

ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek Aansturing welzijnsinstellingen

november 2016

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Aansturing welzijnsinstellingen

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

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 onderzoeksrapport 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.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Werkwijze	6
1.3	Leeswijzer	7
2	Bestuurlijke reacties op aanbevelingen rapport (2012)	9
2.1	Bruikbare beleidskaders	9
2.2	Onderscheid rollen beleids- en subsidiecycle	11
2.3	Onderscheid beoordeling beleids- en subsidiecycle	13
2.4	Adequate controle	15
2.5	Eenvoudige, uniforme en continue subsidieprocedures	17
3	Behandeling rapport in de stadsdeelraden (2012)	19
3.1	Behandeling in stadsdeelraad Centrum	19
3.2	Behandeling in stadsdeelraad Oost	20
3.3	Conclusie	21
4	Belangrijke ontwikkelingen sinds 2012	23
4.1	Nieuw bestuurlijk stelsel: andere bevoegdhedenverdeling centrale stad en stadsdelen	23
4.2	Decentralisaties: nieuwe werkwijze sociaal domein	25
4.3	Nieuwe visie en organisatie subsidieverstrekking	27
5	Stand van zaken per aanbeveling	33
5.1	Bruikbare beleidskaders	33
5.2	Onderscheid rollen beleids- en subsidiecycle	38

5.3	Onderscheid tussen beoordeling beleids- en subsidiecyclus	44
5.4	Adequate controle	50
5.5	Eenvoudige, uniforme en continue subsidieprocedures	54
5.6	Algemene beschouwing: zakelijke aansturing van welzijnswerk?	59
	Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde documenten	63
	Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde personen	65

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds de jaren negentig overheerst bij overheden de gedachte dat als 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)¹.

De Rekenkamer Amsterdam deed in de afgelopen jaren een aantal onderzoeken naar subsidiëring van welzijnsinstellingen.² 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 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 leidend principe vormt bij de aansturing van het welzijnswerk, een aantal hardnekkige problemen kleven. De keuze voor een zakelijke aansturing houdt een model in met maatschappelijke ondernemingen, maar in de praktijk lijkt er sprake

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

² 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.

te zijn van een hybride mengvorm van een publieke voorziening en maatschappelijke instelling die niet goed functioneert.

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.

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

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?

1.2 Werkwijze

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. Met 3 onderdelen van de ambtelijke organisatie in de centrale stad en met de 7 stadsdelen hebben uitgebreide gesprekken plaats gevonden naar aanleiding van de aan de rekenkamer verschafte 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.³ In een dossieronderzoek 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

³ 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.

de verantwoordingsinformatie. Door middel van interviews bij 9 welzijnsinstellingen is nagegaan of in de ogen van de welzijnsinstellingen de aanbevelingen zijn opgepakt en uitgevoerd. De uitkomsten van dit afstudeeronderzoek zullen worden meegenomen bij ons oordeel over de uitvoering van de aanbevelingen.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van de bestuurlijke reacties uit 2012 op de aanbevelingen van de rekenkamer. Daarna wordt in hoofdstuk 3 nagegaan of en op welke wijze de stadsdeelraden de conclusies en aanbevelingen van het rapport uit 2012 hebben besproken. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens een overzicht gegeven van de belangrijkste gevolgen van de wijziging van het bestuurlijk stelsel in 2014 voor de taken en bevoegdheden van de centrale stad en de stadsdelen op het terrein van welzijn. Tevens wordt ingegaan op de veranderingen in de organisatie van het sociaal domein en van de subsidieverstrekking. Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 behandeld op welke wijze door de gemeente uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen die de rekenkamer in 2012 deed.

2 Bestuurlijke reacties op aanbevelingen rapport (2012)

De rekenkamer heeft in haar rapport *Aansturing welzijnsinstellingen* in totaal vijf aanbevelingen gedaan. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de bestuurlijke reacties, die de dagelijkse besturen van de stadsdelen in 2012 gaven op de aanbevelingen. Per aanbeveling volgt eerst een toelichting op basis van de conclusies uit het onderzoek van 2012. Daarna vatten we de reactie van de toenmalige dagelijkse besturen van de stadsdelen samen. Vervolgens wordt de respons van de rekenkamer in het nawoord weergegeven.

2.1 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.

2.1.1 Toelichting

Op basis van de programmabegrotingen 2011-2012 is geconcludeerd dat de beleidskaders over het algemeen onvoldoende bruikbaar zijn om als basis te kunnen dienen voor een goede aansturing van welzijnsinstellingen. Maatschappelijke effecten zijn abstract, de uitwerking naar programmadoelen is onvoldoende beredeneerd, de stap naar resultaten ontbreekt en de effect- en resultaatindicatoren lijken willekeurig gekozen. De kwaliteit van de uitwerking van het beleidskader lijkt afhankelijk van de betrokken ambtenaar.

De rekenkamer beval aan om onderscheid te maken tussen soorten doelen, namelijk: 'going concern activiteiten' en veranderingsdoelen. Veranderdoelstellingen vragen om een duidelijk omschreven, richtinggevend doel met bijbehorende concrete onderbouwde streefcijfers. Aan de uitwerking van effecten naar resultaten zou een beleidstheorie⁴ ten grondslag moeten liggen. De kracht (en het praktisch nut) van een beleidstheorie is dat er sprake is van een redenering, zodat het makkelijker wordt om bij bepaalde interventies verwachtingen over resultaten te verwoorden en om de gerealiseerde resultaten vervolgens te begrijpen. Met een beleidstheorie wordt ook de visie die aan het beleid ten grondslag ligt onder woorden gebracht. Met een gedeelde visie op de uitwerking van beleid weten alle partijen binnen het stadsdeel waar ze aan toe zijn en krijgen beleidskaders een langere houdbaarheid en betere herkenbaarheid.

⁴ Een samenhangend geheel van veronderstellingen over oorzaken en gevolgen, doelen en middelen, dat is gebaseerd op een gedegen probleemanalyse en dat argumenten en kennis over het onderwerp weergeeft.

2.1.2 Reacties dagelijkse besturen stadsdelen mei-juni 2012

Voor *stadsdeel Nieuw-West* is 'een betere samenhang tussen de beleidsdoelen en de maatschappelijke effecten die in de programmabegroting worden genoemd' één van de zaken die 'terecht nadere aandacht vragen'. Het stadsdeel beschouwt dit als een ingewikkelde opgave, mede gezien de context van hervorming, decentralisatie en transitie waarin het welzijnswerk zich bevindt.

Stadsdeel Noord onderschrijft deze aanbeveling en zal de bevindingen van de rekenkamer inbrengen in het overleg van de stadsdelen over de opzet van de programmabegroting in de volgende bestuursperiode. Verder verwacht het stadsdeel dat er ten aanzien van de aanbevelingen van de rekenkamer verbetervoorstellen zullen voortkomen uit het project 'Opdrachtgeverschap welzijn stadsdelen', dat onlangs vanuit de sectordirecteuren sociaal domein van de stadsdelen is gestart.

Volgens *stadsdeel Oost* was de constatering dat de aansturing van welzijnsinstellingen beter kan als het gaat om het leggen van heldere relaties tussen beoogde doelen en te behalen resultaten, reeds in 2011 één van de belangrijke redenen voor het opstellen van de nota Versterking Sociaal Domein en het vervolgens uitwerken van de beleidsdoelen in de uitvoeringsnota Versterking Sociaal Domein. Verderop in haar reactie geeft het stadsdeel aan dat met name het versterken van de aandacht voor de beleidstheorie een belangrijke stap kan zijn om de sturing in het sociale domein te versterken.

Stadsdeel West onderschrijft de betekenis van een goede beleidstheorie, waarbij het identificeren van veranderdoelen hoort. Ook geeft het stadsdeel aan dat een directe causaliteitsrelatie tussen maatschappelijk handelen en effect in het sociaal domein ontbreekt. En dat het ernaar streeft om smart te zijn in haar ambities en een verbinding te leggen van bestaand cijfermateriaal met haar doelstellingen. In 2012 probeert het stadsdeel op andere aspecten te sturen en het effect meer centraal te stellen.

Stadsdeel Zuid schrijft dat het al in 2010 kennis had genomen van deze aanbeveling en besloten om deze aanbeveling volledig door te voeren. Het stadsdeel noemt de 'zeven stappen-methodiek' die het heeft ontwikkeld en geeft aan dat deze wordt toegepast bij grote beleidswijzigingen zoals het vernieuwd jongerenwerk en de decentralisatie van de extramurale begeleiding uit de AWBZ naar de WMO.

Volgens *Stadsdeel Zuidoost* is het vertalen van maatschappelijke effecten naar programmadoelen en vervolgens naar operationele doelstellingen, en het conform deze inzichten verlenen van opdrachten een traject dat nog volop in beweging is en dus vervolmaakt kan worden.

2.1.3 Nawoord rekenkamer juni 2012

In het nawoord stelt de rekenkamer vast dat de stadsdelen, met uitzondering van de stadsdelen Noord en West, niet specifiek ingaan op de in de aanbeveling genoemde

punten om veranderdoelen te onderscheiden, per veranderdoel een samenhangende beleidstheorie te ontwikkelen en daarbij weloverwogen streefwaarden te kiezen.

De rekenkamer is van mening dat de uitwerking van doelen tot de kerntaken van de ambtelijke organisatie behoort en dat dit zorgvuldig en efficiënt moet gebeuren. Zij heeft in eerdere onderzoeken al aangegeven wat het belang is van een duidelijk beleidskader; duidelijk in wat met het beleid wordt nagestreefd en welke feiten en aannames aan het beleidskader ten grondslag liggen.⁵ In het onderzoek *Bruggen slaan met buurtgericht werken* (juni 2011) heeft de rekenkamer concrete suggesties gedaan voor de ontwikkeling van een beleidskader. Door veranderingsdoelen - waaraan een politieke keuze ten grondslag ligt om een maatschappelijk ongewenste situatie aan te pakken - te onderscheiden van basisvoorzieningen, beperkt het stadsdeel het aantal gevallen waarvoor een nieuwe beleidstheorie moet worden ontwikkeld.

Stadsdeel Zuid heeft in het *Beleidskader sociaal domein* een aantal beleidskaders samenhangend uitgewerkt aan de hand van de zeven stappen-methodiek. Deze uitwerking werd door de rekenkamer zeker interessant genoemd en een mogelijk voorbeeld voor andere stadsdelen.

2.2 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.

2.2.1 Toelichting

Verzakelijking veronderstelt een opdrachtrelatie tussen stadsdeel en instelling. Door de wederzijdse afhankelijkheid is daar in de praktijk echter zelden sprake van. Bij de formulering van een beleidskader is de inbreng vanuit de praktijk onmisbaar, waarbij partnerschap beter past. De beleidsambtenaar kan dit overleg met de instellingen voeren. Uit het onderzoek kwam overigens ook naar voren dat de kennis van professionals uit de praktijk nog beter benut zou kunnen worden bij het uitwerken van het beleidskader.

Op het moment dat er een subsidierelatie is, heeft het stadsdeel een andere rol. Bij de uitvoering is een zakelijke relatie voor het controleren van gemaakte afspraken wel op zijn plaats. Het ligt voor de hand die andere rol ook bij een andere ambtenaar te beleggen, zodat er vanuit de controle kritisch naar het beleid kan worden gekeken.

2.2.2 Reactie dagelijkse besturen stadsdelen mei-juni 2012

Stadsdeel Noord deelt de mening van de rekenkamer dat stadsdeel en instelling in de afzonderlijke fasen van de beleids- en subsidiecyclus op een andere manier tegenover elkaar staan. Het stadsdeel acht het echter niet vanzelfsprekend om beleidsbepaling

⁵ Coalitieproject 1012, *grip op ambitie?* Rekenkamer Amsterdam, september 2011

en controle op de uitvoering bij verschillende ambtenaren te beleggen, omdat medewerkers op rolvastheid worden getraind en aangestuurd en bij de grote accounts meerdere collega's betrokken zijn bij de controle op de uitvoering.

Stadsdeel Oost is van mening dat het in de relatie met welzijnsinstellingen expliciet voor de rol van opdrachtgever moet kiezen. Dit neemt het stadsdeel dan ook als uitgangspunt bij de aanpak.

Het stadsdeel heeft er bij de uitwerking van de uitvoeringsnota Versterking Sociaal Domein voor gekozen de opdrachtverlening te laten verlopen via 'beleidsregels subsidies'. In deze beleidsregels wordt per beleidsonderdeel geformuleerd welke beleidsdoelen van toepassing zijn en welke resultaten gehaald dienen te worden. Ook wordt vooraf aangegeven welke (verantwoordings)criteria bij de opdrachtverlening c.q. subsidiering van toepassing zijn.

