.522 52.945</b>							
<b>Totaal</b>	<b>5.774.899</b>							

Stichting Welzijn Watergraafsmeer: Overzicht verleende subsidies, prestatie-afspraken en realisatie 2004

Onderdeel	Verleende subsidie €	Prestatieafspraken 2004
<b>Buurthuiswerk</b>	<b>360.428</b>	
De Vergulde Eenhoorn	133.359	Kinderwerk
Brinkhuis	93.711	eenmalige activiteiten recreatief
Park de Meer	133.358	langlopende activiteiten recreatief
		cursussen creatief
		cursussen educatief
		vrij in te vullen
		Volwassenenwerk
		eenmalige activiteiten recreatief
		langlopende activiteiten recreatief
		cursussen creatief
		cursussen educatief
		vrij in te vullen
		Algemeen
		weken openstelling
		dagen per week ochtendactiviteiten
		dagen per week middagactiviteiten
		dagen per week avondactiviteiten
		aantal weekendactiviteiten per week
		uren ruimtegebruik door derden
<b>Speeltuinwerk</b>	<b>226.255</b>	
Betondorp	32.500	uren openstelling per jaar
Don Bosco	53.000	uren openstelling per jaar
		contacturen SCW
Frankendeal	39.000	uren openstelling per jaar
Linnaeusparkkwartier	47.040	uren openstelling per jaar
		contacturen SCW
Onderhoud	54.715	
<b>Tiener- en Jongerenwerk</b>	<b>161.554</b>	
		aantal locaties
		aantal dagdelen per wk inloopact.
		aantal dagdelen per wk gerichte act.
		recreatieve activiteiten
		creatieve activiteiten
		educatieve activiteiten
		tienerwerk Newtonstraat
		vrij in te vullen
		% allocht. deeln. = % allocht. jongeren Wgm
		% deelnemerscontacturen specifiek voor meiden
		minimum uren overleg externe partijen
		minimum uren medewerking stadsdeelbeleid
<b>Sportbuurthuiswerk</b>	<b>94.629</b>	
		Ontmoeting en recreatie
		Kinderen
		Sixentoernooi alle scholen
		Tieners/jongeren
		Volwassenen
		Uren personele inzet bij activiteiten stadsdeel:
		- Scholenprojecten
		- reguliere activiteiten
		- veldje Park de Meer
		- volwassenenactiviteiten
		- vakantieactiviteiten
		- voetbaltoernooien (dagen)
<b>Peuterspeelzaalwerk</b>	<b>306.622</b>	
<b>Opbouwwerk</b>	<b>208.914</b>	
<b>Ouderenwerk</b>	<b>183.275</b>	
<b>Seniorenbus</b>	<b>105.802</b>	aantal ritten
<b>Klussenhulp</b>	<b>48.568</b>	aantal uitgevoerde klussen
<b>Thuisadministratie</b>	<b>12.000</b>	
<b>Wonen plus</b>	<b>38.829</b>	
<b>Budgetkoken</b>	<b>2.585</b>	2 cursussen van 8 maal 4 uur
	<b>1.749.461</b>	

\* aantal deelnemers dat gemiddeld bij een activiteit aanwezig is

contact-uren	Planning		Realisatie			Afwijking		
	deelne- mers *)	deelnem. contact uren	contact- uren	deelne- mers *)	deelnem. contact uren	contact- uren	deelne- mers*)	deelnem. contact uren
51	73	750	14	397	1.798	-37	324	1.048
199	46	2.750	471	97	5.712	272	51	2.962
55	17	500	188	45	1.598	133	28	1.098
110	14	500	181	59	1.843	71	45	1.343
150	45	2.100	163	25	822	13	-21	-1.278
29	90	950	45	849	2.343	16	759	1.393
1.121	54	21.550	1.615	440	29.916	494	386	8.366
370	49	6.100	881	142	11.299	511	93	5.199
500	36	6.000	1.615	186	18.107	1.115	150	12.107
400	82	9.900	160	41	2.260	-240	-41	-7.640
141			145	0	0	4		
12			?	0	0	?		
12			?	0	0	?		
12			?	0	0	?		
3			?	0	0	?		
700			1.258	0	0	558		
784	-	-	784			0		
784	-	-	784			0		
100			116			16		
784	-	-	784			0		
784	-	-	784			0		
100	-	-	90	-	-	-10		
-	-	-	-					
4			> 4			+		
2			?			?		
5			?			?		
520		10.000	612		11.803	92		1.803
400		6.000	649		4.681	249		-1.319
100		1.000	203		2.916	103		1.916
480		7.000	917		8.601	437		1.601
150		3.000				-		-
-	-	-	70					
15	-	-	9			-6		
60	-	-	142			82		
40	-	-	88			48		
260	-	3.100	268		6.631	8		3.531
6	-	700	9		1.800	3		1.100
135	-	2.600	184		4.208	49		1.608
60	-	900	141		1.686	81		786
120	-	-	153			33		
150	-	-	182			32		
100	-	-	79			-21		
60	-	-	?			?		
120	-	-	72			-48		
24	-	-	25			1		
1.250	> 12 groepen			88%				
	3.000			4.016				
	13.000			24.967				
	700			767				
	140			732				
				1.726				
64	10							

## Stichting Welzijn Westerpark: Overzicht verleende subsidies, prestatie-afspraken en realisatie 2004

Onderdeel	Verleende subsidie €	Prestatieafspraken 2004
<b>Buurthuiswerk</b>	<b>1.297.350</b>	Kinderen Tieners Jongeren Volwassenen < 65 jaar Volwassenen ≥ 65 jaar
<b>Opvoedsteunpunt</b>	<b>85.520</b>	Er worden 7 soorten activiteiten genoemd die verricht moeten worden
<b>Buurtnetwerken</b>	<b>8.580</b>	Aanpakken problemen van kinderen
<b>Peuterspeelzalen</b>	<b>318.500</b>	Bezettingsgraad
<b>Kinderopvang</b>	<b>1.625.921</b>	
	1.246.758	Hele dagopvang
	379.163	Naschoolse opvang
<b>Jeugdbeleid</b>	<b>609.900</b>	
Volta	288.320	activiteiten
Activiteiten voor meiden	10.000	waarvan sport subsidie ten behoeve van meiden-activiteiten in de Tienerwinkel, Hebron, De Garage, Volta of Free West
Inzet stagiaires en vrijwilligers	9.730	-
Tienerwerkorganisatie	113.200	activiteiten waarvan ruimtebieding waarvan activering waarvan educatie waarvan voorlichting waarvan sport
Tieners actief	31.990	-
Tienercentrum Hugo de Grootbuurt	69.130	-
Huiswerkclasses	87.530	-
<b>Spel-o-theken en spelinloop</b>	<b>33.760</b>	
		Spelinloop De Waterval Spelinloop bs Het Roer Spelinloop buurthuis Verzet Speel-o-theek buurthuis Verzet
<b>Kosten centraal bureau SWW</b>	<b>500.000</b>	structureel (=exclusief de overhead voor kinderopvang en wijkpost voor ouderen)
<b>Opleidingskosten</b>	<b>25.220</b>	structureel
<b>Ondersteuning subsidietraject</b>	<b>20.000</b>	incidenteel
<b>Wet poortwachter</b>	<b>25.000</b>	incidenteel
<b>Implementatie nieuw salarissysteem</b>	<b>40.000</b>	incidenteel
	<b>4.589.751</b>	

