

BESTUURLIJK RAPPORT

# Opvolgingsonderzoek Aansturing welzijnsinstellingen

november 2016

Rekenkamer Amsterdam



BESTUURLIJK RAPPORT

## Aansturing welzijnsinstellingen

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam





BESTUURLIJK RAPPORT

Opvolgingsonderzoek  
Aansturing welzijnsinstellingen

november 2016

**Colofon**

Rekenkamer Amsterdam

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: drs. John van Leuken (projectleider)  
drs. Caroline van Zon

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het opvolgingsonderzoek naar de aansturing van welzijnsinstellingen. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

## Samenvatting

De Rekenkamer Amsterdam publiceerde in juni 2012 het rapport *Aansturing welzijnsinstellingen*. Sinds 2012 is de context waarin de aansturing van welzijnsinstellingen plaatsvindt substantieel gewijzigd. Bij het sociaal domein is de wijze van werken veranderd en er is ook een andere verdeling van taken en bevoegdheden tussen centrale stad en stadsdelen gekomen. Tot slot is ook de organisatie van het subsidieproces ingrijpend veranderd. Dat maakte een oordeel over de mate waarin de aanbevelingen uit 2012 zijn opgevolgd door het college en de dagelijkse besturen van de stadsdelen weinig zinvol. We hebben echter wel geconstateerd dat verschillende knelpunten uit 2012 nog steeds spelen. Maar de gewijzigde context leidt ook tot nieuwe knelpunten. Zo kwam de rekenkamer tot twee aanbevelingen.

*Aanbeveling 1 Besteed bij de verdere verbetering van de aansturing van het welzijnswerk aandacht aan de onderstaande genoemde oude, maar ook hardnekkige knelpunten, waar eerdere aanbevelingen ook al aandacht voor hebben gevraagd:*

*De uitwerking van gewenste maatschappelijke effecten in betekenisvolle resultaat- en prestatie-indicatoren schiet nog tekort*

Er is gewerkt aan een betere uitwerking van beleidsambities. Mede vanwege de transitiejaren is dat echter nog maar in beperkte mate van de grond gekomen. Daarnaast zijn er weinig concrete maatregelen genomen om de hoeveelheid verantwoordingsinformatie in te perken. Instellingen geven aan dat de huidige verantwoordingsinformatie weinig zegt over de resultaten en kwaliteit van het werk. Bij verschillende onderzochte RVA's en stadsdelen zien we wel de intentie om het gebruik van resultaatgegevens (wederom) op te pakken.

*Er is meer aandacht voor vertellen en verslaglegging, maar een goede balans tussen tellen en vertellen is nog niet gevonden en de dossiervorming is nog versnipperd*

De intentie bestaat om ruimte te bieden aan het verhaal achter de cijfers, maar volgens de instellingen zou dat nog sterk verschillen per individuele ambtenaar. Tussentijdse afspraken worden inmiddels over het algemeen vastgelegd. Een aandachtspunt is dat tussentijdse subsidiestukken nog regelmatig in eigen documentensystemen worden opgeslagen, mede omdat gemeentelijke medewerkers deze niet zelf kunnen toevoegen aan het stedelijke subsidiebeheersysteem.

*Het eenvoudiger maken van integraal werken is belangrijk bij de verdere ontwikkeling van het subsidieproces*

Vanwege alle wijzigingen sinds 2012 kunnen we niet spreken van een rustig proces. Er is wel winst geboekt met betrekking tot eenvoud en uniformiteit vanwege het opstellen van stedelijke beleidskaders, subsidieverordeningen en nadere regels. Daarnaast worden subsidies afgehandeld volgens een stedelijk subsidieproces. Een resterend probleem is dat de inrichting van de Amsterdamse subsidiesystematiek per subsidiereguleerder de wens van integraal werken doorkruist.

*Aanbeveling 2 Besteed bij de verdere verbetering van de aansturing van het welzijnswerk aandacht aan de onderstaande genoemde nieuwe knelpunten (gegeven de nieuwe context), die bij dit opvolgingsonderzoek zijn gesignaleerd:*

*De rolverdeling bij de bepaling van de inhoud enerzijds en de uitvoering anderzijds is nog complexer geworden sinds 2012. Het is belangrijk om goed na te denken over de vraag hoe in die context een onafhankelijke controle door de gemeente van de uitvoering door de instellingen vorm moet krijgen*

In 2012 constateerde de rekenkamer dat de stadsdelen een dubbelrol hadden van partner en opdrachtgever richting de instellingen. In het nieuwe bestuurlijke stelsel is de centrale stad verantwoordelijk voor de beleidscyclus en daarmee voor het formuleren van de inhoud; de stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. In de praktijk zijn zowel centrale stad als stadsdelen echter bij beiden betrokken, waardoor de rollen van partner en opdrachtgever nog meer hybride zijn geworden. In het licht van voldoende 'checks and balances' blijft een onderscheid tussen partnerschap en controle op de gemaakte afspraken echter relevant.

*Instellingen hebben soms te maken met meerdere gemeentelijke opdrachtgevers, waarbij de onderlinge afstemming niet altijd goed is geregeld*

In het nieuwe bestuurlijke stelsel is het opdrachtgeverschap voor een aantal welzijnstaken overgegaan naar de centrale stad. Dat leidt ertoe dat grotere welzijnsinstellingen niet alleen te maken kunnen hebben met verschillende stadsdelen, maar daarnaast ook verschillende centrale afdelingen. De opdrachtgevers rondom maatschappelijke dienstverlening proberen wel af te stemmen, maar dat is maar gedeeltelijk van de grond gekomen.

*Er zit spanning tussen het maken van algemene afspraken met instellingen over de uitvoering en directe bemoeienis met de uitvoering door de gemeente*

De rollen van gebiedspool (subsidieopdrachtgever) en gebiedsteam (partner in de uitvoering) lopen in de praktijk door elkaar.

*Er zit spanning tussen de wens tot een zakelijke relatie zoals geformuleerd in de Visie op subsidies en het streven naar meer partnerschap tussen instellingen onderling binnen het integraal werken*

Concurreren bij een periodieke open aanbestedingsronde of subsidietender sluit niet aan op samenwerken binnen het integraal werken.

*Bestuurlijke reactie*

Het college herkent zich in grote lijnen in de aangedragen knelpunten en oplossingsrichtingen van de rekenkamer. Het college meent wel dat er geen spanning zit tussen verzakelijking en meer samenwerking tussen instellingen onderling. Spanning zou kunnen worden opgelost door in de vraagstelling aan de markt mee te nemen hoe instellingen met elkaar gaan samenwerken. Volgens de rekenkamer wordt daarmee niet weggenomen dat instellingen elkaar als concurrenten blijven zien.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doel	8
1.3	Onderzoeksvragen	8
1.4	Onderzoeksaanpak	8
1.5	Leeswijzer	9
<b>2</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>11</b>
2.1	Overname aanbevelingen	11
2.2	Behandeling in de stadsdeelraden	12
2.3	Stand van zaken uitvoering aanbevelingen	12
<b>3</b>	<b>Analyse en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
3.1	Hoofdconclusies	19
3.2	Analyse	19
3.3	Aanbevelingen rapport 2012	20
3.4	Nieuwe knelpunten (gegeven de nieuwe context)	22
<b>4</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>27</b>
4.1	Bestuurlijke reactie	27
4.2	Nawoord	33





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Sinds de jaren negentig overheerst bij overheden de gedachte dat wanneer maatschappelijke instellingen voor subsidie in aanmerking willen komen, er duidelijke afspraken nodig zijn over de prestaties die zij leveren. Geheel in lijn met het toenemende marktdenken werd gekozen voor een meer 'zakelijke aansturing' van de welzijnssector. De 'zakelijke aansturing' heeft onder meer vorm gekregen in het model van de Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF)<sup>1</sup>.

De Rekenkamer Amsterdam deed in de afgelopen jaren een aantal onderzoeken naar subsidiëring van welzijnsinstellingen.<sup>2</sup> Daarbij werd telkens vastgesteld dat zakelijke aansturing lastige problemen met zich meebracht. Tussen 2000 en 2010 gingen enkele welzijnsinstellingen failliet, wat vragen oproep over de grip van de gemeente op gesubsidieerde organisaties. Ook werd geconstateerd dat zakelijke aansturing leidde tot toenemende bureaucratie, zodat er minder tijd en geld beschikbaar kwam voor de uitvoering.

De genoemde ontwikkelingen vormden ook de achtergrond voor het onderzoek dat de rekenkamer in 2010 deed naar de aansturing van welzijnsinstellingen in stadsdeel Centrum *Welzijn per contract?*. Op grond van dit onderzoek stelde de rekenkamer de vraag of de opbrengsten van de nieuwe methode van aansturing opwegen tegen de gemaakte kosten en of de methode om opdrachten te formuleren voldoende is uitgewerkt. De rekenkamer constateerde dat de opdrachtformulering tekort schoot, het tussentijds overleg nauwelijks bruikbaar werd ingevuld en bij de vaststelling van de subsidies niet werd geëvalueerd wat de bijdrage van de prestaties van de instellingen was aan de realisatie van de doelen van het stadsdeel.