Stadsdeel West onderschrijft het idee van partnerschap en geeft daar bijvoorbeeld vorm aan door gezamenlijk te werken aan het invoeren van Welzijn nieuwe stijl. De subsidierelatie is een permanent gegeven en kan volgens het stadsdeel niet als schakelaar fungeren tussen de verschillende beschreven rollen. Het stadsdeel laat het accounthouderschap per organisatie aan één ambtenaar. Door het subsidiebureau en het management worden onafhankelijke controles gedaan op de prestaties en de financiële aspecten van de subsidierelatie. Het stadsdeel is het ermee eens dat er onderscheid te maken is in de rollen, maar ziet op dit moment geen aanleiding om de ambtelijke inzet daartoe te wijzigen.

Stadsdeel Zuid geeft aan dat het onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering in het stadsdeel al gedeeltelijk wordt toegepast. De inhoud van de uitvoering is de verantwoordelijkheid van de beleidsambtenaar. De controle op de uitvoering, op basis van de verantwoording, wordt uitgevoerd door de medewerkers die ook de technische beoordeling van de subsidieaanvragen doen.

Stadsdeel Nieuw-West en *Zuidoost* zijn niet specifiek ingegaan op deze aanbeveling.

2.2.3 Nawoord rekenkamer juni 2012

In het nawoord constateert de rekenkamer dat hoewel de meeste stadsdelen onderschrijven dat bepaling van de inhoud een heel andere activiteit is dan controle op de uitvoering, zij overwegend van mening zijn dat deze niet functioneel moeten worden onderscheiden. Toch past het voorstel wel bij de organisatorische veranderingen, die in een aantal stadsdelen na de fusie in 2010 zijn aangebracht (scheiding tussen een unit/team strategie en beleidsontwikkeling enerzijds en een unit/team uitvoering anderzijds).

Ook volgens de rekenkamer is een strikte scheiding tussen rollen en functies niet altijd praktisch. Maar het is wel van groot belang om in het proces een duidelijk onderscheid te maken in 'bepaling van de inhoud' en 'controle op de uitvoering', omdat stadsdelen in het eerste geval de instellingen nodig hebben en tot en met het vaststellen van indicatoren beter als partners kunnen optrekken. Wanneer duidelijke

afspraken zijn gemaakt en een subsidierelatie tot stand komt, is het van belang om streng en zakelijk op het nakomen van de afspraken toe te zien. Die zakelijke benadering is bij de bepaling van de inhoud veel minder van toepassing en zelfs contraproductief.

De voorbeelden van stadsdeel Noord om prestaties te laten formuleren door de instellingen zelf en medewerkers op rolvastheid te trainen, achtte de rekenkamer goede opties om mee te starten.

2.3 Onderscheid 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.

2.3.1 Toelichting

In het onderzoek van 2012 constateerden we dat de beleids- en subsidiecyclus teveel door elkaar waren gaan lopen. Ambtenaren hadden moeite met hun dubbele rol als enerzijds beleidsadviseur richting politiek en bestuur en anderzijds contactpersoon met de instellingen voor de uitvoering. Dat vereist namelijk andere competenties en verantwoordelijkheden van ambtenaren. Meer kennis en deskundigheid toegespitst op de specifieke functie achtten we dan ook van belang.

Instellingen kunnen afgerekend worden op prestaties, maar voor resultaten en zeker voor effecten ligt dat ingewikkelder. Instellingen zouden daarom eerlijk beoordeeld moeten worden aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken. De afrekening van de instellingen op basis van prestaties binnen de subsidiecyclus levert echter andere gegevens op dan waarnaar binnen de beleidscyclus door de politiek wordt verlangd. Zonder uitgebreid onderzoek kan daarentegen niet worden vastgesteld in hoeverre welzijnsprojecten bijdragen aan maatschappelijke effecten. Als mogelijke alternatieven werden aangedragen: 1) het gebruik van methoden waarvan de effectiviteit in (wetenschappelijke) onderzoek al aannemelijk is gemaakt of 2) het analyseren van betekenisvolle resultaten op activiteitsniveau.

2.3.2 Reactie dagelijkse besturen stadsdelen mei-juni 2012

Volgens *stadsdeel Nieuw-West* is het terecht om voor 'een beter gebruik van wetenschappelijke kennis voor het bepalen en meten van maatschappelijke effecten en het programmeren van nieuwe beleidsdoelen' nadere aandacht te vragen. Het stadsdeel gaat niet in op de eerlijke beoordeling aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken.

Stadsdeel Noord herkent de bevinding dat meer gebruik gemaakt kan worden van (wetenschappelijke) inzichten en *benchmarking*. Het stadsdeel gaat niet in op de

aanbeveling om welzijnsorganisaties eerlijk te beoordelen aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken.

Stadsdeel West deelt de analyse niet dat beleids- en subsidiecyclus teveel door elkaar zijn gaan lopen. Subsidie is een beleidsinstrument en de samenhang met beleid is sterk. Het stadsdeel vindt het geen probleem dat beleidscyclus en subsidiecyclus een verschillend ritme hebben. Het stadsdeel wil wel onderzoeken of het aan de voorwaarden kan voldoen om meerjarensubsidies te verstrekken.

Het stadsdeel deelt de mening dat de beoordeling aan de hand van prestatiecijfers goed mogelijk is en die op effecten veel ingewikkelder. Toch wil het stadsdeel meer toe naar een beoordeling op effecten. Het stadsdeel is met een aantal veranderingen bezig. Zo is aan partners gevraagd aan te geven welke (bewezen) interventies/aanpakken zij gaan inzetten om te werken aan de gevraagde ambities en effecten. Ook is het stadsdeel van plan om meer dan vroeger naar de competenties van instellingen te kijken.

Stadsdeel Zuid geeft aan dat vanaf medio 2012 effectevaluaties zullen worden uitgevoerd door groepjes medewerkers van verschillende teams, afdelingen en disciplines. De subsidie- of effectevaluatie is volgens het stadsdeel een belangrijk middel om te komen tot het vooral subsidiëren van activiteiten die evidence-based, best practice of innovatief van karakter zijn. Ook van al bestaand effectonderzoek en analyse van outputgegevens wordt gebruik gemaakt. Het stadsdeel zou daarmee al voldoen aan het tweede deel van deze aanbeveling.

Stadsdeel Oost en Zuidoost zijn niet specifiek ingegaan op deze aanbeveling.

2.3.3 Nawoord rekenkamer juni 2012

In haar nawoord stelt de rekenkamer dat met uitzondering van stadsdeel West de stadsdelen niet ingaan op het eerste deel van de aanbeveling om de disfunctionele cyclus te doorbreken. Stadsdeel West gaat in haar reactie voorbij aan het feit dat het niet alleen gaat om een ander ritme, maar ook om andere verantwoordelijkheden en kengetallen.

De rekenkamer begrijpt de verwarring die lijkt te zijn ontstaan, aangezien het eerste deel van de aanbeveling aansluit op de vorige aanbeveling om de rol van beleidsmaker en controller te onderscheiden. Waar het hier om gaat is dat effecten en resultaten deel uitmaken van de beleidscyclus en prestaties en resultaten van de subsidiecyclus. Effecten maken in die zin geen deel uit van de subsidiecyclus, net zo min als prestaties deel uitmaken van de beleidscyclus. De rekenkamer vindt dat instellingen(eerlijk) beoordeeld kunnen worden op methodisch werken, geleverde prestaties en behaalde resultaten, maar niet op het bereiken van brede maatschappelijke effecten. In dat licht vindt de rekenkamer veel cijfers van de Dienst O&S ongeschikt om instellingen op te beoordelen. Deze cijfers kunnen wel inzicht geven in resultaten en effecten van het beleid.

Vier stadsdelen gaan in op de aanbeveling om voor inzicht in doelbereiking efficiënt gebruik te maken van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van output-

gegevens. Sommige stadsdelen geven aan zich daarbij vooral te willen baseren op de evaluatie van de eigen outputgegevens en lijken geen gebruik te willen maken van al bestaande inzichten in de effectiviteit van bepaalde programma's en voor bepaalde doelgroepen. De rekenkamer blijft bij haar standpunt dat ook daar meer gebruik van moet worden gemaakt.

Tot slot is de rekenkamer van mening dat meerjarige subsidiecontracten meer recht doen aan de tijd die het kost om resultaten te bereiken. Dit laat onverlet dat er jaarlijks verantwoording moet plaatsvinden op geleverde prestaties en bestede middelen.

2.4 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.

2.4.1 Toelichting

In 2012 stelde de rekenkamer een overdreven vraag naar vaak doelloze verantwoordingsinformatie vast. De focus was daarnaast teveel naar cijfers verschoven. Met de verzakelijkte sturingsrelatie waren de administratieve lasten voor instellingen toegenomen, wat ten koste ging van de inhoudelijke uitvoering van het welzijnswerk.

Efficiëntie vraagt om eenvoudige, meetbare en betekenisvolle indicatoren voor prestaties of resultaten. Indicatoren kunnen echter leiden tot strategisch gedrag en geven ook niet altijd een goed beeld van de werkelijkheid. Welzijnswerk is kortom niet te vatten in cijfers alleen; het verhaal achter de cijfers is dan ook belangrijk. De uiteindelijke verantwoording moet zodoende gebaseerd zijn op het gesprek naar aanleiding van de getallen, maar de getallen geven wel richting aan dit gesprek.

Er moet zodoende sprake zijn van een goede balans tussen tellen en vertellen. Onze aanbeveling was er daarom op gericht dat stadsdelen minder, maar betere gegevens gingen vragen, meer waarde hechtten aan inhoudelijke gesprekken en ervoor zorgden dat daarover dossiervorming plaatsvond. Afspraken die tijdens overleggen worden gemaakt, werden in 2012 namelijk vaak niet vastgelegd, zodat relevante informatie verloren ging.

2.4.2 Reactie dagelijkse besturen stadsdelen mei-juni 2012

Stadsdeel Noord is net als de rekenkamer van mening dat het verhaal over het welzijnswerk vaak meer zegt dan cijfers. Het is volgens het stadsdeel van belang dat het beter leert om vragen te stellen. Tegelijkertijd moeten welzijnsorganisaties hun werkwijzen en resultaten beter kunnen verwoorden. Het stadsdeel herkent verslaglegging en dossiervorming van de inhoudelijke gesprekken als aandachtspunt.

Stadsdeel Oost heeft er bij het verbeteren van de verantwoording voor gekozen om, in aanvulling op de bestaande systematiek, te gaan werken met het 'rekenschapsmodel'.

Het stadsdeel wil op die manier meer aandacht genereren voor het monitoren van de inhoudelijke voortgang en stelt dat het daarmee mede invulling geeft aan het door de rekenkamer voorgestelde 'tellen en vertellen'. Het stadsdeel gaat verder niet concreet in op de aanbeveling.

Stadsdeel West geeft aan dat de opvattingen over tellen én vertellen het stadsdeel aanspreken. Het wil kijken of het die kan verwerken in zijn nieuwe manier van aansturen. Ook de oproep van de rekenkamer om niet meer informatie te vragen dan zinvol lijkt, zegt het stadsdeel ter harte te nemen. Het stadsdeel gaat niet in op de aanbeveling om verslagen te maken van gesprekken.

Stadsdeel Zuid geeft bij deze aanbeveling aan dat de verantwoordingslast voor de welzijnsinstellingen met de inwerkingtreding van de gewijzigde subsidieverordening per 1 januari 2011 flink is afgenomen. In de evaluatierapporten die worden gemaakt als onderdeel van de effectevaluatie wordt tussentijds de balans opgemaakt over het nakomen van de gemaakte afspraken. De bevindingen worden in een formele brief naar de instellingen gestuurd, aldus het stadsdeel.

Stadsdeel Zuidoost plaatst een kanttekening bij de conclusie dat stadsdelen beperkt invulling geven aan het tussentijds toezicht op instellingen. Tussen medewerkers van het stadsdeel en van instellingen in Zuidoost bestaan intensieve contacten, waarin ook terdege de inhoud van het werk besproken wordt.

Stadsdeel Nieuw-West is niet specifiek ingegaan op deze aanbeveling.