\*) niet één op één af te leiden uit het jaarverslag

Planning		Realisatie		Afwijking	
aantal activiteiten	aantal deelnemers	aantal activiteiten	aantal deelnemers	aantal activiteiten	aantal deelnemers
135	5.400	140	4.281	5	-1.119
25	300	25	646	0	346
60	3.000	59	2.577	-1	-423
160	3.400	158	1.498	-2	-1.902
30	1.000	26	325	-4	-675
	>25		14		
	95%		95%		
	kindplaatsen 103 64				
125	3.000	*)			
60		*)			
-					
-					
125	2.300	*)			
25		*)			
10		*)			
20		*)			
20		*)			
48		*)			
-					
-					
-					
aantal activiteiten per week	aantal bezoekers per week	aantal activiteiten per week	aantal bezoekers per week	aantal activiteiten per week	aantal bezoekers per week
2	11	4	13	2	2
2	8	2	9	0	1
4	16			-4	-16
3	24	*		-3	-24

## Impuls: Overzicht verleende subsidies, prestatie-afspraken en realisatie 2004

Onderdeel	Verleende subsidie €	Prestatieafspraken 2004	Planning		Realisatie		
			aantal activiteiten	aantal deelnemers			
Sociaal cultureel werk Buurtcentrum Pluspunt + Sloterveer	588.000	<b>Beweging/Dans</b>					
		Kinderen			139*	96*	
		Volwassenen			662*	421*	
		Ouderen			97*	57*	
		<b>Vorming/Educatie</b>	Over 2004				
		Kinderen	zijn door het		0	0	
		Volwassenen	stadsdeel bij		181*	163*	
		Ouderen	beschikking		10*	24*	
		<b>Cultureel/Creatief</b>	geen				
		Kinderen	prestatie-		0	0	
		Volwassenen	afspraken		189*	230*	
		Ouderen	gemaakt		96*	113*	
		Recreatieve activiteiten				26	
		- Aantal uren				1.206	714
		Incidentele activiteiten				113	1.410
		<b>Gebruikersgroepen regulier</b>					
		Aantal activiteiten				2.103	
Aantal uren				7.716			
<b>Gebruikersgroepen incidenteel</b>							
Aantal activiteiten				192			
Aantal uren				718			
Aantal uren geopend				7.169			
Bezoekers inloop				30.037			
			aantal uren p.w.	aantal fte's			
<b>Maatschappelijke dienstverlening</b>	<b>732.000</b>						
	292.000	Maatschappelijk werk	144	4,00	Er wordt wel gerapporteerd o.a. over aantal cliënten, afkomst, leeftijd en de wijze van afhandeling et cetera, maar niet over de afgesproken eenheden		
	267.180	Schuldhelpverlening	132	3,66			
	156.220	Sociaal raadslieden	77	2,14			
	16.600	Budgetspreekuur	12	0,33			
<b>Ouderenwerk</b>	<b>385.440</b>						
	146.000	Ouderenadviseurs	72	2,00			
	20.440	Preventief huisbezoek	10	0,28			
		Gecoördineerd ouderenwerk:					
	119.720	Ouderenwerk	59	1,64			
	60.590	Thuisadministratie	30	0,83			
	38.690	Meldpunt wonen-plus	19	0,53			
<b>Kinderopvang</b>	<b>1.185.523</b>		kindplaatsen				
	902.244	Hele dagopvang	80				
	283.279	Naschoolse opvang	46				
<b>Peuterspeelzaal Hummeldonk</b>	<b>15.725</b>	5 maanden					
<b>Voorschool</b>	<b>4.500</b>	Eenmalig uitbreiding 3 scholen	3				
<b>Ergonomisch meubilair</b>	<b>66.439</b>						
<b>Huurlasten Pluspunt</b>	<b>140.700</b>						
<b>ID-banen</b>	<b>44.400</b>		8				
<b>Aandeel eigenaarsl. Sam v. Houtenstr.</b>	<b>129.260</b>						
<b>Totaal</b>	<b>3.291.987</b>						

\* = cijfers geven de som van vier kwartaalgemiddelden.

## Bijlage 5 – Lijst met afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
ACAM	Accountantsdienst Amsterdam
DB	Dagelijks Bestuur van een stadsdeel
ID-banen	In- en Doorstroombanen
Marap	Managementsrapportage
MDSO	Stichting maatschappelijke Dienstverlening en Samenlevingsopbouw regio Oost
SBN	Stichting Buurtwerk Noord
SCW	Sociaal Cultureel Werk
SMART	Specifiek- Meetbaar – Acceptabel – Realistisch – Tijdsgebonden
SWWatergraafsmeer	Stichting Welzijn Watergraafsmeer
SWWesterpark	Stichting Welzijn Westerpark
SWO	Stichting Welzijn Oost
WILL	Welzijn Informatie Lokaal en Landelijk
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WVG	Wet Voorziening Gehandicapten





## Bijlage 6 – SMART-scores beleidskaders

### Specifiek (S)

Zes van de zeven welzijnsnota's bevatten concreet geformuleerde doelstellingen voor sociaal cultureel werk die specifiek zijn. Een voorbeeld van een goede specifieke doelstelling is een doelstelling voor jongeren die afkomstig uit de welzijnsnota van stadsdeel Zuider-Amstel:

*“het actief betrekken van jongeren bij het organiseren van vrije tijdsactiviteiten door het instellen van assistentschappen, zodat ze zelf meebepalen wat er voor hen gebeurt en om te leren zich verantwoordelijk te gedragen”<sup>40</sup>.*

Deze doelstelling is specifiek omdat duidelijk is waar het zich op richt (doelgroep, probleem, gebied), welke prestaties en effecten worden beoogd (output en outcome) en wat de definitie van de in de doelstelling gebruikte termen is.

Soms voldoet een doelstelling slechts aan een paar van bovenstaande voorwaarden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een doelstelling uit de welzijnsnota van stadsdeel Bos en Lommer: *“SCW levert een bijdrage aan de totstandkoming van een volwaardige en zelfstandige deelname aan de samenleving van de bewoners en is onderdeel van het welzijnsbeleid”.*

De prestaties (output) die bij deze doelstelling horen worden niet in de welzijnsnota genoemd. Daarnaast zijn de in de doelstelling gebruikte termen (zoals volwaardige en zelfstandige deelname aan samenleving) niet duidelijk gedefinieerd.

### Meetbaar (M)

Drie van de zeven welzijnsnota's voldoen niet en twee voldoen gedeeltelijk aan de normen voor meetbare doelstellingen. Een meetbare doelstelling benoemt indicatoren (criteria) waarmee getoetst kan worden of het doel wordt bereikt. De indicatoren moeten een zo volledig mogelijk beeld van de prestaties en effecten geven die met de doelstelling worden beoogd, met andere woorden; de indicatoren dekken de doelstelling in voldoende mate af. Tenslotte dienen er voor de indicatoren streefwaarden zijn opgenomen en dient de beginsituatie bekend te zijn door een nulmeting te verrichten.