In 2011 startte de rekenkamer daarop met een verbreding van dit onderzoek naar de overige stadsdelen onder de titel *Aansturing van welzijnsinstellingen*. In dit onderzoek is bekeken in hoeverre de bevindingen in stadsdeel Centrum ook golden voor de andere stadsdelen. Er is daarbij nagegaan in hoeverre sprake was van bruikbare beleidskaders, een heldere opdrachtverlening en adequate verantwoording. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek was dat er aan het zakelijke model dat sinds de jaren negentig het leidende principe vormt bij de aansturing van het welzijnswerk een aantal hardnekkige problemen kleven. De zakelijke aansturing vooronderstelt dat de partner een maatschappelijke *onderneming* is, maar in de praktijk lijkt er sprake te

---

<sup>1</sup> J. Tilburgs, J. Vermeulen en F. Hordijk, *Het BCF-boek Beleidsgestuurde Contractfinanciering*, 2006

<sup>2</sup> Te noemen zijn: Subsidiëring welzijnsinstellingen, februari 2006; Subsidieverstrekking Zuidoost, juni 2007; Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost, oktober 2007; Vervolgonderzoek subsidiëring welzijnsinstellingen, april 2008; Jeugdbeleid in Amsterdam, mei 2008; Welzijn per contract? Onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010, december 2010; Aansturing welzijnsinstellingen, juni 2012; Subsidies diversiteit, februari 2016.

zijn van een hybride mengvorm van een publieke voorziening op afstand en een niet goed functionerende onderneming.

## 1.2 Doel

In dit opvolgingsonderzoek gaan we na hoe het College van B&W en de stadsdelen uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen die de rekenkamer in 2012 deed. Daartoe onderzochten wij de wijze waarop de aanbevelingen zijn opgepakt.

## 1.3 Onderzoeksvragen

1. In welke mate zijn de aanbevelingen door de dagelijkse besturen van de stadsdelen overgenomen?
2. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de stadsdeelraden?
3. In welke mate is door het College van B&W en de stadsdelen uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

## 1.4 Onderzoeksaanpak

Dit opvolgingsonderzoek kent een wat andere aanpak dan in de regel het geval is. Sinds de publicatie van het onderzoek in 2012 is het bestuursmodel van Amsterdam gewijzigd. Dit heeft gevolgen gehad voor de spreiding van verantwoordelijkheden inzake het welzijnswerk tussen de centrale stad en de stadsdelen. De aanbevelingen in het onderzoek uit 2012 waren nog geadresseerd aan de stadsdelen. Inmiddels is de centrale stad gedeeltelijk verantwoordelijk voor het welzijnsbeleid.

De rekenkamer is daarom in een voorfase van dit onderzoek nagegaan of de uitvoering van de aanbevelingen door de centrale stad dan wel de stadsdelen ter hand is genomen, en wie zich op dit moment verantwoordelijk acht voor de uitvoering van de aanbevelingen. Op grond van een gezamenlijk gesprek met medewerkers van het cluster Sociaal en van de stadsdelen heeft de rekenkamer de conclusie getrokken dat dit opvolgingsonderzoek kon worden uitgevoerd.

Vervolgens heeft de rekenkamer de relevante informatie opgevraagd bij de verantwoordelijke onderdelen van de centrale stad en bij de stadsdelen. Hierna heeft een vrij uitgebreide ronde van interviews plaats gevonden. Met 3 onderdelen van de ambtelijke organisatie in de centrale stad en met de 7 stadsdelen hebben gesprekken plaatsgevonden naar aanleiding van de aan de rekenkamer verschaft informatie. Parallel aan dit opvolgingsonderzoek heeft een stagiaire bij de rekenkamer een afstudeeronderzoek uitgevoerd naar de vraag in hoeverre welzijnsinstellingen verbeteringen ervaren in de aansturing van de gemeente.<sup>3</sup> In een dossieronderzoek

---

<sup>3</sup> B. Schlotzhauer, *Aansturing van welzijnsinstellingen, een opvolgingsonderzoek naar de aansturing van welzijnsinstellingen door de gemeente Amsterdam, vanuit het oogpunt van de welzijnsinstellingen*, (ongepubliceerde afstudeerscriptie Hogeschool van Amsterdam) juli 2016.

zijn de dossiers van instellingen bekeken op dezelfde onderdelen als de rekenkamer in 2012 heeft gedaan: of er sprake is van een duidelijke opdrachtformulering, of er een relatie wordt gelegd tussen doelen en resultaten en of er afspraken zijn gemaakt over de verantwoordingsinformatie. Door middel van interviews bij 9 welzijnsinstellingen is nagegaan of in de ogen van de welzijnsinstellingen de aanbevelingen zijn opgepakt en uitgevoerd. In het onderzoek zijn de uitkomsten hiervan meegenomen bij ons oordeel over de uitvoering van de aanbevelingen.

## **1.5 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste bevindingen van dit opvolgingsonderzoek, waarbij achtereenvolgens antwoord wordt gegeven op de drie onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 presenteren we onze analyse en formuleren we een tweetal aanbevelingen. In hoofdstuk 4 zijn de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamer opgenomen.



## 2 Bevindingen

Voor de complete beschrijving van onze bevindingen verwijzen we naar ons onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk volstaan we met een samenvatting.

### 2.1 Overname aanbevelingen

De rekenkamer deed in 2012 de volgende aanbevelingen:

1. *Maak onderscheid tussen verschillende soorten doelen, besteed bij 'veranderingsdoelen' veel aandacht aan de beleidstheorie en kies weloverwogen de streefcijfers bij de beoogde verandering.*
2. *Maak in de relatie met de instellingen onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering. Benader de instellingen in eerste geval meer als partner en in het tweede geval als opdrachtgever.*
3. *Doorbreek de disfunctionele cyclus die is ontstaan door beleids- en subsidiecyclus te strikt aan elkaar te koppelen. Beoordeel welzijnsinstellingen eerlijk aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken. Maak daarnaast efficiënt gebruik van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van outputgegevens om inzicht te krijgen in doelrealisatie.*
4. *Laat het bij de controle op het welzijnswerk om tellen en vertellen gaan. Vraag alleen die informatie waar ook werkelijk iets mee wordt gedaan, voer daarover het gesprek en maak daarvan een verslag.*
5. *Zorg dat procedures niet onnodig ingewikkeld zijn en niet voortdurend veranderen. Waar veranderingen nodig zijn, kan dit stapsgewijs. Zorg voor rust en zorg er voor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.*

Alle dagelijks besturen van de 6 betrokken stadsdelen reageerden op de aanbevelingen van de rekenkamer. De reacties van de dagelijks besturen waren zeer verschillend qua opbouw en inhoud.

De rekenkamer constateerde dat de kern van de aanbevelingen in de meeste reacties niet terugkwam. Zo gingen de stadsdelen niet in op de in aanbeveling 1 genoemde punten om veranderdoelen te onderscheiden, per veranderdoel een samenhangende beleidstheorie te ontwikkelen en daar bij weloverwogen streefdoelen te kiezen. Ook gaven de meeste stadsdelen geen reactie op het in aanbeveling 3 genoemde doorbreken van de disfunctionele cyclus van koppeling van beleids- en subsidiecyclus of de in aanbeveling 4 aangestipte betekenis van tellen en vertellen. Wel herkenden de dagelijks besturen zich in het in aanbeveling 2 genoemde onderscheid tussen inhoud en controle, maar waren zij overwegend van mening dat deze niet functioneel moeten worden onderscheiden. De reacties waren vaak weinig concreet. Er werd veelvuldig verwezen naar documenten en projecten waar de stadsdelen mee bezig waren en die verbeteringen tot gevolg zouden moeten hebben. De stadsdelen kozen hierbij grotendeels elk een eigen weg.

## 2.2 Behandeling in de stadsdeelraden

Van de zes stadsdelen waar het onderzoek op gericht was, is het rapport *Aansturing welzijnsinstellingen* alleen in Oost behandeld. Verder is in navolging op het rapport *Welzijn per contract* het rapport ook in stadsdeel Centrum besproken. Bij beide stadsdelen betreft het alleen een behandeling in de betreffende raadscommissie. Over de volgende punten is van gedachten gewisseld tussen de raadsleden onderling en met de verantwoordelijke wethouder:

- Of er scherpere keuzes kunnen of moeten worden gemaakt in de huidige mengvorm van publieke voorziening en maatschappelijke instelling.
- Het verbeteren van de aansturing van het welzijnswerk is een continu proces, wat in samenwerking met de instellingen wordt opgepakt. Het kwantificeren van welzijnswerk is complexe materie. In beide stadsdelen zouden hierin reeds stappen zijn gezet door middel van resultaatafspraken. Over de wenselijkheid om instellingen af te rekenen op prestaties, zijn wisselende uitspraken gedaan.
- Er is verder gewezen op het spanningsveld in de dubbele rol van ambtenaren richting raad en instellingen. Ook is het belang van het gericht vragen van verantwoordingsinformatie, het voeren van een gesprek daarover evenals goede dossiervorming aangestipt.

Over het overnemen van de aanbevelingen uit het rapport zijn geen expliciete besluiten genomen. In beide stadsdelen was de belangrijkste vraag in hoeverre de gesignaleerde knelpunten op het stadsdeel van toepassing waren vanwege de inmiddels ingezette verbeterlagen. In stadsdeel Centrum heeft de wethouder toegezegd de stadsdeelraad daarover nog op een later tijdstip te informeren.