2.4.3 Nawoord rekenkamer juni 2012

In haar nawoord stelt de rekenkamer vast dat de meeste stadsdelen niet concreet ingaan op de aanbeveling om tellen en vertellen hand in hand te laten gaan en niets zeggen over het voeren van gesprekken over de gevraagde verantwoordingsinformatie. Al in eerdere onderzoeken heeft de rekenkamer aangegeven dat bij stadsdelen teveel het idee leeft dat door het verstrekken van gedetailleerde informatie aan de raad, deze beter kan controleren. Dikke rapporten leiden echter af van de wezenlijke beslispunten. De raad vraagt informatie, krijgt details, maar geen inzicht.⁶

De rekenkamer beoogt met deze aanbeveling dat anders met (verantwoordings-) informatie wordt omgegaan. Stadsdelen, raden en instellingen moeten van tevoren bepalen welke informatie zij nodig achten en wat daarmee wordt gedaan. Zij moeten vervolgens uitermate terughoudend zijn in het opvragen van aanvullende gegevens, vooral wanneer deze gegevens niet standaard gegenereerd worden door de welzijnsinstelling. Het opvragen van gegevens kost tijd en geld dat niet gependend kan worden aan welzijnsactiviteiten. Behalve dat selectiever naar cijfers moet worden gevraagd is het ook van belang dat er anders met de cijfers wordt omgegaan. Deze moeten geen eigen leven gaan leiden, maar de basis vormen voor een gesprek zodat het verhaal achter de cijfers duidelijk wordt.

⁶ Coalitieproject 1012, *grip op ambitie?* Rekenkamer Amsterdam, september 2011

Stadsdeel Noord vindt het belangrijk dat het beter leert om vragen te stellen. Tegelijkertijd moeten welzijnsorganisaties hun werkwijzen en resultaten beter kunnen verwoorden. Volgens de rekenkamer is dit een juiste benadering.

2.5 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 ervoor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.

2.5.1 Toelichting

In 2012 bestonden er veel verschillen tussen en binnen de stadsdelen. De betrokkenheid en kennis van zaken wisselde per ambtenaar en er waren bovendien veel personeelwijzigingen. Stadsdelen hadden daarnaast eigen formats en verantwoordingseisen, die ook regelmatig veranderden.

Onze aanbeveling richtte zich op het bewerkstelligen van eenvoudige en uniforme subsidieprocedures. Het stapsgewijs doorvoeren van deze veranderingen in de bestaande procedures zorgt er bovendien voor dat de aandacht vooral op de inhoud gericht kan blijven. Verder vonden we het zorgvuldig omgaan met sancties een belangrijk aandachtspunt. Het behalen van de prestaties en niet de gemaakte kosten zouden bepalend moeten zijn bij een sanctie.

2.5.2 Reactie dagelijkse besturen stadsdelen mei-juni 2012

Stadsdeel Noord onderschrijft deze aanbeveling en geeft aan uit te zien naar de implementatie van het project '*Vereenvoudiging en uniformering subsidies*'. Het voornemen van het stadsdeel om met de belangrijkste welzijnsorganisaties meerjarige subsidiecontracten af te sluiten, heeft vertraging opgelopen door de ingewikkeldheden rond de bezuinigingen en herinrichting van een deel van het welzijnswerk. Het stadsdeel gaat niet in op de aanbeveling om de aandacht gericht te houden op de inhoud.

Stadsdeel West geeft aan dat het de procedures en de algemene subsidieverordening al aanzienlijk heeft vereenvoudigd en dat het stedelijk traject '*Vereenvoudiging en uniformering subsidies*' daar verder vervolg aan geeft. Dat het veld en de overheid sterk in beweging zijn en dat maatschappelijke ontwikkelingen en de bestuurlijke reactie daarop bronnen van verandering zijn, zal volgens het stadsdeel in procedures tot uiting blijven komen. Het stadsdeel gaat hiermee voorbij aan de aanbeveling van de rekenkamer om te zorgen dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.

Stadsdeel Zuid geeft aan deze aanbeveling in de praktijk al te hebben overgenomen en wijst daarbij op het stapsgewijs toepassen van de zeven-stappen-methodiek. De verzakelijking van het sociaal domein wordt volgens het stadsdeel consistent en consequent doorgevoerd, waarbij scherp wordt gelet op de gevolgen voor de

welzijnsinstellingen. Het stadsdeel lijkt hier een andere interpretatie van 'stapsgewijs' te hebben dan de rekenkamer.

Stadsdeel Nieuw-West, Oost en Zuidoost zijn niet specifiek ingegaan op deze aanbeveling.

2.5.3 Nawoord rekenkamer juni 2012

In haar nawoord geeft de rekenkamer aan dat de stadsdelen en gemeenten voortdurend experimenteren met nieuwe 'oplossingen'; eigenlijk komt het erop neer dat er al vijftien jaar wordt gezocht naar de juiste invulling van de zakelijke aansturing. De eindeloze zoektocht vergt veel ambtelijke energie en leidt tot bureaucratie en ondoorzichtigheid.

Met de term 'stapsgewijs' wil de rekenkamer niet de indruk wekken dat er niets moet gebeuren. In tegendeel: er zijn hardnekkige problemen die om een oplossing vragen. Tegelijkertijd is het niet verstandig om steeds voor een totaal nieuwe aanpak te kiezen. Verbeteringen zijn ook mogelijk door stap voor stap op onderdelen te verbeteren en de bestaande werkwijzen beter uit te voeren. Doe wat je beoogt te doen goed, of liever: doe het beter! Zorg dat niet alle energie opgaat aan tijdrovende verbeterprojecten. Wat de rekenkamer betreft zou minimaal 80% van het overleg tussen de betrokken ambtenaren onderling en het overleg van ambtenaren met instellingen gericht moeten zijn op de inhoud van het werk.

Bovendien is de rekenkamer van mening dat de stadsdelen bij het zoeken naar de juiste invulling onvoldoende naar elkaar en naar andere gemeenten kijken. Terwijl de rekenkamer constateert dat de knelpunten wijdverbreid en hardnekkig zijn.

3 Behandeling rapport in de stadsdeelraden (2012)

De rekenkamer is nagegaan tot welke gedachtewisseling en behandeling het rekenkamerrapport *Aansturing welzijnsinstellingen* in de stadsdeelraden heeft geleid. Hiertoe onderzochten wij de volgende aspecten:

- De mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in raadscommissies en de stadsdeelraden;
- De mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamer hebben geleid tot besluiten van de stadsdeelraden.

Het rapport is alleen besproken in de stadsdelen Centrum en Oost. Voor deze stadsdelen hebben we de betreffende (beeld)verslagen van de stadsdeelraden geanalyseerd. In de paragrafen 3.1. en 3.2. volgt achtereenvolgens een korte samenvatting van beide behandelingen. We sluiten af met een conclusie (§3.3).

3.1 Behandeling in stadsdeelraad Centrum

Het rapport *Aansturing welzijnsinstelling* betrof een beperkt onderzoek om te kijken of zich bij de andere zes stadsdelen dezelfde knelpunten voordeden als bij het uitgebreide onderzoek *Welzijn per contract* voor stadsdeel Centrum. Het rapport *Aansturing welzijnsinstellingen* is desondanks in stadsdeel Centrum besproken in de raadscommissie *Welzijn en onderwijs* van 4 september 2012. De rekenkamer was aanwezig om toelichting te geven en vragen te beantwoorden.

Behandeling

De hoofdconclusie van het rapport is dat aan zakelijke aansturing een aantal hardnekkige nadelen kleven. Er is een mengvorm van een publieke voorziening en maatschappelijke instelling ontstaan, die niet goed functioneert. De aanbevelingen richten zich op het beter functioneren van deze mengvorm. Een raadslid vindt de aanbevelingen wat voorzichtig. Hij zou liever een stellige uitspraak zien over dat het huidige systeem niet functioneert om vervolgens een beter systeem in te voeren. Een ander raadslid vindt juist dat een conclusie over het niet werken van het systeem pas getrokken kan worden als de uitvoering van het systeem op orde is. Dat was nog niet het geval. Stadsdeel Centrum zou hier inmiddels mee aan de slag zijn gegaan door middel van een 'herijking'.

Een ander raadslid geeft aan het gericht vragen van verantwoordingsinformatie, het voeren van een gesprek daarover en het kort documenteren van de gemaakte afspraken een goede aanbeveling te vinden. De wethouder geeft aan dat de uitgebreide controle is ontstaan omdat de gemeente niet goed weet welke verantwoordingsinformatie zij moet vragen. Het zou onvoldoende duidelijk zijn wat de gemeente wil bereiken en of de aard en omvang van de instrumenten daaraan bijdraagt. Belangrijker dan extern effectonderzoek is dan ook om eerst beoogde effecten en resultaten te bepalen. Dat is complex, maar de wethouder wil zich niet neerleggen bij

de mening dat het welzijnswerk onmogelijk te kwantificeren zou zijn. Wanneer instellingen intern dezelfde verantwoordingsprocessen hanteren, hoeft het verzamelen van verantwoordingsinformatie voor de gemeente volgens hem verder geen grote administratieve last te zijn.

Een raadslid vraagt wat instellingen zelf zouden kunnen bijdragen aan een goede aansturing. De wethouder geeft aan dat er juist voor is gekozen om in samenwerking met instellingen het proces te verbeteren. Het is een gezamenlijke opgave. Met de maatschappelijke dienstverlener is bijvoorbeeld gekeken in hoeverre de overeenkomst kan worden ingevuld met resultaatafspraken.

In stadsdeel Centrum is expliciet gekozen om door te gaan met de WILL-systematiek, omdat er geen beter alternatief voorhanden is. Volgens de wethouder is de WILL-systematiek of iets soortgelijks nodig om kostprijsberekeningen te maken. Zijn eindbeeld is dat deze echter niet meer wordt gebruikt bij de verantwoording vanwege de grote administratieve lasten voor de instelling.

Besluit

Raadsleden vragen de wethouder om concreet aan te geven wat er inmiddels in stadsdeel Centrum is verbeterd in de toepassing van de zakelijke aansturing na de inzet van de 'herijking'. De wethouder zou in het najaar 2012 een update geven. Datzelfde geldt voor de uitkomsten van de gezamenlijke projectgroep 'Opdrachtgeverschap Welzijn' van de zeven stadsdelen. Dat laatste is op 8 januari 2013 gebeurd.

3.2 Behandeling in stadsdeelraad Oost

Op 31 oktober 2012 is het rekenkamerrapport *Aansturing welzijnsinstellingen* in de raadscommissie *Algemene en Sociale Zaken* van stadsdeel Oost besproken.

Behandeling

Ook in stadsdeel Oost zou er reeds veel zijn gedaan om de aansturing van welzijnsinstellingen te verbeteren, zoals het opstellen van resultaatindicatoren. Het kwantificeren van het welzijnswerk blijft echter ingewikkelde materie. Er moeten dus zeker ook nog stappen worden gezet. Het betreft een proces waarbij de aansturing in samenwerking met de instellingen steeds verder wordt verbeterd.

Volgens sommige raadsleden had explicieter kunnen worden aangegeven wat er in het licht van de aanbevelingen van de rekenkamer reeds is verbeterd in Oost. De conclusies en aanbevelingen die zij aanstippen:

- De keuze tussen een publieke voorziening of maatschappelijke instelling: volgens sommigen zouden scherpere keuzes gemaakt moeten worden welke voorzieningen op afstand geplaatst kunnen worden. Anderen zien momenteel geen mogelijkheden om scherpe keuzes te maken. Niet bij iedereen zou de keuze ook op een maatschappelijke instelling vallen.
- Het spanningsveld als gevolg van de dubbele rol van ambtenaren richting raad en instellingen

- Instellingen beoordelen op prestaties in plaats van effecten en resultaten
- Zorgvuldige documentatie

Besluit

Tijdens de behandeling van het rapport heeft de wethouder gereageerd op de vraag van de raadsleden in hoeverre de aanbevelingen voor stadsdeel Oost van toepassing zijn. Over het overnemen van de aanbevelingen zijn geen expliciete besluiten genomen.

3.3 Conclusie

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.

4 Belangrijke ontwikkelingen sinds 2012

Sinds 2012 zijn de gemeentelijke taken binnen het sociaal domein, de onderlinge bevoegdhedenverdeling tussen centrale stad en stadsdelen en de werkwijzen die de gemeente daarbij hanteert gewijzigd. Tevens is de organisatie van het subsidieproces ingrijpend veranderd. De context waarbinnen de aansturing van welzijnsinstellingen plaatsvindt, wijkt daarmee substantieel af van de situatie in 2012. Om de opvolging van de aanbevelingen in de huidige context te kunnen plaatsen, gaan we daarom in dit hoofdstuk eerst in op de belangrijkste ontwikkelingen sinds 2012.