Een voorbeeld van een niet-meetbare doelstelling is de volgende doelstelling afkomstig uit de welzijnsnota van stadsdeel Zeeburg:

*“Het verbeteren van sociaal-economische en maatschappelijke participatie van bewoners met een achterstand”<sup>41</sup>.*

Deze doelstelling geeft niet aan hoe de verbeterde participatie van bewoners met een achterstand gemeten kan worden en wanneer er sprake is van verbetering (streefwaarden).

Stadsdeel De Baarsjes – die in plaats van sociaal cultureel werk de term “maatschappelijke participatie” hanteert – formuleert echter als één van de weinige stadsdelen bij de meeste doelstellingen streefwaarden. Een voorbeeld is de doelstelling:

*“Het stimuleren van de inzet voor en de betrokkenheid bij de buurt middels vrijwilligerswerk en buurtinitiatieven”*

Eén van de streefwaarden die bij deze doelstelling genoemd wordt, luidt:

*“In 2006 is het aantal bewoners dat zich actief inzet gestegen van 21% in 2001, naar 32%, volgens de Amsterdamse Burgermonitor het Amsterdamse gemiddelde van 2001”.*

Door een streefwaarde te benoemen is duidelijk wanneer de doelstelling gehaald is.

De rekenkamer beoordeelt het geheel of gedeeltelijk ontbreken van meetbare doelstellingen in vijf van de zeven welzijnsnota's als een tekortkoming van welzijnsnota's omdat later niet

vastgesteld kan worden of het beleid heeft opgeleverd wat er vooraf verwacht werd. Dit maakt het ook lastiger om welzijnsinstellingen af te rekenen op hun bijdrage aan de doelstelling.

### **Acceptabel (A)**

Een doelstelling is acceptabel indien daarvoor voldoende draagvlak is. De rekenkamer constateert dat toetsing van de welzijnsnota's aan de norm "acceptabel" niet goed mogelijk was. Om een goed oordeel te geven is aanvullend onderzoek nodig (analyse van beleidsvormingsprocessen, besluitvorming, etc.).

### **Realistisch (R)**

Het welzijnsbeleid blijkt in zes van de zeven welzijnsnota's niet voldoende realistisch geformuleerd. Dit betekent dat de opgenomen streefwaarden niet realistisch zijn. Meestal komt dit doordat bij de doelstellingen überhaupt geen streefwaarden genoemd zijn. Ook wordt meestal geen rekening gehouden met eventuele beperkte mogelijkheden om het doel te behalen, bijvoorbeeld door exogene factoren of gedeelde beleidsverantwoordelijkheden.

Zoals eerder al is aangegeven, is De Baarsjes het enige stadsdeel dat bij de meeste doelstellingen streefwaarden formuleert. Zoals blijkt uit het volgende voorbeeld zijn de streefwaarden van de doelstellingen van De Baarsjes in de meeste gevallen realistisch:

*Doelstelling: 'jongeren zelf actief inzetten in het jongerenwerk'<sup>42</sup>*

*Streefwaarden:*

- *In 2006 zijn twee Marokkaanse jongeren in de leeftijd tot 23 jaar opgeleid tot jongerenwerker en ingezet in De Baarsjes;*
- *Vanaf 2006 worden elke drie jaar opnieuw twee jongeren uit de leeftijdsgroep tot 23 jaar opgeleid tot jongerenwerker en ingezet in De Baarsjes;*
- *Vanaf 2004 worden jaarlijks 8 à 10 nieuwe jongeren uit de leeftijdsgroep tot 23 jaar actief als vrijwilliger in het jongerenwerk.*

Voor alle stadsdelen geldt dat niet wordt aangegeven welke beperkingen er zijn voor het realiseren van doelstellingen. Stadsdeel De Baarsjes geeft regelmatig aan dat men voor het halen van een doelstelling sterk afhankelijk is van derden, maar niet duidelijk is hoe dat het behalen van de doelstelling bemoeilijkt.

### **Tijdsgebonden (T)**

Het is lang niet altijd duidelijk wanneer effecten bereikt moeten zijn. Slechts drie van de zeven stadsdelen (Amsterdam-Centrum, De Baarsjes en Zeeburg) geven aan binnen welke termijn de doelstellingen gerealiseerd moeten zijn. In tegenstelling tot de andere welzijnsnota's wordt in deze drie welzijnsnota's duidelijk aangegeven voor welke tijdsperiode de nota een kader moet bieden. Stadsdeel Amsterdam-Centrum geeft in de welzijnsnota aan wat het stadsdeel de komende tien jaar wil bereiken. Voor alle doelstellingen geldt in principe een looptijd van tien jaar. Echter, voor ver in de toekomst gelegen doelstellingen is het van belang dat er ook een tijdpad met tussendoelen geformuleerd wordt.

De welzijnsnota van De Baarsjes richt zich op een iets kortere periode dan die van Amsterdam-Centrum: het bevat de prioriteiten voor welzijnsbeleid in de huidige coalitieperiode (2002-2006). Zoals in het voorbeeld van 'Realistisch' blijkt, wordt bij de streefwaarden soms ook bepaald dat ze eerder bereikt moeten worden (bijvoorbeeld in 2004). Stadsdeel Zeeburg wil voortaan in elke nieuwe bestuursperiode een nieuw meerjarig welzijnsbeleid opstellen op basis van het Programakkoord en een startconferentie<sup>43</sup>.

## Bijlage 7 – Normen voor het subsidieproces

### De subsidieverstrekking in algemene zin

Waar het gaat om subsidieverstrekking in zijn algemeenheid vindt de rekenkamer dat het proces van subsidieverstrekking aan de volgende normen moet voldoen:

- 1 Subsidieverordeningen zijn geïmplementeerd en werkbaar
- 2 Periodiek vindt evaluatie van welzijnssubsidiëring plaats
- 3 Meerjarenafspraken zijn voldoende expliciet en eenduidig
- 4 De stadsdeelraad wordt door het DB adequaat geïnformeerd over de subsidiëring van welzijn in het algemeen en sociaal cultureel werk in het bijzonder

Onderstaand volgt een toelichting op deze normen.

#### Norm 1: Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen

Het feit dat er wet- en regelgeving is, is nog geen garantie voor toepassing daarvan.

De rekenkamer hanteert daarom als norm dat de bepalingen uit de subsidieverordening zijn verankerd in de dagelijkse werkprocessen van de organisatie. Hierbij gaat het om minimaal het volgende:

- a. *Er zijn proces- en/of functiebeschrijvingen die duidelijkheid geven in taken en verantwoordelijkheden:*

Het beschrijven van werkprocessen en functies is van belang om duidelijkheid te scheppen in taken en verantwoordelijkheden binnen een organisatie. Het is een van de elementen om te komen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van werkzaamheden. Dergelijke beschrijvingen zijn tevens een waarborg voor de continuïteit van organisaties. Het voorkomt dat er een te grote afhankelijkheid ontstaat van één persoon die impliciet op de hoogte is van de te volgen werkprocessen. In het kader van welzijnssubsidiëring zijn duidelijke richtlijnen extra belangrijk, omdat bij de subsidiëring van brede welzijnsinstellingen vaak meerdere beleidsmedewerkers betrokken zijn.