## 2.3 Stand van zaken uitvoering aanbevelingen

### 2.3.1 Bruikbare beleidskaders

#### **Aanbeveling 1:**

*Maak onderscheid tussen verschillende soorten doelen, besteed bij 'veranderingsdoelen' veel aandacht aan de beleidstheorie en kies weloverwogen de streefcijfers bij de beoogde verandering.*

Binnen het oude bestuurlijke stelsel zijn door een groot aantal stadsdelen stappen gezet om effecten en doelstellingen te vertalen in concretere resultaten en bijbehorende indicatoren. Deze inspanningen van de stadsdelen zijn wel grotendeels verloren gegaan, omdat de oude beleidsvorming van de stadsdelen in het nieuwe bestuurlijke stelsel wordt vervangen door stedelijke beleidskaders en subsidieregels.

In het nieuwe bestuurlijke stelsel is er een stedelijk beleidskader voor het gehele sociale domein gekomen, waarin effecten en doelstellingen in samenhang zijn uitgewerkt en voorzien van meetbare effect- en prestatie-indicatoren. Vervolgens is met het stedelijke beleidskader en de nadere subsidieregels basisvoorzieningen een koppeling tussen doelstellingen en activiteiten gemaakt.

De jaren 2015-2016 vormden een transitieperiode, zodat de stadsdelen nu aan de start staan om het nieuwe stedelijke kader en de nadere regels basisvoorzieningen lokaal verder uit te werken in de subsidiecyclus. Er wordt gezamenlijk gewerkt aan een regulier monitoringsinstrument voor de basisvoorzieningen, waarbinnen streefwaarden per gebied voor beoogde effecten zullen worden bepaald. Van de stadsdelen Noord en Zuid is bekend dat zij de stedelijke doelstellingen (gaan) uitwerken in resultaten.

Bij de centrale stad heeft de RVA Armoedebestrijding resultaten en kwaliteitseisen uit het stedelijke beleidskader schuldhelpverlening uit 2013 (evenals andere belangrijke zaken) uitgewerkt in een dashboard van kritische prestatie-indicatoren, waar mogelijk voorzien van streefwaarden. Bij de individuele maatschappelijke dienstverlening (RVA Zorg) heeft in de transitieperiode de focus gelegen op de harmonisatie van prestatieafspraken en zijn in de opdrachtverlening van 2016 nog geen resultaat-indicatoren opgenomen. Daar wordt wel aan gewerkt.

We zien kortom dat zowel binnen het oude als nieuwe bestuurlijke stelsel aandacht is geweest voor een betere uitwerking van de beleidsambities, wat ook het oogmerk was van deze aanbeveling. De afgelopen twee jaar was er echter sprake van een transitieperiode, waarin de oude beleidskaders van de stadsdelen werden vervangen door nieuwe stedelijke beleidskaders. Met de vertaling naar de (lokale) subsidiecyclus is men nog volop bezig. Bij de schuldhelpverlening bestond in het oude bestuurlijke stelsel reeds een stedelijk beleidskader en na het mandateren van het opdrachtgeverschap aan de centrale stad wordt nu gewerkt met een dashboard met resultaat- en kwaliteitsindicatoren.

### **2.3.2 Onderscheid rollen beleids- en subsidiecyclus**

#### **Aanbeveling 2:**

*Maak in de relatie met de instellingen onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering. Benader de instellingen in het eerste geval meer als partner en in het tweede geval als opdrachtnemer.*

Binnen het oude bestuurlijke stelsel hadden de stadsdelen voor de welzijnsinstellingen een dubbelrol van partner en opdrachtgever. In het nieuwe bestuurlijke stelsel zijn verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen bij de aansturing van welzijnsinstellingen betrokken, wat een keur aan rollen oplevert. De stadsdelen gaan over inhoud en controle binnen het opdrachtgeverschap, maar delen het formuleren van de inhoud met de centrale stad (beleidsvorming) en de controle op de subsidieafspraken met het subsidiebureau (procesmatige ondersteuning). De centrale stad is daarbij ook zelf opdrachtgever voor een aantal welzijnstaken geworden en de gebiedsteams hebben tevens een rol in de daadwerkelijke uitvoering van het welzijnswerk.

Het is de vraag in hoeverre deze keur van gemeentelijke rollen transparant en werkbaar is. Medewerkers van de stadsdelen moeten nu met verschillende organisatieonderdelen afstemmen, die bovendien op grotere afstand staan. De onderlinge samenwerking verloopt beter, maar kent wel een aantal problemen. De samenwerking in de beleidsvorming was in het begin een zoektocht, maar de stadsdelen (en de instellingen) hebben aangegeven daarbij door de centrale stad steeds beter te worden betrokken. Bij de ene afdeling krijgt de samenwerking wel sneller vorm dan bij de andere. De samenwerking met de medewerkers van het subsidiebureau die een aantal dagdelen bij de stadsdelen zijn gepositioneerd, wordt als positief beoordeeld. De bereikbaarheid van het subsidiebureau daarbuiten kan beter. Tevens zou de formatie van de ondersteuning onvoldoende continu zijn geweest. De samenhang tussen de subsidiecyclus (reguliere basisvoorzieningen) en gebiedscyclus (aanvullende projecten op basis van geconstateerde opgaven per gebied) komt als belangrijk aandachtspunt naar voren. De rollen van de gebiedspools (subsidieopdrachtgever) en gebiedsteams (samenwerkingspartner in uitvoering) lopen soms door elkaar.

Ook de instellingen hebben te maken met de verschillende gemeentelijke partijen. Zij geven aan met name bij de stadsdelen geen duidelijk aanspreekpunt te hebben, mede door de vele personeelwijzigingen. Het opdrachtgeverschap is binnen de verschillende gemeentelijke onderdelen zeer verschillend ingericht. Daarbij zien we alleen bij de RVA Zorg en stadsdeel Zuid (wat betreft de grote welzijnsinstellingen) dat het inhoudelijke formuleren van de opdracht en de beschikking en het controleren op de subsidieafspraken bij verschillende ambtenaren is belegd. Over de wenselijkheid van deze scheiding tussen inhoud en controle wordt door onze gesprekspartners wisselend gedacht.

Met name de partnerrol van de stadsdelen is ingewikkeld. De centrale stad gaat in het nieuwe bestuurlijke stelsel over beleidsvorming; de beleidscapaciteit bij de stadsdelen is nog maar beperkt. Binnen het opdrachtgeverschap kennen de stadsdelen echter nog een inhoudelijke rol bij het formuleren van de opdracht en de beschikking. De stadsdelen lijken nog zoekende in de invulling daarvan. De instellingen geven in ieder geval aan de inhoudelijke sturing vanuit de stadsdelen de afgelopen twee jaar beperkt te hebben gevonden.

De rekenkamer constateert dat zij in 2012 in deze aanbeveling vooral een verschil in attitude tussen de rollen van partner en opdrachtgever heeft bepleit. Dat is zeker ook nu nog relevant. Mede door de wijzigingen in het bestuurlijk stelsel is een keur van gemeentelijke rollen ontstaan, die niet altijd transparant lijkt en waarvan het de vraag is of ze werkbaar is. In de toelichting op de aanbeveling spreekt de rekenkamer zich er voor uit om in de relatie met de instellingen een onderscheid te maken tussen bepaling van de inhoud en controle door deze rollen bij verschillende ambtenaren te beleggen. Het is de vraag of een dergelijk strikt onderscheid zinvol is.



### 2.3.3 Onderscheid tussen beoordeling beleids- en subsidiecyclus

#### **Aanbeveling 3**

*Doorbreek de disfunctionele cyclus die is ontstaan door beleid- en subsidiecyclus te strikt aan elkaar te koppelen. Beoordeel welzijnsorganisaties eerlijk aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken. Maak daarnaast efficiënt gebruik van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van outputgegevens om inzicht te krijgen in doelrealisatie.*

Binnen het oude bestuurlijke stelsel zijn er pogingen ondernomen door de stadsdelen om meer inzicht te krijgen in de behaalde resultaten. De afgelopen tijd was er echter sprake van een transitieperiode waarin met name is gewerkt met prestatieafspraken. Wel zien we dat verschillende stadsdelen en de RVA Zorg (opnieuw) met resultaatsturing (willen) gaan werken. Bij de RVA Armoedebestrijding is daar met het dashboard van kritische prestatie-indicatoren reeds in 2016 sprake van. De uiteindelijke afrekening heeft vooralsnog meestal op behaalde prestaties plaatsgevonden.

Bij de instellingen leeft echter onvrede over de huidige manier waarop zij zich moeten verantwoorden. Zij vinden dat die (met uitzondering van de RVA Armoedebestrijding) weinig tot niets zegt over de kwaliteit en resultaten van het werk. Ze geven aan dat in het verleden met een aantal stadsdelen is gewerkt aan betere verantwoordingsinformatie, maar dat dit met de bestuurlijke reorganisatie is verdwenen. De rekenkamer meent dat er – op uitzonderingen na (RVA Armoedebestrijding) - in de afgelopen jaren weinig vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van dit deel van de aanbeveling. We zien wel dat verschillende andere organisatieonderdelen dit ook (weer) oppakken.