4.1 Nieuw bestuurlijk stelsel: andere bevoegdhedenverdeling centrale stad en stadsdelen

In 2012 waren de stadsdelen primair verantwoordelijk voor het beleidsveld welzijn. In 2014 is het bestuurlijk stelsel in Amsterdam gewijzigd, waarmee de taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen rondom welzijn is veranderd. In paragraaf 4.1.1 beschrijven we eerst de nieuwe bevoegdhedenverdeling rondom beleidsvorming; in paragraaf 4.1.2 gaan we vervolgens nader in op het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van het welzijnswerk.

4.1.1 Beleidsvorming

In het nieuwe bestuurlijke stelsel is de centrale stad verantwoordelijk voor de beleidsvorming.⁷ De stadsdelen zijn echter primair verantwoordelijk voor de realisatie van de basisvoorzieningen (zie ook §4.1.2). In de schriftelijke reactie van het cluster Sociaal wordt gesteld dat er daarom sprake is van een nauwe samenwerking tussen college en bestuurscommissies in de beleidsontwikkeling over de basisvoorzieningen. De wethouder Zorg is de bestuurlijke trekker. In het portefeuillehouderoverleg Welzijn, Zorg en Sport wordt afgestemd met de portefeuillehouders Welzijn van de bestuurscommissies. De ambtelijke coördinatie vindt plaats vanuit de RVE Onderwijs, Jeugd en Zorg. In het Strategisch Overleg Stadsdelen werken centrale stad en stadsdelen ambtelijk samen bij zowel beleidsontwikkeling als uitvoering.⁸

4.1.2 Uitvoering

Binnen het nieuwe bestuurlijk stelsel zijn de stadsdelen nog steeds primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het welzijnswerk; voor een aantal welzijnstaken is het opdrachtgeverschap overgegaan naar de centrale stad. De bevoegdhedenverdeling tussen centrale stad en stadsdelen is beschreven in het taak- en bevoegdhedenregister bij de Verordening op de stadsdelen. In het nieuwe stedelijke kader basisvoorzieningen 2017-2018 is de onderlinge taakverdeling tevens expliciet beschreven, wat heeft gezorgd voor meer helderheid.

⁷ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.; Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum, 25 april 2016, Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016.

⁸ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

De stadsdelen zijn primair verantwoordelijk voor het versterken van de dragende samenleving en het realiseren van de basisvoorzieningen. Het gaat daarbij om 1) versterken pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar); 2) het versterken van vrijwillige inzet en informele netwerken; 3) activering- en participatie; 4) mantelzorgondersteuning en 5) ruimte voor maatschappelijk initiatief. Er zijn wel uitzonderingen op de regel, zoals kleine specialistische doelgroepen en incidentele stedelijke projecten.

Waar de stadsdelen gaan over het versterken van de pedagogische dragende samenleving en talentontwikkeling bij jeugdigen, gaat de centrale stad in het nieuwe bestuurlijke stelsel over (preventief aanbod) jeugdzorg en onderwijs. Dat houdt ook in dat activiteiten waar een relatie is met onderwijs, zoals peuterspeelzalen en vroege schoolse educatie, onder de centrale stad vallen. Vanwege het zelfstandige opvolgingsonderzoek van de rekenkamer naar voorscholen (oktober 2016), blijft deze nieuwe taak van de centrale stad in dit opvolgingsonderzoek buiten beschouwing.⁹

Bij de maatschappelijke dienstverlening is het opdrachtgeverschap verder gedeeltelijk overgegaan naar de centrale stad. De individuele maatschappelijke dienstverlening is vanaf 2015 de verantwoordelijkheid geworden van de RVA Zorg. Tevens is de RVA Armoedebestrijding vanaf 2015 verantwoordelijk voor het sociaal raadsliedenwerk. De basis maatschappelijke dienstverlening¹⁰ evenals de schuldhulpverlening is de verantwoordelijkheid van de stadsdelen gebleven.¹¹

In de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat de individuele maatschappelijke dienstverlening naar de centrale stad is overgeheveld, omdat zij een belangrijke rol speelt in de toegang tot de eerstelijns wijkzorg. Daarom is zij tevens binnen de eerstelijns wijkzorg gepositioneerd, die valt onder de verantwoordelijkheid van de centrale stad. De collectieve maatschappelijke dienstverlening is bij de stadsdelen gebleven ten behoeve van de aansluiting op de dragende samenleving en basisvoorzieningen (zie §4.2 voor beschrijving nieuwe inrichting sociaal domein). Schuldhulpverlening is in tegenstelling tot sociaal raadsliedenwerk bij de stadsdelen gebleven. In het oude bestuurlijke stelsel was de centrale stad al verantwoordelijk voor de beleidsvorming en was zij co-financier voor schuldhulpverlening; in de praktijk lag de aansturing van de schuldhulpverlening toen al grotendeels bij de centrale stad. Per 2016 is ervoor gekozen om de inkomenstaken alsnog ambtelijk te bundelen. De stadsdelen hebben het opdrachtgeverschap voor schuldhulpverlening gemandateerd

⁹ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 14 maart 2016; *Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen 2017-2018*, d.d. 5 januari 2016, p.10-14.

¹⁰ Het gaat om collectieve activiteiten die vrij toegankelijk zijn (zonder vraagverheldering/doorverwijzing) en de inzet van de dragende samenleving faciliteren. Dat houdt in (preventieve) groepsactiviteiten die gericht zijn op het versterken/behouden van de zelfredzaamheid en ondersteuning bij het oplossen van problematiek die de primaire bestaansvoorwaarden betreffen (*Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen 2017-2018*, d.d. 5 januari 2016, p. 29-30).

¹¹ Takenlijst bestuurscommissies, versie 18 maart 2014; Bevoegdhedenregister bestuurscommissies, versie 18 maart 2014; Gemeente Amsterdam, *Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen 2017-2018*, d.d. 5 januari 2016; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 14 maart 2016.

aan de RVA Armoedebestrijding. Ook de beperkte formatie van de stadsdelen voor schuldhelpverlening speelde een rol bij deze keuze. De stadsdelen behouden invloed door middel van een kwaliteitszetel in overleggen, zijn betrokken bij de inhoudelijke beoordeling van de subsidie en de beschikking wordt door de portefeuillehouders van de stadsdelen geaccordeerd. In de gevoerde gesprekken is gezegd dat door deze wijze van werken er enerzijds sprake is van stedelijk overzicht en anderzijds de stadsdelen zorgen voor de gebiedsgerichte aansluiting, omdat zij betere kennis hebben over de lokale omstandigheden.¹²

Binnen het nieuwe bestuurlijke stelsel is kortom sprake van drie opdrachtgevers voor de maatschappelijke dienstverlening. Om het voor de instellingen werkbaar te houden, proberen de opdrachtgevers zoveel mogelijk af te stemmen. Er is een stedelijk opdrachtgeverschapsoverleg met daarin de RVA Zorg, RVA Armoedebestrijding en 1 of 2 (wisselende) vertegenwoordigers van de stadsdelen. In de schriftelijke reactie van het cluster Sociaal en de toelichtende gesprekken die zijn gevoerd met vertegenwoordigers van de RVA Zorg is aangegeven dat er gewerkt wordt met een gezamenlijke opdrachtbrief richting de instelling, die vervolgens een gecombineerde aanvraag indient. De beschikkingen worden per opdrachtgever apart verleend. De instelling dient een gecombineerde verantwoording in. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een uniform format voor inzet en productie; de drie opdrachtgevers voegen daar eigen indicatoren en inhoudelijke vragen aan toe. De oorspronkelijke intentie was dat de drie opdrachtgevers ook het verantwoordingsoverleg met de instelling gezamenlijk voerden.¹³

4.2 Decentralisaties: nieuwe werkwijze sociaal domein

Per 2015 is het gemeentelijke takenpakket binnen het sociaal domein uitgebreid. Deze decentralisaties op het gebied van jeugd, zorg en participatie, die gepaard gaan met een verminderd budget, scheppen de noodzaak – maar tegelijkertijd ook de mogelijkheid – om het sociaal domein efficiënter en effectiever te organiseren. Hieronder volgen de belangrijkste uitgangspunten van de nieuwe werkwijze.

Het eerste uitgangspunt is zelfredzaamheid en de dragende samenleving of wel wat mensen zelf doen of zouden kunnen doen voor zichzelf, voor elkaar en gezamenlijk. Amsterdammers moeten zoveel mogelijk zelf de regie voeren over hun eigen leven, eventueel met behulp van het eigen netwerk. Daarnaast moeten bewoners en ondernemers zich meer inzetten voor elkaar, hun buurt of de stad. Ter versterking van de zelf- en samenredzaamheid bestaan er voorzieningen in de wijk zonder of met beperkte toegangscriteria. Het gaat om basisvoorzieningen ter stimulering van de dragende samenleving en eerstelijns wijkteams op het gebied van jeugd, zorg en participatie. Alleen wanneer deze laagdrempelige ondersteuning door professionals onvoldoende is om de regie weer zelf in handen te krijgen, worden mensen doorverwezen naar geïndiceerde specialistische hulp.

¹² Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 14 juli 2016; Gespreksverslag 14 maart 2016.

¹³ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 14 juli 2016; Gespreksverslag 14 maart 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a.

In bovenstaande alinea is het tweede uitgangspunt reeds te onderkennen: de zorg en ondersteuning moet zoveel mogelijk dicht bij huis plaatsvinden. Daarom is ervoor gekozen om Amsterdam op te delen in 22 gebieden. De wijkteams worden op dit niveau georganiseerd. Wat betreft de basisvoorzieningen zijn afspraken gemaakt welk soort voorzieningen de stadsdelen moeten realiseren; het is vervolgens aan de stadsdelen zelf om op basis van de lokale omstandigheden de precieze omvang en invulling per gebied te bepalen.

De term gebiedsgericht werken omvat naast de beschreven organisatorische indeling ook een werkwijze waarbij sturing vanuit de opgaven in het gebied leidend is. De gemeente analyseert samen met bewoners, ondernemers en andere partners wat nodig is in een gebied. Vervolgens werken betrokkenen samen in de uitvoering, waarbij de gemeente zoveel mogelijk ruimte laat aan de dragende samenleving en vooral een stimulerende en faciliterende rol inneemt. Er wordt daarbij gezamenlijk gewerkt aan de hand van een gebiedscyclus. Door middel van een gebiedsanalyse wordt eerst de opgave per gebied bepaald. Op basis daarvan worden in de gebiedsagenda's prioriteiten voor het desbetreffende gebied vastgesteld. Deze worden in jaarlijkse gebiedsplannen uitgewerkt tot concrete acties en vervolgens wordt de realisatie gevolgd door middel van een gebiedsmonitor. De gebiedsteams van de stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de gebiedscyclus.

Het gebiedsgericht werken is nog in ontwikkeling. Er worden nog geen beschikkingen per gebied afgegeven tenzij het werkveld van een instelling overeenkomt met de gebiedsindeling. De RVA Zorg en RVA Armoedebestrijding geven aan dat ook niet te gaan doen, omdat de uitvoering van de individuele hulpverleningstrajecten inhoudelijk eigenlijk niet gebiedsafhankelijk is; dat zou bij de collectieve activiteiten van de stadsdelen ter stimulering van de dragende samenleving meer het geval zijn. De indruk bestaat dat de stadsdelen ook toe willen werken naar een meer gebiedsgerichte programmering van het welzijnswerk. De precieze invulling daarvan is niet duidelijk: gaat het nu daadwerkelijk om de activiteiten en het budget op te knippen naar gebieden of gaat het meer om het leggen van accenten per gebied op basis van de geconstateerde opgaven uit de gebiedsanalyses?¹⁴

Het derde uitgangspunt is dat gemeente en maatschappelijke partners integraal werken. Zowel beleidsmatig als in de uitvoering moeten problemen meer in samenhang worden aangepakt. In de wijkteams werken verschillende aanbieders samen. Daarnaast moeten op gebiedsniveau goede verbindingen worden gelegd tussen de dragende samenleving, de basisvoorzieningen, de eerstelijns wijkteams en de gebiedsteams.