- b. *Dergelijke beschrijvingen worden in de praktijk toegepast en als werkbaar ervaren:*

Het beeld van een handboek met proces- en functiebeschrijvingen die nooit van de plank wordt gehaald is bijna spreekwoordelijk. Beschrijvingen van processen en functies hebben echter pas waarde als deze bij medewerkers bekend zijn, als werkbaar worden ervaren en in de praktijk worden toegepast.

- c. *Er wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten:*

Een ander element voor de waarborging van kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie in een organisatie is het gebruik van gestandaardiseerde documenten. De rekenkamer acht het van belang dat stadsdelen bij welzijnssubsidiëring zowel intern als extern gebruik maken van vaste formats. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om aanvraagformulieren, door het stadsdeel verplichte indelingen voor begrotingen en verantwoordingsrapportages van instellingen, standaardbeschikkingen en interne checklists voor de beoordeling van aanvragen.

d. *De procedures van subsidieverstrekking worden systematisch bewaakt:*

Welzijnssubsidiëring is een proces dat zich uitstrekt over de tijd. De subsidie voor een enkel jaar bestrijkt qua werkzaamheden niet zelden een periode van dertig maanden (van aanvraag tot vaststelling). Om grip te houden op dit traject vindt de rekenkamer dat stadsdelen een voorziening dienen te hebben waarmee ze de voorgang kunnen bewaken. De kern van deze voorziening moet zijn dat er zicht is op correspondentie tussen stadsdeel en instelling, te zetten processtappen en de daarbij te hanteren termijnen.

### **Norm 2: Periodieke evaluatie van welzijnssubsidiëring**

Evaluatie van wet- en regelgeving en beleid wordt algemeen beschouwd als een vast element in de beleidscyclus van overheden. Bij welzijnssubsidiëring dient de evaluatie naar mening van de rekenkamer tweeledig te zijn. Enerzijds dient er periodieke evaluatie van het welzijnsbeleid plaats te vinden, anderzijds dient het *subsidieproces* periodiek tegen het licht gehouden te worden. Dit laatste kan eventueel leiden tot aanpassingen in de subsidieverordening en/of de werkprocessen.

### **Norm 3: Expliciete en eenduidige meerjarenafspraken**

Subsidierelaties op het terrein van welzijn hebben in de meeste gevallen een historie van meerdere jaren. Op grond van de Awb kan een subsidie die drie jaar of langer voor een bepaalde activiteit is verstrekt, niet van het ene op het andere moment beëindigd worden. Van beëindiging kan alleen sprake zijn indien er gewijzigde omstandigheden dan wel inzichten zijn en er een redelijke termijn in acht wordt genomen (artikel 4:51 Awb).

Stadsdelen kunnen er in dit licht voor kiezen meerjarenafspraken te maken met de instelling. Het maken van meerjarenafspraken is wat de rekenkamer betreft op zichzelf *geen* verplicht element in de subsidierelatie tussen stadsdeel en instelling. Wanneer een stadsdeel er echter voor kiest dit wel te doen, is het zaak dat dergelijke afspraken zowel in financiële als in inhoudelijke zin voldoende expliciet en eenduidig zijn. De interpretatieruimte moet minimaal zijn. Op deze manier weten zowel stadsdeel en instelling waar ze aan toe zijn.

### **Norm 4: Adequate informatievoorziening van DB richting stadsdeelraad**

Over de volle breedte van het proces van subsidieverstrekking acht de rekenkamer het van belang dat de stadsdeelraad op adequate wijze door het DB geïnformeerd wordt en zo in de gelegenheid wordt gesteld invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol. De rekenkamer maakt hierbij onderscheid naar structurele en incidentele informatievoorziening. Structurele informatievoorziening bestaat uit:

- het in de stadsdeelbegroting bieden van inzicht in de omvang van subsidies aan brede welzijnsinstellingen (doelstelling);
- het in de stadsdeeljaarrekening bieden van inzicht in de omvang van subsidies aan brede welzijnsinstellingen (realisatie).

Daarnaast dient de stadsdeelraad actief door het DB geïnformeerd te worden als zich substantiële ontwikkelingen voordoen in de subsidierelatie met de instelling (bijvoorbeeld in geval van een zorgwekkende financiële positie van een instelling).

## Subsidieaanvraag

Het proces van subsidieverstrekking begint met het indienen van een aanvraag door de organisatie die subsidie wenst te ontvangen. Voor het beoordelen van de rol van het stadsdeel hierbij past de rekenkamer de volgende norm toe:

1. Er is sprake van een heldere opdrachtformulering door het stadsdeel

### Norm 1: Heldere opdrachtformulering

Hoewel wettelijk niet verplicht vindt de rekenkamer dat een stadsdeel de jaarlijkse aanvraag van subsidie door de instelling vooraf dient te laten gaan door een *schriftelijke* uitnodiging hiertoe van de kant van het stadsdeel. Door dit te doen kan het stadsdeel op voorhand richting geven aan de aanvraag van de instelling. De volgende elementen dienen terug te komen in een dergelijke opdrachtformulering:

- a. een typering van het aanbod dat het stadsdeel wenst waarbij expliciet de relatie wordt gelegd met het realiseren van (een deel van) een bepaalde beleidsdoelstelling;
- b. de voorwaarden waaronder het stadsdeel subsidie wil verstrekken (t.a.v. prijs/kosten, kwaliteit, tijdsfasering);
- c. op welke wijze subsidieaanvragen kunnen worden ingediend, waar en wanneer.

## Subsidieverlening

Het verlenen van subsidie is een formeel juridisch moment in het traject van subsidieverstrekking en vindt plaats door middel van het afgeven van een beschikking; het kent zijn grondslag in afdeling 4.2.3 van de Awb.

Voor het beoordelen van de subsidieverlening door het stadsdelen heeft de rekenkamer de volgende normen gehanteerd:

- 1 Beschikkingen tot subsidieverlening bevatten:
  - a de doorvertaling van welzijnsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten
  - b het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt
  - c heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling
  - d bevoorschottingstermijnen
  - e een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening
- 2 Het stadsdeel beoordeelt in het kader van de subsidieverlening de financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling
- 3 De subsidieverlening wordt gekenmerkt door tijdigheid

### Norm 1: Vaste onderdelen van de subsidiebeschikking

Naast de van toepassing zijnde subsidieverordening vormt de beschikking tot subsidieverlening een belangrijke (juridische) verankering van de relatie tussen stadsdeel en welzijnsinstelling. In de beschikking tot subsidieverlening kan het stadsdeel op basis van de verordening op maat afspraken maken met de instelling. De rekenkamer vindt het in dit kader van belang dat de beschikking tenminste de volgende vijf onderdelen kent, dan wel dat in de beschikking verwezen wordt naar documenten waarin bepalingen op deze onderdelen vastliggen:

- a. *De doorvertaling van welzijnsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten:*  
Om aansluiting van de activiteiten van de instelling op het beleid van het stadsdeel te waarborgen dient in de beschikking tot subsidieverleningen de relatie tussen te realiseren producten/diensten en de beleidsdoelstelling(en) van het stadsdeel tot uitdrukking te komen. Hieraan gerelateerde basisvoorwaarde uit de Awb is dat beschikkingen een beschrijving moeten geven van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend (artikel 4:30 Awb). In aanvulling hierop vindt de rekenkamer dat sprake moet zijn van voldoende concreetheid zodat sturing op resultaten mogelijk is. Deze concreetheid behoeft niet doorgevoerd te worden tot op het laagste detailniveau, maar wel op een zodanig niveau dat afspraken voldoende specifiek en meetbaar zijn.
- b. *Het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt:*  
In de Awb is bepaald dat beschikkingen tot subsidieverlening de hoogte van het subsidiebedrag dienen te vermelden, dan wel dat is aangegeven op welke wijze de hoogte van het subsidiebedrag wordt berekend. In dit laatste geval dient wel te worden aangegeven wat het maximaal vast te stellen subsidiebedrag is (artikel 4:31 Awb). De rekenkamer acht strikte toepassing hiervan van belang omdat het situaties met een open-einde karakter voorkomt.
- c. *Heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling:*  
Om tijdens de uitvoering en na afloop van het subsidiejaar zicht te krijgen op de prestaties van de gesubsidieerde instelling en om beleidsinformatie te verkrijgen voor evaluatieve doeleinden is het zaak dat het stadsdeel in de beschikking aangeeft wat zij wenst qua inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling. Op deze manier bewerkstelligt het stadsdeel dat ze informatie krijgt die aansluit bij de behoefte.
- d. *Bevoorschottingstermijnen:*  
Gelet op de hoogte van welzijnssubsidies acht de rekenkamer bevoorschotting noodzakelijk. Voor de financiële planning bij de instelling is het van belang dat duidelijk is op welk moment ze welke bedragen kunnen verwachten. Op grond van artikel 4:54 van de Awb dient dit in de beschikking tot subsidieverlening vermeld te worden.
- e. *Verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening:*  
Subsidieverordeningen bevatten gemiddeld genomen een diversiteit aan rechten en plichten voor gesubsidieerde en verstrekker. De rekenkamer vindt het van belang dat de beschikking verwijst naar de van toepassing zijnde verordening. Op deze manier kan er achteraf geen discussie ontstaan over welke verordening van toepassing is.

## **Norm 2: Beoordeling financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling**

De problemen van de afgelopen jaren in de Amsterdamse welzijnssector maken dat de rekenkamer van mening is dat een stadsdeel bij het verlenen van subsidie moet stilstaan bij de financiële positie van een instelling en het interne beheer van de instelling. Stadsdelen hebben – gelet op de noodzaak van continuïteit in de uitvoering van het welzijnswerk – belang bij financieel gezonde instellingen. Expliciet dient het stadsdeel stil te staan bij de financiële positie van de instelling, de beheersing van financiële risico's door de instelling en de bestuurlijke en financiële relaties met derden. Dit vloeit ook voort uit de eigen subsidieverordeningen van de vier stadsdelen, waarin een bepaling is opgenomen dat het stads-

deel subsidie kan weigeren als de welzijnsinstelling beschikt over voldoende middelen. Om dit kunnen beoordelen of de subsidieverlening geweigerd dient te worden, moet een stadsdeel expliciet vooraf de financiële situatie van de subsidieaanvrager (in dit geval de brede welzijnsinstelling) te beoordelen.

Het in een vroegtijdig stadium op het spoor komen van onvolkomenheden biedt de mogelijkheid bij te sturen en verkleint de kans op ernstige problemen op een later moment.

### **Norm 3: Tijdigheid van de subsidieverlening**

Voor een welzijnsinstelling is het van belang dat zij tijdig formeel op de hoogte wordt gesteld van de hoogte van de financiële middelen die het stadsdeel toekent en de randvoorwaarden die daarbij van toepassing zijn. Op die manier kan de instelling zorgdragen voor een goede organisatorische en financiële planning. Dit veronderstelt overigens wel dat de instelling zelf de subsidieaanvraag tijdig heeft ingediend.

Normen voor tijdigheid van subsidieverlening zijn door de stadsdelen zelf geformuleerd in hun subsidieverordeningen. De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht<sup>44</sup>.

*Tabel B7.1 – Normen voor tijdigheid van de subsidieverlening in de vier stadsdelen*

<b>Stadsdeel</b>	<b>Norm tijdigheid beschikking subsidieverlening</b>
Amsterdam-Noord	Verordening bevat geen termijnen voor subsidieverlening. Conform de Awb geldt dan dat 8 weken na aanvraag beschikt moet worden / de subsidieaanvrager op de hoogte gesteld moet worden van het moment waarop beschikt gaat worden (art. 4:13 Awb).
Geuzenveld-Slotermeer	Binnen 13 weken na binnenkomst aanvraag, in bijzondere omstandigheden eenmalig te verlengen met ten hoogste 13 weken. (art. 2.4 Algemeen aanvullende subsidieverordening Stadsdeel Geuzenveld Slotermeer 2000)
Oost/Watergraafsmeer	Binnen zes weken na vaststelling stadsdeelbegroting, uiterlijk 31 december van het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar (art. 12 en 22 Bijzondere subsidieverordening welzijn, kunst & cultuur, sport & recreatie, onderwijs en buurtbeheer 2003)
Westerpark	Uiterlijk 31 december van het jaar voorafgaande aan het subsidietijdvak (art. 9 en 21 Subsidieverordening Westerpark 2002)

### **Toezicht**

Na verlening van de subsidie is het aan de gesubsidieerde instelling uitvoering te geven aan de overeengekomen activiteiten. Het stadsdeel dient hier in de optiek van de rekenkamer toezicht op te houden. Dit om te voorkomen dat eventuele problemen zich pas na afloop van het subsidiejaar openbaren. Voor de beoordeling hiervan hanteert de rekenkamer de volgende norm:

#### **1. Het stadsdeel houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling**

### **Norm 1: Het stadsdeel houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling**

De rekenkamer vindt het van belang dat stadsdelen gedurende het uitvoeringsjaar op systematische wijze toezicht houden op de welzijnsinstelling en tussentijdse verantwoording controleren en beoordelen. De kern van dit toezicht dient te bestaan uit:

- a. minimaal één tussentijds gesprek met de instelling (bestuurlijk dan wel ambtelijk, instellingsbreed);
- b. verplichte tussentijdse verantwoording door de instelling waar expliciet door het stadsdeel naar gekeken wordt;
- c. het aanwezig zijn en in voorkomende gevallen gebruik maken van de bevoegdheid om onderzoek uit te voeren bij de instelling.



## Subsidievaststelling

Subsidievaststelling vormt het slotstuk van het traject van subsidieverstrekking. Het is het moment dat het stadsdeel beziet of voldaan is aan de voorwaarden verbonden aan de verleende subsidie en de hoogte van het subsidiebedrag definitief vastgesteld wordt. Bij de beoordeling hiervan onderscheidt de rekenkamer de volgende normen:

1. Prestaties en financiële verantwoording worden beoordeeld bij de vaststelling
2. Passende maatregelen worden getroffen bij het niet of gedeeltelijk niet nakomen van afspraken
3. Stadsdeel hanteert een adequaat systeem van functiescheiding bij de vaststelling
4. De subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid

### Norm 1: Beoordeling van prestaties en financiële verantwoording

Subsidiëring is geen geldverstrekking “om niet”. Aan subsidieverlening worden door de stadsdelen afspraken over te leveren prestaties verbonden. Aan het eind van het tijdvak waarover subsidie is verstrekt, dient het stadsdeel in de optiek van de rekenkamer expliciet stil te staan bij de vraag of de gesubsidieerde instelling de afspraken is nagekomen. De door de instelling ingediende inhoudelijke en financiële verantwoording vormt hiervoor de basis. De rekenkamer vindt het van belang dat de beoordeling op schrift wordt gesteld.