Meer ruimte voor professionals is verder een van de uitgangspunten bij de nieuwe inrichting van het sociale domein. De stadsdelen Noord en Oost proberen daar met de integrale opdracht 2017 ook invulling aan te geven. Er wordt aan de instellingen gevraagd om zelf een voorstel te schrijven over 'hoe' zij invulling gaan geven aan de opdracht. Tegelijkertijd zeggen verschillende gesprekspartners dat het in de praktijk lastig is om het 'hoe' helemaal bij de instelling te laten. Met de gebiedsteams is de gemeente zelf ook meer betrokken geraakt bij het 'hoe'. De instellingen geven aan dat de gemeente zich nog teveel – zelfs meer dan in het verleden – bezighoudt met het 'hoe'.

### 2.3.4 Adequate controle

#### **Aanbeveling 4.**

*Laat het bij de controle op het welzijnswerk om tellen en vertellen gaan. Vraag alleen die informatie waar ook werkelijk iets mee wordt gedaan, voer daarover het gesprek en maak daarvan een verslag.*

Er lijken weinig concrete stappen gezet om de verantwoordingsinformatie in te perken, maar er is daarvoor hier en daar wel aandacht geweest. Het vinden van een juiste balans blijkt in de praktijk lastig. Het vraagt ook om vertrouwen in de professionaliteit van de instellingen en dat lijkt op gespannen voet te staan met de

(bestuurlijke) wens naar controle. Bij de individuele maatschappelijke dienstverlening (RVA Zorg) en stadsdeel Oost doen de instellingen voor 2017 een eigen voorstel met betrekking tot de verantwoordingsinformatie.

De intentie van de RVA's en stadsdelen is verder om ruimte te bieden aan het verhaal achter de cijfers binnen de verantwoordingsrapportages en -overleggen. Ook probeert men op andere wijzen inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk. Vooral de RVA Armoedebestrijding heeft hierin stappen gezet. De instellingen geven echter aan dat de aandacht voor vertellen sterk afhankelijk is van de individuele ambtenaar.

Van overleggen worden over het algemeen verslagen gemaakt. Bij de stedelijke implementatie van de Visie op subsidies en een eigen project van stadsdeel Zuid wil men nog een extra slag maken rondom (uniforme) dossiervorming. Een aandachtspunt is dat er momenteel zowel subsidiestukken in het stedelijke subsidiebeheersysteem als in eigen documentensystemen van gemeentelijke organisatieonderdelen worden opgeslagen. Dat kan tot versnippering van subsidiedossiers leiden.

### **2.3.5 Eenvoudige, uniforme en continue subsidieprocedures**

#### **Aanbeveling 5.**

*Zorg dat procedures niet onnodig ingewikkeld zijn en niet voortdurend veranderen. Waar veranderingen nodig zijn, kan dit stapsgewijs. Zorg voor rust en zorg er voor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.*

Met alle reorganisaties was er de afgelopen tijd geen sprake van een rustig proces. Er is wel winst geboekt met betrekking tot eenvoud en uniformiteit door middel van stedelijke beleidskaders, subsidieverordeningen en nadere regels. Ook worden subsidies afgehandeld volgens een stedelijk uniform subsidieproces met behulp van een stedelijk subsidiebeheersysteem. Het beheersysteem en het werken met de nieuwe subsidiesystematiek vraagt echter nog wel om doorontwikkeling.

Waar de stadsdelen eerst primair verantwoordelijk waren voor de aansturing van welzijnsinstellingen, zijn er in het nieuwe bestuurlijke stelsel bevoegdheden in de uitvoering van het welzijnswerk naar de centrale stad overgegaan. Binnen de nieuwe organisatie van het sociaal domein vervult de maatschappelijke dienstverlening een sleutelrol tussen de wijkteams en basisvoorzieningen, zodat het opdrachtgeverschap is verknipt over centrale stad en stadsdelen. Dat leidt bij de gecentraliseerde taken tot meer uniformiteit, maar tegelijkertijd tot meer opdrachtgevers voor de instellingen. De afstemming tussen deze opdrachtgevers is zowel bij de opdrachtformulering als bij de verantwoording een ingewikkeld traject en wordt nog ingewikkelder wanneer de stadsdelen het opdrachtgeverschap rondom de basisvoorzieningen integraal gaan inrichten. Verder is het de vraag hoe de incidentele projecten van de centrale stad zich verhouden tot de verantwoordelijkheid van de stadsdelen om op basis van lokale omstandigheden een passend regulier basisaanbod van welzijnsinstellingen in te richten.

Het indienen van subsidieaanvragen per subsidieregeling is verder niet gebruiksvriendelijk voor de grotere welzijnsinstellingen en het belemmert de wens van integraal werken. Ook voor instellingen met meervoudige opdrachtgevers is het maar ten dele eenvoudiger geworden. Zij hoeven algemene stukken maar eenmaal aan te leveren en voor zeer complexe subsidierelaties is inmiddels een procescoördinator bij het subsidiebureau aangesteld. De instellingen hebben echter nog steeds inhoudelijk te maken met verschillende RVA's en stadsdelen. In de praktijk zou daardoor de financiering nog teveel per werkveld verlopen, waardoor de instellingen in de aanvraag, uitvoering en verantwoording kunstmatig zaken van elkaar moeten scheiden.

We constateren dat het proces in de afgelopen jaren zeker niet rustig was. De procedure en de inrichting van de subsidieverlening is uniformer geworden, maar dit betekent niet altijd dat het daarmee minder ingewikkeld is geworden.



## 3 Analyse en aanbevelingen

### 3.1 Hoofdconclusies

Op grond van de bevindingen komen we tot de volgende hoofdconclusies:

1. Onze conclusie uit 2012 dat aan de zakelijke aansturing van het welzijnswerk een aantal hardnekkige problemen kleeft, blijft staan. Er lijkt zelfs sprake van een meer hybride mengvorm.
2. Er is in de afgelopen jaren veel in gang gezet en veranderd, wat positieve resultaten, maar ook onrust heeft opgeleverd. Er zijn nog behoorlijk wat punten die moeten worden doordacht en wachten op een antwoord.

De hoofdconclusies berusten op de volgende conclusies over onderzochte deelaspecten:

1. Er zijn pogingen ondernomen om het werk van instellingen beter te beoordelen, maar dit is, mede vanwege de transitiejaren, slechts op een enkele plek van de grond gekomen. Er wordt nog steeds veel verantwoordingsinformatie opgevraagd. Er lijkt meer aandacht te zijn voor vertellen en dossiervorming, maar ook hier zijn verbeteringen mogelijk.
2. De vermenging van de rollen van de gemeente als partner en opdrachtgever is nog sterker geworden. Het algemene idee van de verantwoordelijkheid voor beleid bij de centrale stad en voor de uitvoering bij de stadsdelen werkt in de praktijk anders uit. De centrale stad is immers ook verantwoordelijk voor een deel van de uitvoering en bestuurscommissies werken bij het maken van opdrachtformuleringen en het opstellen van beschikkingen beleid inhoudelijk verder uit.
3. Instellingen hebben daardoor met verschillende opdrachtgevers te maken gekregen. Het gesplitste opdrachtgeverschap voor de maatschappelijke dienstverlening pakt ongelukkig uit voor de instellingen en zorgt voor veel overleg in de gemeente.
4. Integraal werken staat haaks op een verdere verzakelijking van het welzijnswerk. Ook gemeentelijke procedures sluiten daar nog niet altijd op aan, zoals het indienen van aanvragen per subsidieregeling.
5. De rol van de gemeente als uitvoerder in de gebieden zorgt voor nieuwe complexiteiten.

### 3.2 Analyse

Sinds 2012 zijn de gemeentelijke taken binnen het sociaal domein, de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen centrale stad en stadsdelen en de werkwijzen die de gemeente daarbij hanteert gewijzigd. Ook is de organisatie van het subsidieproces ingrijpend veranderd. Bij een standaardopvolgingsonderzoek eindigen wij met een conclusie over de mate waarin de aanbevelingen uit het rapport zijn opgevolgd door het college evenals resterende aandachtspunten die wij daarbij constateren. Dat is in

dit geval echter weinig zinvol, omdat de aansturing van welzijnswerk plaatsvindt in een substantieel andere context dan in 2012. Een aantal aanbevelingen vinden wij echter ook in de nieuwe context nog relevant, zodat wij daar nogmaals uw aandacht op willen vestigen. Daarnaast zijn er in dit opvolgingsonderzoek een aantal knelpunten naar voren gekomen met betrekking tot de nieuwe context waarin de aansturing van welzijnsinstellingen plaatsvindt.

We zijn in dit wat afwijkende opvolgingsonderzoek terughoudend geweest in onze oordelen en zullen bij de aanbevelingen ons beperken tot het advies om bij de verdere ontwikkeling van de aansturing van het welzijnswerk sommige oude aanbevelingen nog ter harte te nemen en aandacht te besteden aan de nieuwe knelpunten die wij hebben gesignaleerd.

### 3.3 Aanbevelingen rapport 2012

- *Bruikbare beleidskaders en zinvolle verantwoordingsinformatie (aanbeveling 1, 3 en 4)*  
Onze eerste aanbeveling richtte zich op het verbeteren van de kwaliteit van de beleidskaders, zodat zij bruikbaar waren om als basis te kunnen dienen voor de opdrachtverlening aan welzijnsinstellingen. Met onze derde en vierde aanbeveling wilden wij bewerkstelligen dat er alleen verantwoordingsinformatie wordt opgevraagd waar de gemeente in de beoordeling van de instelling ook daadwerkelijk gebruik van maakt. Instellingen moeten daarbij eerlijk beoordeeld worden op geleverde prestaties. Om inzicht te krijgen in de doelrealisatie zou daarnaast gebruik kunnen worden gemaakt van resultaatgegevens.