Om samenwerking tussen instellingen te bevorderen - en daarmee overlap en blinde vlekken in activiteiten te voorkomen evenals slimme combinaties tot stand te laten komen - geven Noord en Oost voor 2017 ook een integrale opdracht voor de basisvoorzieningen uit. De andere stadsdelen hebben aangegeven in de toekomst ook naar

¹⁴ Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 14 juli 2016; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a.

een integrale opdracht voor de basisvoorzieningen toe te willen of volgen het in ieder geval met interesse.¹⁵

Het vierde uitgangspunt is meer ruimte voor de professionals. Het gaat erom dat professionals in hun werken en handelen voldoende vrijheid hebben om eigen afwegingen te maken over benodigde inzet van zorg en ondersteuning op basis van kennis, ervaring en vaardigheden.¹⁶

4.3 Nieuwe visie en organisatie subsidieverstrekking

Sinds 2012 is ook de organisatie van het subsidieproces ingrijpend veranderd. Zo heeft het programma 'Uniformering en Vereenvoudiging subsidies' geleid tot één algemene subsidieverordening, één stedelijk subsidiebureau, één subsidieproces en één subsidiebeheersysteem. Met de Visie op subsidies wordt verder gestreefd naar een effectievere en efficiëntere subsidieverstrekking. Hieronder worden de belangrijkste veranderingen in het subsidieproces uitgebreider beschreven.¹⁷

4.3.1 Eén algemene subsidieverordening

Per 1 januari 2013 is de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2012 (ASA) in werking getreden. Daarmee verstrekken alle gemeentelijke organisatieonderdelen subsidies vanuit dezelfde algemene verordening. De ASA 2012 is in december 2013 op enkele punten gewijzigd, waaronder de mogelijkheid tot een verplichte tussentijdse rapportage. De Algemene subsidieverordening 2013 was vanaf dat moment de geldende verordening voor de centrale stad.

De ASA 2012 is vastgesteld door de stadsdeelraden met enkele amendementen; na de wijziging van het bestuurlijke stelsel is de ASA 2013 tevens voor de stadsdelen gaan gelden. De stadsdelen werken sindsdien in principe ook alleen nog met onderliggende stedelijke bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels, maar zij kunnen indien stedelijke kaders daartoe ruimte bieden wel nog eigen nadere regels en beleidsregels opstellen. Voor de oude bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels of beleidsregels van de stadsdelen gold een overgangstermijn tot maart 2016, indien zij niet eerder stedelijk werden vervangen. Die is later verlengd tot oktober 2016.¹⁸ Met ingang van 1 augustus 2016 heeft de nieuwe stedelijke subsidieregeling basisvoorzieningen de daarmee samenhangende oude regelingen van de stadsdelen vervangen. De bevoegdheid om een subsidieregeling bewonersinitiatieven en indien

¹⁵ Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a.

¹⁶ *Alle Amsterdammer doen mee. Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein 2015-2018*, februari 2015, p. 2,5, 16, 23, 31-33; *Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen 2017-2018*, d.d. 5 januari 2016, p. 3-9, 32-33, 36-37; *Gebiedscyclus voor dummy's*, datum onbekend; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016.

¹⁷ Schriftelijke reactie Cluster Sociaal, 21 april 2016; Rekenkamer Amsterdam. *Grip op subsidies. Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderzoeksrapport*, juni 2014, p. 13-14.

¹⁸ Rekenkamer Amsterdam. *Grip op subsidies. Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderzoeksrapport*, juni 2014, p. 17-19; Bevoegdhedenregister, versie 18 maart 2014, p. 57; Schriftelijke reactie Cluster Sociaal, 21 april 2016.

gewenst een subsidieregeling maatschappelijk initiatief vast te stellen, is naar de bestuurscommissies gedelegeerd. De daarmee samenhangende oude regelingen van de stadsdelen blijven nog wel gelden tot uiterlijk 1 oktober 2016.¹⁹

4.3.2 Eén subsidieproces, - bureau en -beheersysteem

Op 12 juni 2013 is een stedelijk uniform subsidieproces vastgesteld. Dit bestaat uit vijf fasen: 1) informeren; 2) verlenen (aanvragen, beoordelen en verlenen); 3) uitvoeren, monitoren en tussentijdse verantwoording; 4) vaststellen (verantwoorden, beoordelen en vaststellen); 5) evalueren en bijsturen. Verder is in juli 2014 het stedelijke subsidie-bureau opgericht. Daarmee is een centraal punt gecreëerd waar men voor alles op het gebied van subsidies terecht kan. De kernfunctie is om ervoor te zorgen dat het subsidieproces optimaal, professioneel en efficiënt verloopt. Sinds juli 2015 is tevens het stedelijke subsidiebeheersysteem operationeel. Het subsidiebeheersysteem ondersteunt de afhandeling van subsidieaanvragen volgens het uniforme subsidieproces. Daarbij wordt tevens gewerkt met diverse uniforme formats.

Het uniforme subsidieproces ondersteund door het stedelijke subsidiebeheersysteem verloopt als volgt:

- De desbetreffende RVE of het stadsdeel verstuurt de opdrachtformulering.
- Subsidies kunnen digitaal worden aangevraagd via het online loket. Voor particulieren gaat dit via DigiD, voor organisaties via E-herkenning. De aanvraag wordt door het subsidiebureau gecontroleerd op volledigheid en tijdigheid. Een aanvraag wordt daarna doorgezet naar de desbetreffende inhoudelijke RVE of stadsdeel. In het subsidiebeheersysteem is per subsidieregeling vastgelegd wie de verantwoordelijke medewerkers zijn.
- De desbetreffende RVE of het stadsdeel doet een inhoudelijke, financiële en eventueel juridische beoordeling van de aanvraag en stelt een beschikking op. Standaardgegevens worden automatisch vanuit het subsidiebeheersysteem ingevuld, maar moeten inhoudelijk nog verder door de RVE of het stadsdeel worden aangevuld. Het subsidiebureau voert vervolgens een kwaliteitstoets uit op de beschikking, waarna deze door de budgethouder wordt geaccordeerd.
- In het online loket is de aanleverdatum voor (tussentijdse) verantwoordingstukken zichtbaar. Twee weken voor de aanleverdatum wordt een herinnering gestuurd naar de aanvrager. Bij het uitblijven van verantwoordingstukken wordt door het subsidiebureau een rappel verstuurd. De instellingen kunnen de verantwoording digitaal via het loket indienen. Het subsidiebureau controleert op volledigheid en zet de aanvraag tot vaststelling door aan de inhoudelijke medewerker. De desbetreffende RVE of het stadsdeel voert de inhoudelijke controle uit op de verantwoordingstukken en stelt de vaststellingsbrief op. Na een kwaliteitstoets door het subsidiebureau wordt deze geaccordeerd door de budgethouder.

¹⁹ Gespreksverslag 7 juli 2016b; Schriftelijke reactie Cluster Sociaal, 21 april 2016; *Voordracht voor collegevergadering van 14 juni 2016 betreffende Vaststellen Subsidieregeling basisvoorzieningen in de stadsdelen*, nr. ZD2016-003891.

De RVE's en stadsdelen hebben binnen het subsidieproces kortom een uitvoerende en accorderende rol en gaan over de inhoud en het budget. Het subsidiebureau heeft een administratieve, coördinerende en faciliterende rol. Het zorgt allereerst voor de hierboven beschreven procesmatige ondersteuning, zoals de controle op volledigheid en tijdigheid van stukken. Daarnaast adviseert het subsidiebureau globaal over het subsidieproces. Bij aanvragen en verantwoordingen boven €50.000 geeft het subsidiebureau verder een financieel advies. Er wordt een oordeel gegeven over de financiële betrouwbaarheid van de instelling en de transparantie van de kostentoe rekeningen. Wanneer er sprake is van verschillende opdrachtgevers voorkomt dat dat ieder organisatieonderdeel dezelfde financiële cijfers beoordeelt. Bovendien kunnen er onderlinge vergelijkingen van kostprijzen worden gemaakt. Het inhoudelijke oordeel over de mogelijke gevolgen van deze financiële analyses voor de subsidieverstrekking ligt bij de RVE of het stadsdeel.²⁰

4.3.3 Visie op subsidies

Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wijze waarop de gemeente Amsterdam subsidies verleent te verbeteren, is op 2 juli 2015 de *Visie op subsidies. Waarom, wanneer en binnen welk kader verleent de gemeente Amsterdam subsidies?* door de gemeenteraad vastgesteld. De implementatie van deze visie vindt op dit moment plaats. Hieronder bespreken wij een aantal belangrijke beoogde verbeterpunten uit de visie.²¹

Inkoop en subsidietender

Wat betreft de keuze tussen inkoop en subsidie zouden er volgens de Visie op subsidies twee belangrijke verschillen zijn. Ten eerste ligt bij inkoop het initiatief bij de gemeente, die behoefte heeft aan bepaalde goederen en diensten en contact opneemt met potentiële leveranciers. Bij subsidies ligt het initiatief bij de aanvrager, die activiteiten wil ondernemen die een positief maatschappelijk effect hebben en daarvoor bij de gemeente aanklopt. Ten tweede is bij een subsidie in tegenstelling tot inkoop het nakomen van afgesproken activiteiten niet afdwingbaar. Er zou kortom alleen voor subsidies moeten worden gekozen als voor het bereiken van het doel het afdwingen van afgesproken prestaties niet nodig wordt geacht. Het zou situaties betreffen waar de gemeente vertrouwt op de eigen verantwoordelijkheid en creativiteit van burgers en ondernemers, kortom de dragende samenleving.²²

In de Visie op subsidies staat verder dat het initiatief voor subsidie ook bij het college kan liggen. Vierjaarlijks, aan het begin van een nieuwe collegeperiode, zou een subsidietender worden uitgeschreven voor periodieke subsidies. Het doel van de

²⁰ Rekenkamer Amsterdam. *Grip op subsidies. Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderzoeksrapport*, juni 2014, p. 16-17, 20-21, 34; Rekenkamer Amsterdam. *Subsidies diversiteit. Een deelonderzoek in het kader van 'Grip op subsidies'*. *Onderzoeksrapport*, februari 2016, p. 9-10; Schriftelijke reactie cluster Sociaal 21 april 2016; Gespreksverslag 14 maart 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016b; Gesprek 19 juli 2016.

²¹ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

²² Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; *Visie op subsidies. Waarom, wanneer en binnen welk kader verleent de gemeente Amsterdam subsidies?*, 2 juni 2015, p. 3-5.

tender is om die aanvragen te selecteren die de hoogst mogelijke kwaliteit tegen de laagst mogelijke kosten leveren. Ook stelt een tender subsidieontvangers in staat om hun activiteiten zorgvuldig op te bouwen. Welke programmaonderdelen zich lenen voor een subsidietender, wordt door het college bepaald.²³

Na de behandeling van de Visie op subsidies in de gemeenteraad is in het bijbehorende implementatieplan het bovenstaande uitgangspunt van inkoop genuanceerd naar een beargumenteerde keuze of inkoop of subsidie in de betreffende situatie het meest bruikbaar is.²⁴ Voor het opdrachtgeverschap van de centrale stad – voor individuele maatschappelijke dienstverlening, sociaal raadsliedenwerk en schuldhulpverlening – zijn er in ieder geval plannen om te gaan inkopen. Het oorspronkelijke plan was om dat per 2017 te gaan doen. Vanwege alle wijzigingen leek het echter niet verstandig zo snel op inkoop over te gaan. Het besluit is nu uitgesteld naar eind 2018.²⁵

Verder wordt ook de implementatie van de subsidietender aangepast. De reden is dat in de Visie op subsidies ervan was uitgegaan dat subsidieaanvragen niet onderling konden worden vergeleken, omdat in de ASA staat dat aanvragen worden behandeld in de volgorde van binnenkomst. In de praktijk is echter in verschillende regelingen vastgelegd dat de aanvragen voor een bepaalde indientermijn moeten worden ingediend, zodat zij onderling kunnen worden vergeleken. Er zal nu worden voorgesteld dat het college per afzonderlijke subsidieregeling besluit of een tender passend is.²⁶

Betere controle

Een ander beoogd verbeterpunt in de Visie op subsidies is het ontwikkelen en implementeren van een nieuwe manier van voortgangsbewaking, omdat dat nog onvoldoende gestructureerd en uniform zou gebeuren binnen de gemeente. Een bijbehorend onderdeel is het implementeren van effectmetingen, waarbij gemeente en subsidieontvangers gezamenlijk analyseren of de activiteiten hebben geleid tot de beoogde resultaten en effecten. Ten slotte wordt er ook beleid ontwikkeld voor het geval een subsidierelatie niet loopt zoals verwacht.