### Norm 2: Passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken

Wanneer uit bovengenoemde beoordeling blijkt dat afspraken geheel of gedeeltelijk niet zijn nagekomen, zal het stadsdeel hier naar oordeel van de rekenkamer op een passende manier gevolg aan moeten geven. Het meest geëigende instrument hiervoor is het lager vaststellen van de subsidie dan verleend. Eventueel vooruitbetaalde middelen zullen in dat geval terug moeten worden gevorderd. Ook kan het niet nakomen van afspraken consequenties hebben voor het toekomstige beleid en de met de instelling te maken afspraken; bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in de afbouw van activiteiten of het onderbrengen van activiteiten bij een andere instelling. Het afbouwen van subsidie dient overigens gezien te worden in het licht van de randvoorwaarden uit artikel 4:51 van de Awb. In dit artikel is bepaald dat een subsidie die verstrekt is voor drie of meer opeenvolgende jaren alleen stopgezet kan worden op grond van gewijzigde omstandigheden en/of inzichten die zich tegen (ongewijzigde) voortzetting verzetten. De subsidieverstrekker dient hierbij een redelijke termijn in acht te nemen.

### Norm 3: Adequaat systeem van functiescheiding bij subsidievaststelling

Analoog aan de veel voorkomende functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving zou er in de beleving van de rekenkamer idealiter ook sprake moeten zijn van een ambtelijke functiescheiding tussen het maken van de afspraken in het kader van subsidieverlening en het controleren van de realisatie daarvan bij de subsidievaststelling. Omdat dit gelet op de schaalgrootte van de stadsdelen moeilijk te realiseren is, hanteert de rekenkamer het uitgangspunt dat er bij het vaststellen van subsidie minimaal sprake moet zijn van een suboptimale situatie waarbij er:

- a. een controle plaatsvindt door een andere beleidsmedewerker en/of het bureauhoofd;
- b. een “onafhankelijke” financiële toets wordt verzorgd door de financiële afdeling van het stadsdeel.

#### **Norm 4: Tijdigheid van subsidievaststelling**

Eerder is aangegeven dat het traject van subsidieaanvraag tot subsidievaststelling een periode van meer dan twee jaar bestrijkt. Om te voorkomen dat deze doorlooptijd nog verder wordt opgerekt, vindt de rekenkamer het van belang dat de vaststelling van subsidie wordt gekenmerkt door tijdigheid. Ook voor de instelling is het van belang tijdig zekerheid te hebben over het bedrag dat uiteindelijk wordt toegekend. Ook hier geldt dat de meeste stadsdelen zichzelf in hun verordeningen normen hebben opgelegd. Mocht dat niet het geval zijn, dan hanteert de rekenkamer een termijn van 8 weken na aanvraag om subsidievaststelling zoals gebruikelijk is voor het verlenen van beschikkingen (art4:13 Awb). Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

*Tabel B7.2 – Overzicht normen tijdigheid in vier stadsdelen*

<b>Stadsdeel</b>	<b>Norm tijdigheid beschikking subsidieverlening</b>
Amsterdam-Noord	Verordening bevat geen termijnen voor subsidievaststelling. Conform de Awb geldt dan dat 8 weken na aanvraag beschikt moet worden / de subsidieaanvrager op de hoogte gesteld moet worden van het moment waarop beschikt gaat worden (art. 4:13 Awb).
Geuzenveld-Slotermeer	Op een aanvraag om subsidievaststelling wordt binnen 13 weken beslist (art. 4.5 Algemeen aanvullende subsidieverordening Stadsdeel Geuzenveld Slotermeer 2000)
Oost/Watergraafsmeer	Op een aanvraag om subsidievaststelling wordt binnen 13 weken beslist (art. 8 Bijzondere subsidieverordening welzijn, kunst & cultuur, sport & recreatie, onderwijs en buurtbeheer 2003)
Westerpark	Vaststelling van subsidie gebeurt uiterlijk voor het einde van het jaar waarin de aanvraag tot vaststelling is ingediend (art. 15 en 25 Subsidieverordening Westerpark 2002)



## Bijlage 8 – Recente ontwikkelingen: verbetertrajecten en marktwerking

Uit het diepteonderzoek bij de stadsdelen is gebleken dat drie van de vier onderzochte stadsdelen bezig zijn het proces van subsidieverstrekingen planmatig te verbeteren:

- Amsterdam-Noord via het landelijke WILL-project;
- Geuzenveld-Slotermeer via project ‘Verbetertraject subsidieverstreking’;
- Westerpark via ‘Transparantieafspraken begroting en jaarrekening’.

Naast de stadsdeelspecifieke verbetertrajecten, proberen de Amsterdamse stadsdelen ook gezamenlijk de kwaliteit en de innovatie van het welzijnswerk te versterken. In september 2005 hebben de samenwerkende Amsterdamse stadsdelen (SAS) aan het bureau BMC opdracht gegeven om op basis van onderzoek aanbevelingen te doen met betrekking tot het verbeteren van de aansturing en de kwaliteit van het welzijnswerk. In de werkconferentie op 12 januari 2006 zijn de bevindingen en aanbevelingen van BMC toegelicht en besproken. Aan de werkconferentie namen vertegenwoordigers stadsdelen en brede welzijnsinstellingen deel. Een van de conclusies van het onderzoek luidt dat de aansturing van welzijnsinstellingen door stadsdelen onvolledig en verbrokken is. De in de afgelopen jaren ingezette verbetertrajecten bij de stadsdelen zijn gericht op versterking van beheersing, en veel minder op versterking van bestuurskracht en uitvoering. Verder concludeerde BMC dat door de beperkte invulling en verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer noodzakelijke innovatie ten aanzien van welzijnswerk onvoldoende wordt ontwikkeld.

Zij constateert verder dat er bij de stadsdelen draagvlak aanwezig is om samen te werken op thema's en te werken aan innovatie. Door de kennis en ervaring van stadsdelen te bundelen is het mogelijk versneld verbetering aan te brengen in het welzijnsbeleid.

In het BMC-rapport Studie versterking kwaliteit welzijnswerk stadsdelen Amsterdam van december 2005 zijn een groot aantal waardevolle aanbevelingen opgenomen die tot mogelijke verbetering kunnen leiden in de aansturing, de kwaliteit en innovatie van het welzijnswerk. Als startpunt van het verbetertraject zijn in het BMC-rapport dertien aanbevelingen opgenomen (zie onderstaand overzicht).