Er is in de afgelopen jaren gewerkt aan een betere uitwerking van beleidsambities. In het nieuwe bestuurlijke stelsel is er een stedelijk beleidskader opgesteld voor het hele sociale domein, waarbij effecten en doelstellingen in samenhang zijn uitgewerkt. Met de vertaling naar resultaten en prestaties binnen de lokale subsidiecyclus is men nog volop bezig. In het oude bestuurlijke stelsel zijn door verschillende stadsdelen concrete resultaten benoemd. Bij verschillende onderzochte RVA's en stadsdelen bestaat zeker de wil om het gebruik van resultaatgegevens (wederom) op te pakken, maar vanwege de transitiejaren is dit tot nu toe nog maar beperkt van de grond gekomen. Ook in de gesprekken met instellingen is naar voren gekomen dat zij vinden dat de huidige verantwoordingsinformatie weinig zegt over de resultaten en kwaliteit van het werk. Dat zou in het verleden bij sommige stadsdelen anders zijn geweest. Verder zien we dat de bestuurlijke zucht naar 'in control zijn' nog steeds leidt tot veel verantwoordingsinformatie, die niet altijd nodig is. Er is wel aandacht geweest voor het probleem, maar het heeft maar in beperkte mate tot concrete maatregelen geleid.

Een kwantitatieve verantwoording van de resultaten van welzijnswerk is complex. De verwachte maatschappelijke effecten liggen immers vaak wat verder weg in de tijd en er kunnen vele andere factoren van invloed zijn. Deze relatieve onzekerheid creëert bestuurlijke valkuilen. Men kan om steeds meer (kwantitatieve) gegevens vragen of juist de verantwoording niet meer serieus nemen en alleen nog maar afgaan op een

bestuurlijk gevoel. Het ergste is de combinatie waarbij er veel gegevens worden opgevraagd die vervolgens niet echt worden gebruikt. Dit laatste was een constatering in ons oorspronkelijke onderzoek en onze zorg op dit punt is nog steeds niet weggenomen.

We willen de gemeente stimuleren om verder te gaan met het ontwikkelen van efficiënte indicatoren voor maatschappelijke effecten, resultaten en prestaties. Daarbij onderstrepen we nogmaals de praktische bruikbaarheid van een bondige samenhangende beleidstheorie. Een dergelijke theorie maakt de redenering zichtbaar en geeft daarmee handvatten om mijlpalen te benoemen en daaraan indicatoren te koppelen.

Behalve de beleidstheorie, waarin de visie van het bestuur en de kennis van de beleidsambtenaren is neergelegd, is ook de praktijkkennis van de instellingen belangrijk bij het uitwerken van doelstellingen naar resultaten en prestaties. Dat zal leiden tot informatie die de instellingen zelf zinvol achten om hun functioneren te beoordelen. Sommige gemeentelijke organisatieonderdelen geven instellingen al de ruimte om een voorstel te doen over wat zij nuttige verantwoordingsinformatie vinden. Het is zinvol om die ervaringen te delen.

- *Balans tussen tellen en vertellen en verslaglegging (aanbeveling 4)*

De beoordeling van instellingen moet niet alleen plaatsvinden op basis van kwantitatieve verantwoordingsinformatie. We zien dat de gemeente die intentie ook wel heeft, maar krijgen van instellingen te horen dat de ruimte voor het verhaal achter de cijfers in de praktijk sterk verschilt tussen ambtenaren.

Verslagen van gesprekken tussen instelling en ambtenaar kunnen een zinnig onderdeel zijn van dat verhaal. Verslagen worden wel gemaakt, maar het toevoegen van zo'n verslag of andere aanvullende stukken in het subsidiebeheersysteem loopt nog niet soepel. Daarbij kan een rol spelen dat de inhoudelijke medewerkers dat niet zelf rechtstreeks kunnen doen. Er kan daardoor versnippering van subsidiedossiers ontstaan, als dat soort documenten op eigen systemen van RVA's en stadsdelen wordt opgeslagen.

Het lijkt ons dan ook goed om - bijvoorbeeld in het leerprogramma over de nieuwe subsidiesystematiek of de nieuwe wijze van voortgangsbewaking, die ten tijde van rekenkameronderzoek in ontwikkeling waren - ook aandacht te besteden aan een goede balans tussen tellen en vertellen en een uniforme wijze van dossiervorming.

- *Eenvoudige, uniforme en continue subsidieprocedures (aanbeveling 5)*

In 2012 zagen we veel verschillen tussen en binnen stadsdelen. Er is winst geboekt met betrekking tot eenvoud en uniformiteit door middel van stedelijke beleidskaders, subsidieverordeningen en nadere regels. Daarnaast worden subsidies afgehandeld volgens een stedelijk uniform subsidieproces met behulp van een stedelijk subsidiebeheersysteem.

Een resterend probleem dat in het opvolgingsonderzoek naar voren is gekomen, is dat de Amsterdamse subsidiesystematiek de wens van integraal werken doorkruist. Instellingen moeten hun activiteiten met bijbehorend budget kunstmatig scheiden naar de verschillende subsidieregelingen. Het (systeemtechnisch) mogelijk maken van een gecombineerde aanvraag voor verschillende subsidieregelingen per budgethouder zou een eerste stap zijn om het integraal werken voor instellingen eenvoudiger te maken.

In 2012 zagen we verder dat procedures voortdurend wijzigden. Vanwege alle veranderingen sinds 2012 kunnen we de afgelopen jaren niet spreken van een rustig proces. Er is veel aandacht uitgegaan naar diverse reorganisaties. Met het aflopen van de transitiejaren voor de decentralisaties willen we bij de doorontwikkeling van de nieuwe inrichting van het sociaal domein evenals de organisatie van het subsidieproces dan ook benadrukken veranderingen stapsgewijs in bestaande procedures door te voeren, zodat de aandacht vooral gericht kan blijven op de inhoud.

*Aanbeveling 1 Besteed bij de verdere verbetering van de aansturing van het welzijnswerk aandacht aan de hierboven genoemde oude, maar ook hardnekkige knelpunten, waar eerdere aanbevelingen ook al aandacht voor hebben gevraagd:*

- De uitwerking van gewenste maatschappelijke effecten in betekenisvolle resultaat- en prestatie-indicatoren schiet nog tekort
- Er is meer aandacht voor vertellen en verslaglegging, maar een goede balans tussen tellen en vertellen is nog niet gevonden en de dossiervorming is nog versnipperd.
- Het eenvoudiger maken van integraal werken is belangrijk bij de verdere ontwikkeling van het subsidieproces.

### **3.4 Nieuwe knelpunten (gegeven de nieuwe context)**

We hebben geen grondig nieuw onderzoek gedaan. Er is ons echter wel een aantal zaken opgevallen bij dit opvolgingsonderzoek en die willen we graag meegeven. Sinds 2012 is de context waarin de aansturing van welzijnsinstellingen plaatsvindt substantieel gewijzigd, mede vanwege de drie decentralisaties en het nieuwe bestuurlijke stelsel. Wij zien daarbij een aantal nieuwe knelpunten in de aansturing van welzijnsinstellingen die te maken hebben met de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen centrale stad en stadsdelen en de gehanteerde werkwijzen in het sociaal domein.



### 1. *Spanning tussen inhoud en controle*

In 2012 constateerde de rekenkamer dat de stadsdelen een dubbelrol hadden van zowel partner als opdrachtgever. Dat ging niet altijd goed. Er is daarom aanbevolen om in de relatie met de instellingen onderscheid te maken tussen bepaling van de inhoud enerzijds en anderzijds controle op de uitvoering. Bij bepaling van de inhoud kunnen instellingen als partners worden betrokken, maar de controle van de uitvoering vraagt om een andere houding van de gemeente ten opzichte van een instelling.

In het nieuwe bestuurlijke stelsel ligt een belangrijk deel van de inhoud voor de stadsdelen vast. De centrale stad bepaalt immers het beleid en de bestuurscommissies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van welzijnswerk. In de praktijk ligt het niet zo zwart-wit. De centrale stad is ook gedeeltelijk opdrachtgever en de bestuurscommissies werken het beleid verder uit bij het formuleren van de subsidieopdracht.<sup>4</sup> De rollen rond enerzijds uitvoering en anderzijds controle zijn dus nog meer verweven geraakt. Een scheiding tussen ambtenaren die de inhoud vaststellen en ambtenaren die controleren, zoals we in 2012 voorstelden, wordt dan al snel kunstmatig en misschien ook ongewenst.

Wij hebben echter in 2012 vooral willen benadrukken dat het controleren van de uitvoering een andere attitude vergt dan het samen met instellingen nadenken over wat er in bepaalde gebieden moet gebeuren. Die constatering is zeker ook nu nog relevant, want checks and balances door middel van een onafhankelijke controle van de gemeente op de uitvoering van de instellingen blijven noodzakelijk. Maar er zijn ook andere manieren om een betere controle te bewerkstelligen. Bij de controle op instellingen kan bijvoorbeeld ook gebruik gemaakt worden van het 'vier ogen principe'.