Uit de schriftelijke reactie van het cluster Sociaal en de gevoerde gesprekken weten we dat deze nieuwe wijze van voortgangsbewaking nog volop in ontwikkeling is. Er wordt gedacht aan de invoering van een type van contractmanagement vergelijkbaar met inkoop, zodat er meer overzicht is van de gemaakte afspraken, de voortgang op de uitvoering en ontwikkelingen binnen de organisatie en het werkveld. Het idee is verder om een gereedschapskist te ontwikkelen met daarin richtlijnen voor bijvoorbeeld rapportagevereisten, frequentie van overleggen en bezoeken, het maken van verslagen en dossiervorming. Het is nog niet bekend hoe de effectmetingen eruit zullen gaan zien, maar er zal in ieder geval gekeken worden naar de bestaande

²³ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; *Visie op subsidies*. p. 5, 9.

²⁴ Gespreksverslag 7 juli 2016b.

²⁵ Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 14 juli 2016.

²⁶ Gespreksverslag 7 juli 2016b

instrumenten. Het subsidiebureau geeft bij de implementatie van de nieuwe wijze van voortgangsbewaking vooral advies en zorgt voor de technische borging, maar het is uiteindelijk aan de subsidieverstrekkers om te bepalen of en op welke wijze zij de nieuwe voortgangsbewaking willen implementeren. Er heeft voor het zomerreces reeds een bijeenkomst met de RVE's en stadsdelen plaatsgevonden over de inrichting van de nieuwe manier van voortgangsbewaking.²⁷

Overig

Andere beoogde verbeterpunten uit de Visie op subsidies zijn dat alle subsidieaanvragen worden beoordeeld aan de hand van een toetsingskader. Bij een nieuwe verlening van een periodieke subsidie aan dezelfde organisatie wordt een extra controle ingebouwd om automatismen te voorkomen. Verder wordt de subsidiestaat in de begroting verbeterd en komt er een openbaar digitaal subsidieregister.²⁸

²⁷ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; *Visie op subsidies*, p. 10-11; Gespreksverslag 7 juli 2016b.

²⁸ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; *Visie op subsidies*, p. 6-11.

5 Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer heeft in haar rapport 'Aansturing welzijnsinstellingen' in totaal vijf aanbevelingen gedaan. In dit hoofdstuk onderzoeken we de mate waarin het beleid en de uitvoering in lijn met de aanbevelingen zijn gewijzigd. Daarnaast bekijken we de relevantie van de aanbevelingen in het licht van de recente ontwikkelingen.

Het oordeel hebben we gebaseerd op:

- de ambtelijke schriftelijke reactie op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport en de daarbij verstrekte documenten;
- toelichtende gesprekken met ambtenaren;
- toelichtende gesprekken met vertegenwoordigers van welzijnsinstellingen.

Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, wijkt de context waarin de aansturing van welzijnsinstellingen plaatsvindt substantieel af van de situatie in 2012. Aansturing van welzijnsinstellingen is niet alleen meer de verantwoordelijkheid van de stadsdelen, er zijn verschillende partijen bij betrokken. Dat maakt een overkoepelende conclusie over de opvolging van de aanbevelingen lastig, mede omdat er grote verschillen bestaan tussen en binnen de RVA's en stadsdelen. De veranderde context roept ook de vraag op in hoeverre de aanbevelingen uit 2012 nog relevant zijn. Daarom is er bij dit opvolgingsonderzoek voor gekozen om geen gebruik te maken van de standaardbeoordelingsystematiek, waarbij wordt aangegeven of het college en de dagelijkse besturen van de stadsdelen de aanbevelingen niet, gedeeltelijk of volledig hebben uitgevoerd of nog bezig zijn met de uitvoering. In de conclusies geven we aan of er in de afgelopen jaren verbeteringen zijn ingezet in het licht van de aanbevelingen of dat dat niet of minder het geval was, terwijl de aanbeveling zelf nog relevant is. Daarnaast geven we aan of een aanbeveling door de veranderde context overbodig is geworden of op zijn minst anders geformuleerd moet worden.

Zoals hierboven aangegeven heeft een stagiaire bij de rekenkamer een afstudeeronderzoek uitgevoerd naar de door welzijnsinstellingen ervaren verbetering van de aansturing door de gemeente. Informatie uit deze gesprekken is als 'signalen' in afzonderlijke kaders opgenomen.

5.1 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.

Op basis van de stadsdeelbegrotingen is in 2012 geconcludeerd dat de beleidskaders over het algemeen onvoldoende bruikbaar zijn om als basis te kunnen dienen voor een goede aansturing van welzijnsinstellingen. Maatschappelijke effecten zijn

abstract, de uitwerking naar programmadoelen is onvoldoende beredeneerd, de stap naar resultaten ontbreekt en de effect- en resultaat indicatoren lijken willekeurig gekozen. Bovenstaande aanbeveling zou moeten bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke beleidskaders.

In het nawoord van 2012 constateerde de rekenkamer al dat de stadsdelen niet specifiek ingingen op de in de aanbeveling genoemde punten om veranderdoelen te onderscheiden, per veranderdoel een samenhangende beleidstheorie te ontwikkelen en daarbij weloverwogen streefwaarden te kiezen. Ook in 2016 wordt hierop in de toegestuurde informatie beperkt ingegaan. In het kader van dit opvolgingsonderzoek vergt het teveel werk om voor alle betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen van beleid een documentenanalyse op deze punten uit te voeren. We hebben er daarom voor gekozen om ons bij deze eerste aanbeveling vooral te richten op de mate waarin de maatschappelijke effecten en doelstellingen zijn uitgewerkt naar resultaten en voorzien zijn van (meetbare) effect- en resultaatindicatoren.

Binnen het nieuwe bestuurlijke stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor beleidsvorming bij de centrale stad. De stadsdelen stellen zelf geen beleidskaders meer op.²⁹ Zodoende gaan we eerst na in hoeverre de stadsdelen in het oude bestuurlijke stelsel opvolging hebben gegeven aan onze eerste aanbeveling door doelstellingen beter uit te werken. Vervolgens gaan we na in hoeverre de nieuwe stedelijke kaders bruikbaar zijn voor de opdrachtverlening aan welzijnsinstellingen. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de mate waarin de centrale stad en stadsdelen de effectdoelstellingen uit de nieuwe stedelijke beleidskaders verder hebben uitgewerkt naar resultaat-indicatoren binnen de subsidiecyclus.

5.1.1 Oude bestuurlijk stelsel

In het oude bestuurlijke stelsel zijn er in een groot aantal stadsdelen stappen gezet naar een betere uitwerking van de beleidsambities. In de stadsdelen Centrum, Noord, Oost en Zuid zijn effecten en doelstellingen uitgewerkt in resultaten of resultaat-indicatoren. Niet in al deze stadsdelen waren deze indicatoren ook daadwerkelijk voorzien van streefwaarden.³⁰ In stadsdeel Nieuw-West zijn nadere regels opgesteld, zodat voor de instellingen duidelijk was aan welke doelstellingen de activiteiten moeten bijdragen. In de beschikking van 2014 zijn voor maatschappelijke dienstverlening de doelstellingen uit de nadere regels vertaald naar resultaat-indicatoren.³¹

²⁹ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.; Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum, 25 april 2016, Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016.

³⁰ Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum, 25 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Noord, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag, 11 juli 2016; Stadsdeel Noord, *Vervolgonderzoek audits bij gesubsidieerde instellingen*, 6 mei 2014, p. 9.

³¹ Gespreksverslag 12 juli 2016b; Schriftelijk reactie Nieuw-West, 22 april 2016.; Stadsdeel Nieuw-West, *Aangepaste beschikking structurele subsidie maatschappelijke dienstverlening 2014*, 10 oktober 2014.

5.1.2 Nieuwe bestuurlijk stelsel

Nieuwe stedelijke beleidskaders

De afgelopen twee jaar is er gewerkt aan het opstellen van nieuwe stedelijke beleidskaders. Zij hebben de oude beleidskaders van de stadsdelen vervangen. Hieronder worden de belangrijkste nieuwe stedelijke beleidskaders voor het welzijnswerk besproken.

Voor het sociaal domein is een overkoepelend beleidskader opgesteld: *Alle Amsterdammers doen mee. Meerjarenplan Sociaal Domein 2015-2018*. De focus ligt daarbij op de decentralisaties en onderwerpen waar de komende jaren vernieuwing nodig is. Door middel van een DIN (Doelen-Inspanningen-Netwerk) is de kernboodschap via vier missies uitgewerkt in effectdoelstellingen, voorzien van effect- en prestatie-indicatoren. Bij prestatie-indicatoren gaat het om zowel concrete acties, prestaties als resultaten. De meeste indicatoren zijn voorzien van streefwaarden.³²

Het belangrijkste specifieke beleidskader rondom welzijn is *Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen*. In juni 2016 is een nieuwe versie voor de periode 2017-2018 vastgesteld door de gemeenteraad. In deze nieuwe versie is per functie een koppeling gemaakt met de doelstellingen uit het Meerjarenplan Sociaal Domein.³³ Voor de uitvoering van dit nieuwe stedelijke beleidskader geldt vanaf 1 augustus 2016 de 'Subsidieregeling basisvoorziening in de stadsdelen'. In deze stedelijke nadere subsidieregels zijn wederom de doelstellingen uit het Meerjarenplan Sociaal Domein opgenomen.³⁴

De functies 'mantelzorgondersteuning' en 'versterken van vrijwillige inzet en informele netwerken' uit het stedelijk kader basisvoorzieningen zijn nog verder uitgewerkt in de *Agenda Informele Zorg en Vrijwillige Inzet 2015-2017*. De beoogde kanteling naar een dragende samenleving is daarin vertaald naar opgaven, aandachtspunten en acties. Omdat het grotendeels een cultuuromslag betekent, zou dit volgens het cluster Sociaal niet te vangen zijn in streefcijfers.³⁵

Vertaling beleidscyclus naar subsidiecyclus - stadsdelen

Binnen de subsidiecyclus moeten opdrachten worden verleend aan instellingen om activiteiten uit te voeren die bijdragen aan het bereiken van de maatschappelijke effecten en doelstellingen uit de beleidscyclus. De jaren 2015-2016 vormen een transitieperiode, waarin de nieuwe stedelijke beleidskaders nog moesten worden

³² Gemeente Amsterdam, *Alle Amsterdammers doen mee. Meerjarenplan Sociaal Domein 2015-2018, februari 2015*, p. 5-6, 15; Gemeente Amsterdam, *Maatschappelijke doelen en prestatie-indicatoren Sociaal Domein. Periode 2015-2018*, november 2014; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

³³ Gemeente Amsterdam, *Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen*, d.d. 5 januari 2016; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

³⁴ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gemeente Amsterdam, *Subsidieregeling Basisvoorzieningen in de stadsdelen*, vastgesteld op 14 juni 2016 door college B en W.

³⁵ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gemeente Amsterdam, *Agenda Informele zorg en Vrijwillige inzet, 2015-2017*, vastgesteld op 16 december 2015 door gemeenteraad.

opgesteld. Tevens nam de interne reorganisatie veel tijd in beslag en waren er vele personeelwijzigingen. In 2015-2016 hebben de stadsdelen dan ook vooral gewerkt met (oude) prestatieafspraken. Het nieuwe stedelijke beleidskader basisvoorzieningen en de uitwerking daarvan in stedelijke nadere subsidieregels zouden meer houvast geven bij de uitvoering van het welzijnswerk. De stadsdelen staan nu aan de start om het stedelijke beleidskader lokaal verder uit te werken.³⁶

Zo zijn de stadsdelen een gezamenlijk traject gestart om de basisvoorzieningen per gebied te gaan monitoren. In 2015 is al een eerste inventarisatie gedaan naar de stand van zaken bij de basisvoorzieningen, die gaat dienen als nulmeting. Met het traject wil men een regulier monitoringsinstrument ontwikkelen en nagaan of het aanbod aansluit op de opgaven in een gebied. De intentie is om met behulp van de (indicatoren uit de) gebiedsanalyses streefcijfers vast te stellen over beoogde effecten.³⁷

Wat betreft de vertaling van stedelijke effectdoelstellingen uit de beleidscyclus naar concrete resultaten voor de lokale subsidiecyclus weten we het volgende. Stadsdeel Noord heeft aangegeven de doelstellingen uit het stedelijke kader voor de opdracht 2017 te hebben vertaald naar resultaatgebieden en waar zinvol naar productieafspraken. Stadsdeel Zuid gaat verder binnen het project 'Professionalisering van de subsidiecyclus' met de zevenstappenmethodiek per basisvoorziening de doelstellingen uitwerken in resultaten en prestaties.³⁸

Vertaling beleidscyclus naar subsidiecyclus - centrale stad

De welzijnstaken waar de centrale stad het opdrachtgeverschap over heeft – de individuele maatschappelijke dienstverlening binnen de wijkzorg, het sociaal raadsliedenwerk en de schuldhulpverlening – maken geen onderdeel uit van het stedelijke kader basisvoorzieningen. De effectdoelstellingen van deze werksoorten zijn te vinden in het Meerjarenplan Sociaal Domein.³⁹

Bij de individuele maatschappelijke dienstverlening is in het nieuwe bestuurlijke stelsel de RVA Zorg opdrachtgever geworden, waardoor de oude producten van de stadsdelen eerst geharmoniseerd moesten worden. Dat is voor de subsidie van 2016 in samenwerking met de instellingen gebeurd. Er wordt afgerekend op ureninzet, maar men wil toe naar een afrekening op basis van aantal geholpen Amsterdammers. Tevens is men bezig geweest met het ontwikkelen van resultaatindicatoren, maar dat

³⁶ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Gespreksverslag 7 juli 2016b.