Tabel B8.1 – Aanbevelingen BMC m.b.t. samenwerking en marktwerking

**Aanbevelingen BMC m.b.t. samenwerking en marktwerking**

- 1 Zorg ervoor dat kennis over de aanpak van vraagstukken structureel en gestructureerd gedeeld wordt door stadsdelen en instellingen. Het uitwisselen van ervaringen draagt niet alleen bij aan de kwaliteit van de uitvoering, maar verstrekt het geval van urgentie om te innoveren.
- 2 Organiseer innovatie gezamenlijk. Het uitwisselen van kennis en ervaring is in zijn algemeenheid een kenmerk van professionaliteit.
- 3 Laat instellingen samenwerken aan innovatie. De stadsdelen kunnen ervoor kiezen dat gezamenlijk financieel te faciliteren.
- 4 Geef instellingen de mogelijkheid binnen redelijke termijn hun bedrijfsvoering op orde te brengen. Stadsdelen kunnen instellingen daarbij ondersteunen door financiële ruimte te bieden en voldoende tijd te geven. Bij een goede bedrijfsvoering is een transparante prijsstelling van groot belang.
- 5 Een duidelijke rolverdeling tussen het stadsdeel (opdrachtgever) en de instelling (opdrachtnemer) is essentieel voor een goede kwaliteit van werkzaamheden. Stadsdelen houden zich vaak te nadrukkelijk met de bedrijfsvoering van de instelling bezig, waardoor zij de kwaliteit van de geleverde diensten en producten uit het oog verliezen.
- 6 Ontwikkel een set van kwaliteitscriteria waaraan welzijnsinstellingen moeten voldoen als ze in de Amsterdamse markt willen werken. Stadsdelen hanteren deze criteria bij het selecteren van een instelling.
- 7 Stel bij aanbestedingsprocedures het criterium dat kennis van de lokale samenleving en lokale netwerken een voorwaarde is om werk uit te voeren.
- 8 Ieder stadsdeel heeft de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de beleids- en subsidie cyclus rond is. Zolang onderdelen van de cyclus niet goed ingevuld zijn, zal de aansturing van de instelling niet optimaal zijn.
- 9 Vrijwel alle stadsdelen zetten momenteel in op verbetering van de beleidscyclus. Het ligt voor de hand dat stadsdelen daarbij samenwerken. Het samenbrengen van kennis en het maken van gezamenlijke afspraken zal de kwaliteit en eenduidigheid verbeteren.
- 10 Stadsdelen moeten meer verantwoordelijkheid voor uitvoering van het welzijnswerk aan instellingen geven. Minder focus op beheersing moet leiden tot meer focus op kwaliteit van uitvoering en kwaliteit voor de inwoners.
- 11 Kom waar mogelijk samenwerking op inhoud of proces, maar laat ruimte voor lokale keuzes. Het motto bij samenwerking moet zijn: zelfstandig waar het kan, samen waar het moet.
- 12 Samenwerking hoeft niet altijd opgepakt te worden tussen alle stadsdelen. er kunnen ook gelegenheidssamenwerkingsverbanden op kleinere schaal gevormd worden. Voorwaarden voor succesvolle samenwerking zijn: vergelijkbaarheid van vraagstukken, geografische nabijheid, een goede relatie tussen bestuurders en ambtenaren.
- 13 Stadsdelen moeten de lokale welzijnsmarkt, waar zij de belangrijkste afnemer en financier van zijn, reguleren. Stadsdelen moeten voorwaarden scheppen voor een goede werking van de markt. Die voorwaarden moeten voorkomen dat stadsdelen elkaar in de weg zitten op de markt. Bij het reguleren van de markt passen twee instrumenten: (1) het formuleren van toelatingscriteria voor instellingen voor deelname op de markt., (2) het opstellen van een gedragscode voor stadsdelen op de markt.

Het BMC-rapport concludeert dat de invoering van de Wmo zal leiden tot een versnelling van invoering van marktwerking in de welzijnssector. De stadsdelen zijn erbij gebaat dat de continuïteit van de dienstverlening met betrekking tot sociaal cultureel werk op een kwalitatief niveau gewaarborgd wordt. BMC meldt dat de toepassing van marktwerking om een goede en zorgvuldige voorbereiding vraagt. Om te voorkomen dat andere stadsdelen financiële nadelen ondervinden als een stadsdeel kiest om te veranderen van uitvoerder adviseert BMC de stadsdelen hiertoe gezamenlijk een gedragscode op te stellen.

Hierbij wordt het dilemma zichtbaar dat het streven naar verbeteringen via samenwerking op gespannen voet kan staan met het streven naar verbeteringen via marktwerking. De rekenkamer constateert op dit moment een min of meer monopolistische verhouding tussen stadsdeel en welzijnsinstelling, waardoor een goede uitgangspositie voor grootschalige echte marktwerking ontbreekt. Voort constateert de rekenkamer dat de stadsdelen en de brede welzijnsinstellingen er nog onvoldoende in zijn geslaagd door alle partijen geaccepteerde producten te definiëren op basis waarvan producten voor sociaal cultureel werk kun-

nen worden aanbesteed. Dit betekent dat iedere aanbesteding feitelijk maatwerk is dat zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin in juridisch sluitende contracten vastgelegd moet worden. Ook de huidige regelgeving van de stadsdelen werkt belemmerend op de mogelijkheden voor de welzijnsinstellingen om meer zakelijk en commercieel te opereren. In de meeste verordeningen is namelijk geregeld dat de betrokken instellingen slechts zeer beperkt vermogen mogen opbouwen. Het beschikken over eigen vermogen is volgens de meeste verordeningen zelfs een weigeringsgrond om subsidie toe te kennen.