### 2. *Gedeeld opdrachtgeverschap*

De stadsdelen zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het welzijnswerk, maar in het nieuwe bestuurlijke stelsel is de centrale stad ook opdrachtgever bij sommige taken. Voor instellingen heeft dat als voordeel dat ze bij deze taken niet meer met verschillende stadsdelen te maken hebben. Anderzijds worden grote welzijnsinstellingen die veel verschillende taken uitvoeren nu met nog meer opdrachtgevers geconfronteerd. Ze hebben nu niet alleen te maken met verschillende stadsdelen, maar ook met verschillende RVA's.

Bij de maatschappelijke dienstverlening proberen de drie opdrachtgevers (RVA Zorg, RVA Armoedebestrijding en stadsdelen) een en ander af te stemmen. Men ervaart dat echter als ingewikkeld en het is ook maar gedeeltelijk van de grond gekomen. De inzet van de RVA Armoedebestrijding bij de gezamenlijke verantwoordingsgesprekken is bovendien aangepast naar eenmaal per jaar. Dat betekent dat zij zich in

---

<sup>4</sup> De bestuurscommissies kiezen daarbij niet altijd een weg die in het verlengde ligt van het programma van het college. De Commissie Brenninkmeijer heeft onlangs gewezen op de gevolgen van het zogenaamde dubbelmandaat. Zie: Amsterdam 2020. Advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam, 15 juli 2016.

principe hebben teruggetrokken uit de gezamenlijke tussentijdse verantwoordings-overleggen. Ook de twee stadsdelen die in 2017 een integrale opdracht voor hun eigen collectieve activiteiten uitgeven, doen niet meer mee aan de gezamenlijke producten. Zeker gegeven deze nieuwe ontwikkelingen is het belangrijk om na te denken over de vraag hoe de situatie voor de instellingen werkbaar gehouden kan worden.

### 3. *Verzakelijking subsidierelaties versus nieuwe werkwijzen sociaal domein*

In 2012 werd geconcludeerd dat een zakelijke aansturing van welzijnsinstellingen in de praktijk leidt tot een hybride mengvorm van een publieke voorziening en een maatschappelijke instelling, die niet goed functioneert. In 2015 is de stedelijke *Visie op subsidies* door de gemeenteraad vastgesteld. Via de visie lijkt de gemeente te streven naar een meer zakelijke relatie met instellingen die gemeentelijke taken uitvoeren.

Bij de nieuwe inrichting van het sociaal domein zijn de dragende samenleving, integraal werken en gebiedsgericht werken belangrijke uitgangspunten. Instellingen moeten burgers stimuleren en ondersteunen om problemen zelf en met elkaar op te lossen en bovendien dienen instellingen samen te werken om problemen integraal (per gebied) te kunnen benaderen. Binnen de gebiedsteams is de gemeente zelf ook actief geworden in het stimuleren en faciliteren van de dragende samenleving. Dat zijn stappen richting een netwerkstructuur, waarin overheid, maatschappelijke partners (onderling) en burgers gezamenlijk problemen signaleren en oppakken.

Deze twee ontwikkelingen roepen twee vragen op. Een eerste belangrijke vraag is of een zakelijke aansturing een verdergaande samenwerking tussen instellingen niet in de weg staat. Het integraal benaderen van problemen (per gebied) verlangt samenwerking tussen instellingen. Het is de vraag of het voor instellingen werkbaar is om tegelijkertijd in een periodieke open aanbestedingsronde of subsidietender als concurrenten tegenover elkaar te staan.

Een tweede belangrijke vraag gaat over de rol van de gemeente als uitvoerder in de gebieden. Wat betekent dat? Welke rol neemt de gemeente dan op zich? We constateren dat dit in de praktijk tot verwarring kan leiden. Als (ambtelijke) leden van de gebiedsteams welzijnsinstellingen aanspreken op wat ze moeten doen of wanneer gemeentelijke opdrachtgevers informatie opvragen bij de gebiedsteams ten behoeve van de beoordeling van instellingen is het de vraag wat de status daarvan is. Als de gemeente besluit om het welzijnswerk uit te laten voeren door instellingen, spoort dat niet met directe bemoeienis van de gemeente op de werkvloer. Er is een bewuste afweging nodig hoe men hier mee wil om gaan.

*Aanbeveling 2 Besteed bij de verdere verbetering van de aansturing van het welzijnswerk aandacht aan de hierboven genoemde nieuwe knelpunten (gegeven de nieuwe context), die bij dit opvolgingsonderzoek zijn gesignaleerd:*

- De rolverdeling bij de bepaling van de inhoud enerzijds en de uitvoering anderzijds is nog complexer geworden sinds 2012. Het is belangrijk om goed na te denken over de vraag hoe in die context een onafhankelijke controle door de gemeente van de uitvoering door de instellingen vorm moet krijgen.
- Instellingen hebben soms te maken met meerdere gemeentelijke opdrachtgevers, waarbij de onderlinge afstemming niet altijd goed is geregeld.
- Er zit spanning tussen de wens tot een zakelijke relatie zoals geformuleerd in de *Visie op subsidies* en het streven naar meer partnerschap tussen instellingen onderling binnen het integraal werken.
- Er zit spanning tussen het maken van algemene afspraken met instellingen over de uitvoering en directe bemoeienis met de uitvoering door de gemeente



## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft op 4 oktober 2016 het conceptrapport (bestaande uit een concept bestuurlijk rapport en een concept onderzoeksrapport) voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. Op 26 oktober 2016 ontving de rekenkamer de reactie van het college. Hierna volgt eerst de integrale tekst van deze reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer hierop.

### 4.1 Bestuurlijke reactie

Op 3 oktober jl. hebben wij van u het concept bestuurlijk rapport *Opvolgingsonderzoek Aansturing welzijnsinstellingen* ontvangen. In uw begeleidende brief nodigt u ons uit, conform de procedure bestuurlijk wederhoor, te reageren op de conclusies en aandachtspunten. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid en hierbij treft u onze bestuurlijke reactie aan, die mede tot stand is gekomen met instemming van de portefeuillehouders welzijn van de stadsdelen.

Onze reactie bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Algemene reactie
2. Reactie op de conclusies op grond van de bevindingen
3. Reactie op de nieuwe aanbevelingen

#### 1. Algemene reactie

Allereerst willen wij u bedanken voor het (opvolgings)onderzoek dat de Rekenkamer Metropool Amsterdam (verder te noemen: de rekenkamer) heeft verricht naar de wijze waarop Amsterdam de aansturing van welzijnsinstellingen heeft ingericht en uitvoert. Het onderzoek geeft handvatten voor verdere verbetering.

Zoals u zelf ook aangeeft is de context waarbinnen de aansturing van welzijnsinstellingen in Amsterdam plaatsvindt ingrijpend veranderd sinds 2012. De gemeente heeft een aantal grote klussen geklaard: de wijziging in het bestuurlijk stelsel, de transitie in de zorg met de 3 decentralisaties, de organisatie-ontwikkeling, de implementatie van de Visie op subsidies en de ontwikkeling van een eenduidig beleids- en subsidiekader voor de basisvoorzieningen in de stadsdelen.

U constateert dat Amsterdam ondanks de roerige tijden een aantal belangrijke stappen heeft gezet in de verbetering van de aansturing van welzijnsinstellingen en gecommitteerd is aan doorontwikkeling. Het is een complex proces waarbij idealiter de verschillende onderdelen van de gemeente gesynchroniseerd en afgestemd verbeteringen aanbrengen. Dit loopt niet altijd soepel - uw bevindingen geven daar een beeld van - maar stap voor stap komen we uit op een steeds betere werkwijze, die ook voor de instellingen werkbaarder is.

Anders dan bij andere opvolgingsonderzoeken sluit u niet af met een conclusie over de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd. Gezien de sterk veranderde context waarin de aansturing van welzijnswerk plaatsvindt, acht u het zinvoller de gemeente te wijzen op de aanbevelingen die in de nieuwe context nog steeds relevant zijn en op enkele knelpunten die de rekenkamer in de nieuwe context heeft opgemerkt. Hieronder geven wij eerst een reactie op uw conclusies op grond van de bevindingen en vervolgens op de nieuwe of aangescherpte aanbevelingen.

## **2. Reactie op de conclusies op grond van de bevindingen**

De rekenkamer is positief over de totstandkoming van het stedelijk beleidskader voor de basisvoorzieningen, de uitwerking daarvan in de subsidieregeling, het uniforme subsidieproces en de ontwikkeling naar sturen aan de hand van resultaatindicatoren bij een aantal organisatieonderdelen. Het college ziet de stadsbrede beleidsafspraken en de uniforme processen als voorwaardelijk voor volgende stappen in de verbetering van de aansturing van welzijnsinstellingen. De ervaring van de "voorlopers", zoals de aansturing van de schulddienstverlening, dient daarbij als voorbeeld.

De conclusies van de rekenkamer zijn vooral gericht op wat in de ogen van de rekenkamer nog (verdere) verbetering behoeft.