³⁷ Gemeente Amsterdam, *Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen*, d.d. 5 januari 2016, p. 9; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a.

³⁸ Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Gespreksverslag 11 juli 2016; Stadsdeel Noord, *Integrale opdracht basisvoorzieningen 2017*, 5 juli 2016; Stadsdeel Noord, *Beleidsnota Vernieuwing Basisvoorzieningen*, datum onbekend; Stadsdeel Noord, *Format functies, activiteiten, resultaten basisvoorzieningen*, versie voor DB 12 juli 2016; Gespreksverslag 21 juli 2016.

³⁹ Gemeente Amsterdam, *Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen*, d.d. 5 januari 2016, p. 29; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a. .

kwam voor de instellingen voor 2016 nog te vroeg. De instellingen hebben voor 2017 inmiddels zelf een voorstel gedaan voor normtijden per product, kritische prestatie-indicatoren en een bijbehorend rapportageformat. Daarnaast is het voornemen om te gaan werken met één uurtarief per instelling. Verder wil men in de opdracht van 2017 nog een slag maken om het aantal doelstellingen, dat afkomstig is uit verschillende gemeentelijke stukken, verder te comprimeren.⁴⁰

Bij schuldhulpverlening werkten de centrale stad en stadsdelen in het oude bestuurlijke stelsel al samen bij de aansturing van welzijnsinstellingen. Het beleggen van het opdrachtgeverschap bij de RVA Armoedebestrijding met ingang van 2016 bood de mogelijkheid om de aansturing stedelijk verder te professionaliseren. Voor schuldhulpverlening is het beleidskader *Offensief tegen schulden, versterken van financiële zelfredzaamheid* (2013) bepalend voor resultaten en kwaliteitseisen. Op basis van het beleidskader - maar ook van de beschikking en gesprekken met instellingen - zijn belangrijke zaken - zowel hard als zacht - omgezet naar een dashboard van kritische prestatie-indicatoren. Het gaat om bestuurlijke indicatoren, management-indicatoren en bespreekpuntindicatoren. Deze indicatoren zijn waar mogelijk voorzien van streefwaarden. Niet alle kritische prestatie-indicatoren zijn overigens opgenomen in de beschikking, omdat het in sommige gevallen meer gaat om innovatieaspecten.⁴¹

5.1.3 Conclusie

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 is 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.

⁴⁰ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a.

⁴¹ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 14 juli 2016; Gemeente Amsterdam, *Memo concept dashboard prestatiedialoog in het kader van het opdrachtgeverschap Maatschappelijke dienstverleners (Madi's)*, 15 december 2015; Gemeente Amsterdam, *Dashboard prestatiedialoog*.

Bij de centrale stad heeft de RVA Armoedebestrijding resultaten en kwaliteitseisen uit het stedelijke beleidskader schuldhulpverlening 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 2016 nog geen resultaatindicatoren 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 schuldhulpverlening 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.

5.2 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.

In 2012 is opgemerkt dat er vanwege wederzijdse afhankelijkheid zelden sprake was van een pure opdrachtrelatie tussen stadsdeel en instelling. In de praktijk was het stadsdeel zowel partner als opdrachtgever. Er is daarom aanbevolen om in de relatie met de instellingen onderscheid te maken tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering en deze rollen bij verschillende ambtenaren te beleggen.

In 2012 waren de stadsdelen primair verantwoordelijk voor de aansturing van welzijnsinstellingen. In het nieuwe bestuurlijke stelsel zijn verschillende gemeentelijke onderdelen betrokken: centrale stad, stadsdelen en het subsidiebureau. Hieronder gaan we in op de rollen die zij innemen en in hoeverre daarbij een onderscheid is gemaakt tussen inhoud en controle. Daarbij betrekken we ook signalen uit de gevoerde gesprekken over de helderheid in de onderlinge rolverdeling tussen de verschillende gemeentelijke onderdelen.

5.2.1 Centrale stad: beleidsvorming

Binnen het nieuwe bestuurlijke stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming bij de centrale stad. Het zwaartepunt in de uitvoering ligt bij de stadsdelen. In eerste instantie zijn zo de beleidscyclus (centrale stad) en de subsidiecyclus (stadsdelen) grotendeels bij verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen belegd. Er is daardoor sprake van een meer natuurlijk onderscheid tussen de rollen

van partner en opdrachtgever richting de instellingen.⁴² Maar voor een aantal taken is het opdrachtgeverschap weer overgegaan naar de centrale stad, zodat nu bij de centrale stad sprake is van een dubbele rol in de beleids- en subsidiecyclus.

Omdat de uitvoering van het welzijnswerk primair de verantwoordelijkheid is van de stadsdelen, zou er sprake zijn van een nauwe samenwerking tussen centrale stad en stadsdelen bij het ontwikkelen van welzijnsbeleid.⁴³ In de gevoerde gesprekken is aan vertegenwoordigers van de stadsdelen gevraagd in hoeverre zij vinden dat zij daarbij voldoende betrokken worden door de centrale stad. Zij hebben daarbij aangegeven dat het in eerste instantie een zoektocht was hoe de centrale stad en de stadsdelen zich tot elkaar verhouden in de beleidsvorming. Vele gesprekspartners constateerden dat aanvankelijk adviezen op conceptstukken pas in een laat stadium aan de bestuurscommissies werden voorgelegd. De samenwerking zou het afgelopen jaar beter vorm hebben gekregen. De vertegenwoordigers van de stadsdelen waren zeer tevreden over de manier waarop zij betrokken zijn bij het opstellen van het nieuwe stedelijke kader basisvoorzieningen. Dit werd een coproductie genoemd van centrale stad en stadsdelen, waarbij de stadsdelen al in een vroeg stadium werden betrokken.⁴⁴

Er lijken tegelijkertijd verschillen te bestaan tussen afdelingen, zowel in de samenwerking rondom de beleidsvorming als bij de uitvoering. Bij de RVA Zorg zou mede door de verbindingsfunctionarissen⁴⁵ de samenwerking sneller vorm hebben gekregen dan bij Jeugd en Onderwijs. Dat lijkt ook samen te hangen met (eerdere) onduidelijkheden in de nieuwe bevoegdhedenverdeling tussen centrale stad en stadsdelen.⁴⁶

Signaal instellingen over mate van partnerschap: verbetering centrale stad, twijfels bij stadsdelen
De instellingen zijn over het algemeen tevreden met de manier waarop zij betrokken worden bij de totstandkoming van het beleidskader. Zij zijn van mening dat hierdoor het beleidskader haalbaarder en duidelijker wordt. Vooral bij de centrale stad hebben de instellingen het gevoel dat er gebruik gemaakt wordt van hun kennis en deskundigheid bij het omzetten van maatschappelijke ambities in operationele doelen. Het best verloopt dit bij de RVA Armoedebestrijding.

⁴² Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Noord, 22 april 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a.

⁴³ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

⁴⁴ Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a.

⁴⁵ De afdeling Zorg heeft verbindingsfunctionarissen aangesteld voor het verbinden van de afdeling Zorg en de stadsdelen, zowel de organisaties als de inhoudelijke verbinding tussen formele en informele zorg. (Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a).

⁴⁶ Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016.

Bij andere afdelingen van de centrale stad is het nog steeds niet optimaal, maar hebben instellingen wel het gevoel dat er steeds meer beroep op hen gedaan wordt. Bij de stadsdelen gaat het op dit gebied beduidend minder. Vanwege de nieuwe uitvoerende taak zijn er veel minder inhoudelijke medewerkers op stadsdeelniveau. Door de grote personele wijzigingen is er bovendien sprake van veel kennisverlies. De inhoudelijke sturing vanuit de stadsdelen was zodoende de afgelopen tijd beperkt. Daarnaast belemmeren de vele personeelswijzigingen het opbouwen van een vertrouwensrelatie die de basis vormt voor partnerschap. Een aantal instellingen geeft daarmee aan dat er in het verleden meer sprake was van partnerschap bij het formuleren van de inhoud; een enkele geeft aan dat het partnerschap met het stadsdeel is verbeterd sinds 2012.

5.2.2 Centrale stad en stadsdelen: inhoudelijk opdrachtgeverschap

De stadsdelen zijn binnen het nieuwe bestuurlijke stelsel opdrachtgever voor het grootste gedeelte van de welzijnstaken; voor een aantal taken is de verantwoordelijkheid overgegaan naar de centrale stad. Binnen het opdrachtgeverschap is ook onderscheid te maken tussen inhoud en controle. Bij het formuleren van de subsidieopdrachten en -beschikkingen is er sprake van een inhoudelijke rol. Er moet een koppeling worden gemaakt met de beleidscyclus door opdrachten te verlenen voor activiteiten die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen en er dient een vertaling te worden gemaakt naar de lokale omstandigheden. Wanneer er eenmaal sprake is van een subsidierelatie, is er sprake van een controlerende rol in het bewaken van de gemaakte subsidieafspraken. Hieronder wordt een overzicht gegeven in hoeverre bij de centrale stad en stadsdelen onderscheid wordt gemaakt tussen inhoud en controle.

In de schriftelijke reactie van de RVA Zorg is aangegeven dat een producteigenaar maatschappelijke dienstverlening gaat over de beleidscyclus; het bepalen en controleren van de subsidieopdracht ligt bij een accounthouder.⁴⁷ In het toelichtende gesprek is echter naar voren gekomen dat de producteigenaar een grote rol heeft in het verlenen van de subsidies, omdat het gezamenlijke opdrachtgeverschap rondom de maatschappelijke dienstverlening afwijkt van standaardsubsidies. Hij gaat zodoende ook over de inhoudelijke formulering van de opdracht en de beschikking. In de praktijk is er in plaats van een scheiding tussen beleids- en subsidiecycle dus meer sprake van een onderscheid tussen het formuleren van de inhoud en controle op de subsidieafspraken.⁴⁸

Bij de RVA Armoedebestrijding is er sprake van een beleidsambtenaar, contractmanager, kwaliteitsconsulent en ondersteunende medewerker. In het toelichtende gesprek is aangegeven dat de opdrachtgeversrol niet specifiek belegd is bij één van deze functies; men trekt als team gezamenlijk op in de aansturing van de instelling. Er is dus momenteel geen strikte scheiding in de beleids- en subsidiecycle. De RVA wil wel toewerken naar een accounthouder voor de opdrachtgeversrol, maar tegelijkertijd het formuleren van de inhoud en de controle ook weer niet te strikt

⁴⁷ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

⁴⁸ Gespreksverslag 5 juli 2016a.

scheiden, omdat er sprake moet zijn van een samenhangende en doorlopende cyclus.⁴⁹

Het opdrachtgeverschap is bij de verschillende stadsdelen zeer wisselend ingericht. Er is daarmee geen eenduidig antwoord te geven op de vraag of er binnen het opdrachtgeverschap nog onderscheid wordt gemaakt tussen inhoud en controle. In Centrum, Nieuw-West, Noord en Zuidoost voeren de beleidsrealisatiemedewerkers beide rollen uit. Beleidsrealisatiemedewerkers die grote welzijnsinstellingen onder hun hoede hebben, hebben soms wel een coördinerende rol in het verzamelen van de inhoudelijke input bij andere inhoudelijke medewerkers. De andere stadsdelen zeggen aparte accounthouders te hebben aangesteld, maar de precieze rol van deze accounthouder loopt uiteen. Voor de grote accounts formuleren in stadsdeel Zuid de beleidsrealisatiemedewerkers de beschikkingen en voeren aparte accounthouders de controle op de gemaakte subsidieafspraken uit. Het stadsdeel is verder voornemens om – ook voor de kleinere instellingen – het ‘vier ogen principe’ in te voeren, zodat altijd twee medewerkers de verlening en vaststelling beoordelen. In stadsdeel West heeft de accounthouder meer een procescoördinerende rol. De accounthouder bundelt de informatie van de inhoudelijke medewerkers bij het formuleren en controleren van de subsidieafspraken en stroomlijnt de verschillende overleggen met de instelling. In stadsdeel Oost heeft de accounthouder een procescoördinerende rol en doet de technische beoordelingen; de inhoud is aan de beleidsrealisatiemedewerkers.