## Eindnoten

- <sup>1</sup> Vastgesteld op 4 november 2004
- <sup>2</sup> Illustraties hiervan zijn te vinden in eerder rekenkameronderzoek naar de subsidiëring van de welzijnssector in de gemeenten Emmen (2004), Nijmegen (2003) en Den Haag (2004).
- <sup>3</sup> Interview met de ambtenaren van dit stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, 19 oktober 2005.
- <sup>4</sup> Stadsdeel Zeeburg, "Notitie subsidiesystematiek en monitoring", p. 7, 2005.
- <sup>5</sup> Stadsdeel ZuiderAmstel, "Welzijnsnota ZuiderAmstel" (2004), p.1.
- <sup>6</sup> Burgert, J & L. Sipkes, "Quick scan welzijnsbeleid Amsterdam-Noord. Evaluatie welzijnsnota 1998", B&A Groep Beleidsonderzoek & Advies bv, 2004, Den Haag
- <sup>7</sup> Stadsdeel Zuidoost, "Plan van Aanpak subsidieverlening Welzijnswerk in Amsterdam Zuidoost", p. 8, oktober 2003.
- <sup>8</sup> Stadsdeel Amsterdam-Noord, "Programmabegroting 2005", p. 71 e.v.
- <sup>9</sup> Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, "Visie- en voorzieningenplan", p. 13-15, maart 2004.
- <sup>10</sup> Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, "Bestuursrekening 2004", p. 35 e.v.
- <sup>11</sup> Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, "Programmabegroting 2005-2008", p. 24.
- <sup>12</sup> Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, "De programmabegroting 2005", p. 27 e.v.
- <sup>13</sup> Stadsdeel Westerpark, "Programmabegroting 2005", p. 149 e.v.
- <sup>14</sup> Stadsdeel Westerpark, "Programmabegroting 2005", p. 149-151. "Beleidskader buurthuiswerk stadsdeel Westerpark", p. 11, 1996.
- <sup>15</sup> Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, "Programmarekening 2004", p. 30.
- <sup>16</sup> Stadsdeel Westerpark, "Jaarrekening 2004", p. 103 e.v.
- <sup>17</sup> De totaalscore voor de vier normen van de overkoepelende welzijnsnota komt tot stand door voor een + 2 punten toe te kennen, voor een +/- 1 punt en voor een - 0 punten. Per stadsdeel worden de punten voor de vier aspecten als volgt opgeteld: 0 tot 1 punten = een -, 2 tot 4 punten = een +/-, 5 tot 8 punten = een +. Er heeft geen weging tussen de verschillende aspecten plaatsgevonden, de totaalscore betreft dus een indicatie.
- <sup>18</sup> Berekening totaalscore: stadsdeel voldoet aan norm rekenkamer (+): 2 punten; stadsdeel voldoet gedeeltelijk aan norm rekenkamer ( $\pm$ ): 1 punt; stadsdeel voldoet niet aan norm rekenkamer (-): geen punten. Het aantal punten dat een stadsdeel scoort is vervolgens uitgedrukt als percentage van het maximaal te behalen aantal punten (16)
- <sup>19</sup> Overeenkomst van samenwerking tussen de stadsdelen Bos & Lommer, Geuzenveld-Slotermeer, Osdorp en Slotervaart, betreffende Stichting Welzijn Westelijke Tuinsteden, 26 juli 2005
- <sup>20</sup> Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, "Project 'Verbetertraject subsidieverstrekking'", 2005
- <sup>21</sup> Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, "Algemeen mandaatbesluit 2004", 19 november 2004
- <sup>22</sup> Stadsdeel Westerpark, "Mandaatbesluit sectorhoofd Welzijn 2000", 18 juli 2000
- <sup>23</sup> De fasen van verantwoording en subsidievestiging zijn niet wettelijk verplicht. De subsidieverstrekker kan er ook voor kiezen om op basis van de aanvraag direct het te verstrekken subsidiebedrag definitief vast te stellen. Omdat de rekenkamer deze constructie - mede gelet op de hoogte van de subsidies - voor de te onderzoeken welzijnssubsidiëring niet wenselijk acht, wordt directe subsidievestiging in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.
- <sup>24</sup> Auditing & Consulting Services, "Quick scan subsidieverstrekking sector Welzijn/Onderwijs stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer", p. 5, september 2003.
- <sup>25</sup> Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, "Conclusies naar aanleiding van het Rapport quick scan en actualisatie stichting Westelijke Tuinsteden IMPULS", 6 juni 2005



- <sup>26</sup> ACAM Consultancy, “Notitie Oost/Wgm SWO subsidieproces”, mei 2003
- <sup>27</sup> Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, “Procedure subsidieregister”, gewijzigde versie april 2004
- <sup>28</sup> Stadsdeel Westerpark, “Voorstellen ten behoeve van transparantie in de begroting en verantwoording van de SWW”, 6 juli 2004.
- <sup>29</sup> De eindscore komt tot stand door punten toe te kennen aan de + (2 punten), - en +/- (1 punt) en – (geen punten). Het eindoordeel over de subsidieverstrekking in algemene zin komt tot stand door de punten per norm op te tellen. Bij een totaal van 5 en 8 punten is het eindoordeel een +, bij een totaalscore tussen de 1 en 4 punten is het eindoordeel een +/- en bij een totaal tussen de 0 en 1 punten is het eindoordeel een -.
- <sup>30</sup> Impuls, “Activiteitenplan en Begroting 2004 Geuzenveld/Slotermeer”, april 2003.
- <sup>31</sup> De totaalscore voor de norm ‘vaste onderdelen van de subsidiebeschikking’ is bepaald door de punten per norm op te tellen. Bij een totaal tussen 7 en 10 punten komt de totaalscore op +, bij een totaalscore tussen de 3 en 6 punten resulteert +/- en bij een totaal tussen de 0 en 2 punten is de score een -.
- <sup>32</sup> De eindscore komt tot stand door punten toe te kennen aan de + (2 punten), - en +/- (1 punt) en – (geen punten). Het eindoordeel over de subsidieverlening komt tot stand door de punten per norm op te tellen. Bij een totaal van 5 en 8 punten is het eindoordeel een +, bij een totaalscore van 2, 3 of 4 punten is het eindoordeel een +/- en bij een totaal tussen van 0 of 1 punten is het eindoordeel een -.
- <sup>33</sup> De eindscore komt tot stand door punten toe te kennen aan de + (2 punten), - en +/- (1 punt) en – (geen punten). Het eindoordeel over de subsidieverlening komt tot stand door de punten per norm op te tellen. Bij een totaal van 5 en 6 punten is het eindoordeel een +, bij een totaalscore van 2, 3 of 4 punten is het eindoordeel een +/- en bij een totaal tussen van 0 of 1 punten is het eindoordeel een -.
- <sup>34</sup> De eindscore komt tot stand door punten toe te kennen aan de + (2 punten), - en +/- (1 punt) en – (geen punten). Het eindoordeel over de toezicht op de uitvoering komt tot stand door de punten per norm op te tellen. Bij een totaal van 6 en 5 punten is het eindoordeel een +, bij een totaalscore van 2, 3 of 4 punten is het eindoordeel een +/- en bij een totaal van 0 en 1 punten is het eindoordeel een -.
- <sup>35</sup> Stadsdeel Westerpark, “Vaststelling subsidies SWW 2002”, 15 november 2005.
- <sup>36</sup> Stadsdeel Westerpark, “Vaststelling subsidies SWW 2003”, 15 november 2005.
- <sup>37</sup> Stadsdeel Westerpark, “Notitie vaststelling jaarrekeningen: proces en taakverdeling”, 21 oktober 2002.
- <sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld: Stadsdeel Westerpark, “Checklist vaststellingen”, september 2005.
- <sup>39</sup> De eindscore komt tot stand door punten toe te kennen aan de + (2 punten), - en +/- (1 punt) en – (geen punten). Het eindoordeel over het toezicht op de uitvoering komt tot stand door de punten per norm op te tellen. Bij een totaal van 6 en 5 punten is het eindoordeel een +, bij een totaalscore van 2, 3 of 4 punten is het eindoordeel een +/- en bij een totaal van 0 en 1 punten is het eindoordeel een -.
- <sup>40</sup> Stadsdeel ZuiderAmstel, “Welzijnsnota ZuiderAmstel”, p. 19, 2004.
- <sup>41</sup> Stadsdeel Zeeburg, “Nota doelgroepenbeleid welzijnsvoorzieningen”, p.8, 2004.
- <sup>42</sup> Stadsdeel De Baarsjes, “Een kwestie van Samen leven. Visie Sociale Pijler De Baarsjes”, p. 27, 2003.
- <sup>43</sup> Nota “Subsidiesystematiek en monitoring”(2005), p. 7.
- <sup>44</sup> Voor het opstellen van de tabel is gebruik gemaakt van de verordening zoals die gold ten tijde van de subsidieverstrekking 2004. Voor Amsterdam-Noord en Geuzenveld-Slotermeer betekent dit dat er gebruik is gemaakt van een andere verordening dan de voor de beoordeling van het juridische kader onderzochte verordening.



## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)