Op grond van de bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende hoofdconclusies:

1. *De conclusie uit 2012 dat aan de zakelijke aansturing van het welzijnswerk een aantal hardnekkige problemen kleeft, blijft staan. Er lijkt zelfs sprake van een meer hybride mengvorm.*
2. *Er is in de afgelopen jaren veel in gang gezet en veranderd, wat positieve resultaten, maar ook onrust heeft opgeleverd. Er zijn nog behoorlijk wat punten die moeten worden doordacht en wachten op een antwoord.*

De hoofdconclusies van de rekenkamer berusten op conclusies over de onderzochte deelaspecten. Hieronder volgt een reactie op deze conclusies.

1. *Er zijn pogingen ondernomen om het werk van instellingen beter te beoordelen, maar dit is, mede vanwege de transitiejaren, slechts op een enkele plek van de grond gekomen. Er wordt nog steeds veel verantwoordingsinformatie opgevraagd. Er lijkt meer aandacht te zijn voor vertellen en dossiervorming, maar ook hier zijn verbeteringen mogelijk.*

### Reactie:

Met het vaststellen van het Meerjarenbeleidsplan sociaal en de uitwerking daarvan in het Stedelijk kader afspraken basisvoorzieningen en de gelijknamige subsidieregeling, hebben stad en stadsdelen een goede basis gelegd om vervolgstappen te zetten in de aansturing van de welzijnsinstellingen. Doordat er nu eenduidige afspraken zijn over de basisvoorzieningen wordt het ook mogelijk om meer uniform te gaan monitoren. Dit moet echter nog wel verder worden uitgewerkt.

Wij herkennen het beeld dat ten aanzien van sturen op resultaten verdere ontwikkeling gewenst is. Nog te vaak wordt gevraagd naar verantwoordingsinformatie die onvoldoende inzicht geeft in de kwaliteit en de

resultaten van het welzijnswerk. Het is een weerbaarstig vraagstuk. We zien het als een belangrijke opgave om hierop snel tot een doorbraak te komen: werkend vanuit de praktijk en samen met de uitvoerende instellingen, waarbij gebruik gemaakt wordt van de ervaringen die zijn opgedaan bij de aansturing van schulddienstverlening. In onze reactie op de aanbevelingen uit het opvolgingsonderzoek gaan we nader in op de maatregelen.

- 2. De vermenging van de rollen van de gemeente als partner en opdrachtgever is nog sterker geworden. Het algemene idee van de verantwoordelijkheid voor beleid bij de centrale stad en voor de uitvoering bij de stadsdelen werkt in de praktijk anders uit. De centrale stad is immers ook verantwoordelijk voor een deel van de uitvoering en bestuurscommissies werken bij het maken van opdrachtformuleringen en het opstellen van beschikkingen beleid inhoudelijk verder uit.*

Reactie:

Het college onderschrijft het belang van consistente uitvoering van de verschillende gemeentelijke rollen binnen de relatie met de welzijnsinstellingen. De gemeente vervult verschillende rollen en dient die rolvast uit te voeren. Professioneel opdrachtgeverschap is dan ook een belangrijk speerpunt van het college. De bredere inbedding van de 10 wegen naar een professioneler opdrachtgeverschap is hier een duidelijk voorbeeld van.<sup>5</sup>

Ten aanzien van de controle op de uitvoering neemt het college het advies van de rekenkamer over om daarbij gebruik te maken van het vier ogenprincipe. Het is het zoeken naar een samenwerkingsvorm waarin de gemeente met de gesubsidieerde instellingen samenwerkt vanwege hun deskundigheid, en niet en detail elke activiteit wil bepalen, maar hun expertise en inzichten optimaal wil benutten. Tegelijkertijd blijft controle op de uitvoering door de gemeente als opdrachtgever noodzakelijk.

- 3. Instellingen hebben daardoor met verschillende opdrachtgevers te maken gekregen. Het gesplitste opdrachtgeverschap voor de maatschappelijke dienstverlening pakt ongelukkig uit voor de instellingen en zorgt voor veel overleg in de gemeente.*

Reactie:

De bestuurlijke stelselwijziging van Amsterdam in 2014 is aanleiding geweest om het opdrachtgeverschap van de maatschappelijke dienstverlening te beleggen bij de bestuurscommissies en de afdelingen Zorg en Armoedebestrijding. Vanaf dat moment is er gestuurd op gezamenlijk opdrachtgeverschap, de werkwijze daarbij is nog in ontwikkeling. Ondertussen zijn er afspraken gemaakt ten behoeve van het opdrachtgeverschap voor het product schulddienstverlening. De bestuurscommissies hebben de RVE Inkomen gemandateerd de middelen voor schulddienstverlening te beschikken. Hierdoor zijn er al stappen ter verbetering gemaakt in het opdrachtgeverschap voor het product schulddienstverlening.

---

<sup>5</sup> De 10 wegen naar een innovatiever aanbestedingsbeleid en professioneler opdrachtgeverschap. Implementatieplan (geaccordeerd door GMT 24-02-2016).

Verder zetten we deze bestuursperiode in op een aantal verbeteringen in het opdrachtgeverschap. Zo wordt momenteel onderzocht of we tot uniformering van de kostprijs per werksoort kunnen komen.

4. *Integraal werken staat haaks op een verdere verzakelijking van het welzijnswerk. Ook gemeentelijke procedures sluiten daar nog niet altijd op aan, zoals het indienen van aanvragen per subsidieregeling.*

Reactie:

Het college onderschrijft niet de conclusie van de rekenkamer dat verzakelijking verdergaande samenwerking tussen instellingen verstoort. Het college wil subsidiegelden doelmatiger en effectiever besteden. Daarvoor kan het soms nodig zijn aanvragen onderling te vergelijken en met instellingen vervolgens zakelijke afspraken te maken en deze te bewaken. Als de gemeente belang heeft bij het integraal benaderen van problemen per gebied en samenwerking tussen instellingen daarbij cruciaal is, kan dit expliciet meegenomen worden in de vraagstelling aan “de markt” door de instellingen te vragen hoe ze de problemen per gebied in samenwerking met andere instellingen willen benaderen, en hun antwoord mee te nemen in de vergelijking.

De samenwerking tussen gemeente en de welzijnsinstelling in de wijk is gestoeld op de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, de zakelijke afspraken. Het partnerschap wordt daarop voortgebouwd, waaronder het gezamenlijk analyseren van de situatie in de wijk en de ruimte voor instellingen om prestatieafspraken aan te passen aan actuele ontwikkelingen. De zakelijke relatie en het partnerschap gaan hand in hand in het proces van co-creatie.

Wij zijn het met u eens dat gemeentelijke procedures integraal werken mogelijk moeten maken en niet in de weg moeten staan. In onze reactie op de aanbevelingen uit het opvolgingsonderzoek gaan we nader in op de relatie tussen integraal werken en gemeentelijke procedures.

5. *De rol van de gemeente als uitvoerder in de gebieden zorgt voor nieuwe complexiteiten.*

Reactie:

De invoering van het gebiedsgericht werken brengt een nieuwe werkwijze met zich mee die niet complexer hoeft te zijn, maar waarvan een goede invoering wel tijd vraagt.

De gebiedsteams hebben als kerntaak om, op basis van een analyse en de maatschappelijke opgave in het gebied, te bepalen WAT er nodig is aan meer, minder of andere activiteiten of interventies in het gebied. In die zin zijn zij de gesprekspartner van de welzijnsinstellingen.

De opdrachtgever/accounthouder is echter degene die de afspraken maakt met de uitvoerende instellingen, deze monitort op de uitvoering op hoofdlijnen en hen waar nodig aanspreekt op het resultaat of de noodzaak tot bijsturing van de uitvoering. Welzijnsinstellingen hebben aan de rekenkamer aangegeven dat het voorkomt dat de



leden van het gebiedsteam de welzijnsinstelling aanspreken op het functioneren. Dit past niet bij de rol van het gebiedsteam en de instelling kan dit bespreekbaar maken in het regelmatige ambtelijke en bestuurlijke overleg met het stadsdeel.

### **3. Reactie op de nieuwe aanbevelingen**

De rekenkamer geeft twee aanbevelingen mee aan de gemeente voor de verdere verbetering van de aansturing van welzijnsinstellingen. Hieronder volgt een reactie op genoemde aanbevelingen. We zullen daarbij niet herhalen wat we al bij de reactie op de conclusies hebben aangegeven, maar ons beperken tot informatie over de opvolging van de aanbevelingen.

*Aanbeveling 1 Besteed bij de verdere verbetering van de aansturing van het welzijnswerk aandacht aan de hierboven genoemde oude, maar ook hardnekkige knelpunten, waar eerdere aanbevelingen ook al aandacht voor hebben gevraagd:*

- De uitwerking van gewenste maatschappelijke effecten in betekenisvolle resultaat- en prestatie-indicatoren schiet nog tekort
- Er is meer aandacht voor vertellen en verslaglegging, maar een goede balans tussen tellen en vertellen is nog niet gevonden en de dossiervorming is nog versnipperd.
- Het eenvoudiger maken van integraal werken is belangrijk bij de verdere ontwikkeling van het subsidieproces.

Wij onderschrijven het belang dat de rekenkamer hecht aan uitwerking van gewenste (maatschappelijke) effecten in betekenisvolle resultaat en prestatie-indicatoren, en betere verantwoordingsinformatie.

Begin september 2016 hebben de stadsdeelbestuurders afgesproken om in te zetten op:

- Gezamenlijk sturen op welzijn met het uitgangspunt: gemeente gaat over het wat en niet over het hoe. En hoe werken we samen met de welzijnsinstellingen vanuit de verschillende rollen van de gemeente?
- Ontwikkelen van een resultaatmonitor op de basisvoorzieningen. Dit in aanvulling op de effectmonitor die er nu al ligt en ook doorontwikkeld wordt. Uitgangspunt is om samen met de welzijnsinstellingen te bepalen welke indicatoren en cijfers relevant zijn. Hiermee wordt ook een slag gemaakt met het terugdringen van de verantwoordingslast van de welzijnsinstellingen.

Op dit moment wordt door het gebruikersplatform Subsidies gewerkt aan een stedelijke lijn voor voortgangsbewaking en effectmeting. Daarbij is er aandacht voor het vastleggen en afspreken van effectieve indicatoren en de manier waarop het 'vertellen' kan worden ingebed in de voortgangsbewaking. De manier van werken bij en het gehanteerde dashboard bij schulddienstverlening dient daarbij als een van de voorbeelden (*best practice*).

Het college neemt de aanbeveling over om het resultaat daarvan mee te nemen in het

Leerprogramma Subsidies, dat zich niet alleen richt op scholing en verandering, maar ook op goede communicatie en informatievoorziening. Dit is een leerprogramma voor alle ambtenaren die betrokken zijn bij subsidies. Dossiervorming is onderdeel van het leerprogramma.

Het feit is dat grote instellingen hun activiteiten met bijbehorend budget soms moeten scheiden naar de verschillende subsidieregelingen. Dit heeft te maken met doelen, achtergrond en grondslag van de regelingen. Het gaat hierbij om het zoeken naar de goede balans tussen integraal werken en, mede op verzoek van de raad, monitoren van het bereiken van de afzonderlijke resultaten. Binnen het fundament van de bevoegdhedenverdeling wil het college onderzoeken of het, met inachtneming van aanvaardbare kosten, mogelijk is om integraal werken toch beter te faciliteren.

*Aanbeveling 2 Besteed bij de verdere verbetering van de aansturing van het welzijnswerk aandacht aan de hierboven genoemde nieuwe knelpunten (gegeven de nieuwe context), die bij dit opvolgingsonderzoek zijn gesignaleerd:*

- De rolverdeling bij de bepaling van de inhoud enerzijds en de uitvoering anderzijds is nog complexer geworden sinds 2012. Het is belangrijk om goed na te denken over de vraag hoe in die context een onafhankelijke controle door de gemeente van de uitvoering door de instellingen vorm moet krijgen.
- Instellingen hebben soms te maken met meerdere gemeentelijke opdrachtgevers, waarbij de onderlinge afstemming niet altijd goed is geregeld.
- Er zit spanning tussen de wens tot een zakelijke relatie zoals geformuleerd in de *Visie op subsidies* en het streven naar meer partnerschap tussen instellingen onderling binnen het integraal werken.
- Er zit spanning tussen het maken van algemene afspraken met instellingen over de uitvoering en directe bemoeienis met de uitvoering door de gemeente

De aanbeveling om bij de verdere verbetering van de aansturing van het welzijnswerk aandacht te geven aan de genoemde knelpunten, nemen wij over.

Het college onderschrijft het belang van consistente uitvoering van de verschillende gemeentelijke rollen. Ook ten aanzien van een onafhankelijke controle van de uitvoering van het welzijnswerk is sturen op rolvastheid een aandachtspunt.

In een stad als Amsterdam is het onvermijdelijk dat organisaties die werkzaam zijn op het snijvlak van alle domeinen, zoals de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening, te maken hebben met verschillende gemeentelijke opdrachtgevers. Dat ontslaat ons niet van de verplichting om het zo werkbaar mogelijk te maken voor deze instellingen en te zoeken naar een efficiënte inrichting van het opdrachtgeverschap.

We onderkennen de ingewikkeldheid van het meervoudig opdrachtgeverschap voor de maatschappelijke dienstverlening. Tegelijkertijd blijft het voor deze werksoort belangrijk enerzijds opdrachtgeving af te stemmen op de andere basisvoorzieningen van de bestuurscommissies en anderzijds op stedelijke beleid op schulddienstverlening en wijkzorg.

Het college en de bestuurscommissies blijven met elkaar in gesprek om dit voor de uitvoerders verder te verbeteren.

Zoals eerder aangegeven herkent het college niet dat er spanning zit tussen verzakelijking en meer samenwerking tussen instellingen onderling. Als de gemeente belang heeft bij het integraal benaderen van problemen per gebied en samenwerking tussen instellingen daarbij cruciaal is, kan dit expliciet meegenomen worden in de vraagstelling aan “de markt”. Door de instellingen te vragen hoe ze de problemen per gebied in samenwerking met andere instellingen willen benaderen en hun antwoord mee te nemen in de vergelijking, stimuleert de gemeente co-creatie.

Door de invoering van het gebiedsgericht werken zijn medewerkers van de gemeente meer dan voorheen aanwezig in de wijken. Gemeente en instellingen komen elkaar tegen op de werkvloer en wij begrijpen dat de nieuwe rollen niet altijd door alle medewerkers rolvast worden ingevuld. Het college ziet rolvastheid als een aandachtspunt voor alle ambtenaren in de uitvoering van hun functie.

Wij danken u voor de gelegenheid om onze reactie te geven op het conceptrapport en de aandachtspunten om de aansturing van welzijnsinstellingen waar nodig te verbeteren. Wij zullen deze gebruiken om focus aan te brengen in – zoals u zelf ook constateert – een complexe opgave.

## 4.2 Nawoord

De rekenkamer bedankt het college B en W voor zijn uitgebreide bestuurlijke reactie op het concept rapport *Opvolgingsonderzoek Aansturing Welzijnsinstellingen*, die mede tot stand is gekomen met instemming van de portefeuillehouders welzijn van de stadsdelen. Uit de reactie blijkt dat het college zich in grote lijnen herkent in de knelpunten en oplossingsrichtingen in ons rapport. Het college ziet het als een complexe opgave waarbij stap voor stap een betere wijze van werken moet worden bereikt. We onderschrijven het belang van deze stapsgewijze aanpak, omdat daarmee de focus de komende jaren op de inhoud gericht kan blijven.

Onze constatering dat sommige knelpunten uit het oorspronkelijke onderzoek nog steeds spelen, wordt ook door het college onderkend. Het college wil samen met instellingen snel komen tot een betere uitwerking van beleidsambities in betekenisvolle verantwoordingsindicatoren. De verschillende gemeentelijke onderdelen gaan deze uitdaging ook meer samen oppakken en delen daarbij onderling ervaringen. Daarnaast zal er – in lijn met ons voorstel – bij de nieuwe stedelijke wijze van voortgangsbewaking en de Leerlijn Subsidies aandacht zijn voor ‘vertellen’ en dossiervorming. Om te voorkomen dat gemeentelijke procedures het integraal werken in de weg staan, zal de gemeente de mogelijkheden onderzoeken om instellingen binnen de huidige subsidiesystematiek beter te faciliteren.

Ook aan de nieuwe knelpunten die wij signaleren, wil het college aandacht besteden. Het college onderschrijft het belang van aandacht voor de verschillende gemeentelijke rollen. Het controleren van de uitvoering door instellingen is een heel andere rol dan

het samen met instellingen formuleren van de gewenste inhoud. Het college neemt het advies over om het vier ogen principe in te voeren teneinde een onafhankelijke controle beter te waarborgen. Daarnaast wordt gestuurd op rolvastheid, ook in relatie tot het onderscheid tussen gebiedspool (opdrachtgever) en gebiedsteam (partner). Het meervoudige opdrachtgeverschap bij de maatschappelijke dienstverlening wil het college handhaven ondanks het feit dat dit voor de instellingen ingewikkeld is. College en bestuurscommissies blijven met elkaar in gesprek om dit vanuit het perspectief van de instellingen efficiënter te gaan inrichten.

Uit de bestuurlijk reactie komt ook een verschil van inzicht naar voren. Het college kan zich niet herkennen in de door ons geconstateerde spanning tussen verzakelijking en integraal werken. Het college ziet geen spanning, omdat het moeten samenwerken expliciet kan worden meegenomen in de vraagstelling aan de 'markt'. Natuurlijk kan dat en kunnen er ook op dat punt *zakelijke* afspraken worden gemaakt. Dat haalt echter de onderliggende spanning tussen een 'zakelijk concurrentie model' en een 'netwerkmodel gebaseerd op partnerschap' niet weg. *Partner worden* kost tijd. Bij kortlopende afspraken zoals de huidige eenjarige subsidierelaties is die tijd er niet. In theorie - de theorie van het concurrentiemodel - kunnen er elk jaar weer andere allianties ontstaan. Dan wordt het lastig om tot goede integrale samenwerking te komen. Dat kan worden voorkomen door langdurige afspraken of door aan instellingen te vragen om gezamenlijk te offeren en daarbij aan te geven hoe de problemen integraal gaan worden aangepakt. Beide oplossingen stimuleren het partnerschap, maar verminderen wel de concurrentie tussen de instellingen wat ten koste kan gaan van de beoogde efficiëntie. Op die spanning tussen de wens van het college om instellingen zowel te laten samenwerken als te laten concurreren, hebben we willen wijzen.



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)