Na de wijziging van het bestuurlijke stelsel is de ambtelijke capaciteit van de stadsdelen sterk ingeperkt. Sommigen geven aan dat vanwege de beperkte ambtelijke capaciteit een strikte scheiding van rollen bij de stadsdelen praktisch niet haalbaar is. Over de wenselijkheid daarvan wordt wisselend gedacht door onze gesprekspartners.⁵⁰

Signaal instellingen: geen scheiding in rollen en geen duidelijk aanspreekpunt bij stadsdelen
De instellingen zijn van mening dat bij de stadsdelen de rollen van partnerschap en opdrachtgeverschap niet gescheiden zijn. Alleen bij de RVA Armoedebestrijding constateren een aantal instellingen een duidelijk onderscheid tussen partnerschap en opdrachtgeverschap. De instellingen vinden verder dat er de afgelopen tijd mede door alle personeelwijzigingen geen duidelijk aanspreekpunt was, vooral bij de stadsdelen. Dit wordt door de stadsdelen herkend, maar het zou inmiddels weer beter ingeregeld zijn.⁵¹

⁴⁹ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 14 juli 2016.

⁵⁰ Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum, 25 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Noord, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Gespreksverslag 7 juli 2016b; Gespreksverslag 14 maart 2016.

⁵¹ Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016.

5.2.3 Subsidiebureau: Procesmatige ondersteuning subsidies

Het subsidiebureau is een nieuwe speler bij de aansturing van welzijnsinstellingen. Volgens de schriftelijke reactie van het cluster Sociaal zou daarmee een grote stap voorwaarts zijn gemaakt met betrekking tot het onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering. Dat sluit echter niet geheel aan op wat de rekenkamer heeft bedoeld met de aanbeveling in 2012. Het ging daarbij meer om een onderscheid tussen partnerschap bij het inhoudelijk formuleren van beleid en de subsidieopdracht en vervolgens het inhoudelijk controleren van de subsidieafspraken. Het inhoudelijk bepalen en controleren van subsidieopdrachten is nog steeds bij de RVE's en stadsdelen belegd. Het subsidiebureau biedt procesmatige en technische ondersteuning bij de afhandeling van subsidies door de RVE's en stadsdelen.⁵²

In de gevoerde gesprekken is gevraagd naar de samenwerking tussen de inhoudelijke RVE's en stadsdelen enerzijds en het subsidiebureau anderzijds. De subsidieaanvragen worden in 2016 voor het eerst met het subsidiebeheersysteem afgehandeld, zodat de rolverdeling in de praktijk nog aftasten is.⁵³ Persoonlijk contact lijkt in de samenwerking van doorslaggevend belang. Medewerkers van het subsidiebureau, die ambtenaren vooral ondersteunen bij het gebruik van het subsidiebeheersysteem, zijn een aantal dagdelen per week gepositioneerd bij de stadsdelen. Deze nabijheid wordt positief beoordeeld door onze gesprekspartners, omdat de medewerkers bij problemen direct aanspreekbaar zijn. Daarbuiten zou het subsidiebureau minder goed bereikbaar zijn. Over de samenwerking met de (financiële) adviseurs is daarnaast wisselend bericht. Over het algemeen lijkt het subsidiebureau servicegericht, maar teveel op afstand te staan. Ook zou de formatie voor ondersteuning van de stadsdelen bij het subsidiebureau de afgelopen tijd onvoldoende continu zijn geweest. Er zijn recent actieteams per stadsdeel opgezet, die een flexibele schil vormen bij het ondersteunen van stadsdelen.⁵⁴

Signaal instellingen: communicatie en afstand ook hier probleem

De instellingen benoemen dat vooral in de beginfase, toen er (technisch) veel misging, de communicatie met het subsidiebureau vaak slecht verliep. Een algemeen genoemd probleem is dat men maanden moet wachten op de beschikking. Nu het subsidiebureau het technische gedeelte van de procedure uitvoert, wordt de aanvraag tussen de accounthouder van de instelling en het subsidiebureau heen en weer geschoven. De rekenkamer ziet wel dat het subsidiebureau stuurt op termijnen door middel van bruikbare voortgangsrapportages over de afhandeling van subsidies, die vanuit het subsidiebeheersysteem gegenereerd worden.⁵⁵

⁵² Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

⁵³ Gespreksverslag 7 juli 2016b.

⁵⁴ Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2012b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 7 juli 2016a.

⁵⁵ Gespreksverslag 14 maart 2016; Gesprek 19 juli 2016

5.2.4 Gebiedsteams: samenwerkingspartner in de uitvoering

Binnen het nieuwe bestuurlijke stelsel verlenen de stadsdelen niet alleen subsidie-opdrachten aan de welzijnsinstellingen met betrekking tot het realiseren van de basisvoorzieningen, maar zijn zij zelf ook meer betrokken geraakt bij de uitvoering van het welzijnswerk. De gebiedsteams van de stadsdelen zijn immers verantwoordelijk voor de gebiedscyclus, waarbij burgers, maatschappelijke partners en de overheid samen de opgaven van het gebied bepalen en vervolgens gezamenlijk optrekken in de uitvoering. De samenhang tussen de reguliere subsidies voor de basisvoorzieningen en de gebiedscyclus komt in de gesprekken als belangrijk aandachtspunt naar voren. Sommige gesprekspartners vinden verder dat de rollen van gebiedspool (opdrachtgever) en gebiedsteam (partner in uitvoering) door elkaar lopen. Leden van gebiedsteams zouden zich ook soms als opdrachtgever gedragen. Ook vragen de gebiedspools niet alleen om input aan de gebiedsteams voor het formuleren van de inhoud, maar ook ten behoeve van de controle. Dat kan op gespannen voet staan met het partnerschap in de uitvoering.⁵⁶

Signaal instellingen: positief over gebiedsteams, wel extra communicatielijnen

Over gebiedsteams wordt enerzijds gezegd dat het positief is dat de overheid meer aanwezig is in het gebied en zo de kennis over de gebieden groeit en de communicatielijnen korter worden. Anderzijds zorgt het voor extra contactpersonen. Daarbij wordt er niet altijd goed afgestemd met de inhoudelijke ambtenaren van de gebiedspools.

5.2.5 Conclusie

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 van de stadsdelen 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

⁵⁶ Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Schriftelijke reactie stadsdeel Nieuw-West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

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 er zich 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.

5.3 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.

In 2012 constateerde de rekenkamer dat de beleids- en subsidiecycle te veel door elkaar waren gaan lopen. Ambtenaren hebben moeite met hun dubbele rol als enerzijds beleidsadviseur richting politiek en bestuur en anderzijds als contactpersoon voor de instellingen met betrekking tot de uitvoering. Instellingen kunnen binnen de subsidiecycle afgerekend worden op geleverde prestaties, maar dat levert andere gegevens op dan waarnaar binnen de beleidsproces door de politiek wordt verlangd. Zonder uitgebreid onderzoek kan echter niet worden vastgesteld in hoeverre welzijnsprojecten bijdragen aan maatschappelijke effecten. Mogelijke oplossingen zijn het gebruik van methoden waarvan het effect in (wetenschappelijk) onderzoek al aannemelijk is gemaakt of analyse van betekenisvolle resultaten op activiteitsniveau.

In onderstaande paragrafen lopen we achtereenvolgens de verschillende onderdelen van de derde aanbeveling langs: de gemaakte scheiding tussen de beleids- en subsidiecycle, het gebruik van resultaatgegevens en het gebruik van (wetenschappelijk) effectenonderzoek.

5.3.1 Scheiding tussen 'wat' en 'hoe'

De stadsdelen Noord, Oost en Zuid hebben expliciet aangegeven dat het stadsdeel verantwoordelijk is voor de monitoring van het 'wat' (de maatschappelijke effecten). Dat krijgt vorm in de opdracht van 2017. In stadsdeel Oost doen de instellingen zelf een voorstel voor bijbehorende prestatie- en resultaatindicatoren.⁵⁷ Stadsdeel Noord vertaalt (in samenspraak met de organisaties) de doelstellingen naar resultaten en waar zinvol naar productieafspraken; de instellingen komen vervolgens zelf met een voorstel hoe zij dat gaan invullen.⁵⁸ In stadsdeel Zuid worden met de zeven stappenmethode de effecten, doelen, resultaten en activiteiten (opnieuw) in samenhang uitgewerkt met bijbehorende indicatoren. Op activiteitsniveau gebeurt dat in samenspraak met de instellingen.⁵⁹ Bij de andere stadsdelen is de scheiding minder expliciet aan bod gekomen, maar de afgelopen jaren lijken de instellingen in ieder geval vooral op prestaties te zijn beoordeeld.⁶⁰

Over de scheiding tussen het 'wat' (gemeente) en 'hoe' (instellingen) wordt door onze gesprekspartners wisselend gedacht. Sommigen vinden dat het 'hoe' (de activiteiten en methodieken waarmee men de gemeentelijke doelen gaat bereiken) geheel bij instellingen moet liggen; anderen geven aan dat een strikte scheiding in de praktijk lastig is en er vooral in dialoog met de instellingen naar werkzame principes wordt gezocht. Ook bestuurlijke wensen over het 'hoe' lopen hier nog al eens doorheen. Binnen de nieuwe organisatie van het sociaal domein was meer ruimte voor professionals een uitgangspunt, maar tegelijkertijd lijken het 'wat' en het 'hoe' juist

⁵⁷ Gespreksverslag 5 juli 2016b.

⁵⁸ Schriftelijke reactie stadsdeel Noord, 22 april 2016; Gespreksverslag 8 juli 2016; Stadsdeel Noord, *Integrale opdracht basisvoorzieningen 2017*, 5 juli 2016; Stadsdeel Noord, *Beleidsnota Vernieuwing Basisvoorzieningen*, datum onbekend.

⁵⁹ Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Gespreksverslag 11 juli 2016.

⁶⁰ Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Schriftelijke reactie stadsdeel Nieuw-West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016. .

meer door elkaar te gaan lopen. Beoogde doelen als inzetten op eigen kracht, gebiedsgericht en integraal werken schuren aan tegen methoden; met de gebiedsteams maakt de gemeente verder ook meer onderdeel uit van de uitvoering.⁶¹

Signaal instellingen: geen scheiding in wat en hoe

De instellingen vinden dat de gemeente teveel probeert te bepalen hoe de instellingen hun werk moeten uitvoeren. Men heeft het gevoel dat de gemeente doorslaat in een ouderwetse rol, waarbij de overheid de hoe-vraag zelf bepaalt of het proces rondom de hoe-vraag volledig wil beheersen. Instellingen vinden dat de gemeente op dit gebied juist achteruit gegaan is.

5.3.2 Gebruik van resultaatgegevens

Onze aanbeveling om meer inzicht te krijgen in doelrealisatie door middel van resultaatgegevens leeft binnen de gemeente. We zagen bij aanbeveling 1 al dat verschillende stadsdelen in het oude bestuurlijke stelsel resultaatindicatoren hebben uitgewerkt. In stadsdeel West zijn toen bij de invoering van Welzijn Nieuwe Stijl tevens pogingen ondernomen om meer inzicht te krijgen in de behaalde resultaten. De instellingen werden afgerekend op ureninzet; daarnaast moesten resultaten inzichtelijk worden gemaakt met behulp van de zelfredzaamheidsmatrix en was er sprake van horizontale verantwoording door burgers en ketenpartners. Deze resultaatverantwoording is echter niet goed van de grond gekomen. Omdat de invoering van Welzijn Nieuwe Stijl gepaard ging met een reorganisatie van instellingen en een forse bezuiniging, heeft het de nieuwe alliantie van instellingen uiteindelijk veel tijd gekost om de nieuwe werkwijze door te voeren. Tegelijkertijd legde zij volgens het stadsdeel ook geen prioriteit bij het verantwoorden over (tussentijdse) subsidieafspraken. Daarom is in 2015 teruggevallen op een gedetailleerde prestatieverantwoording, maar inmiddels worden er weer stappen gezet richting een resultaatverantwoording.⁶²

Om een slag te maken richting resultaatsturing was er in het oude bestuurlijke stelsel verder het gezamenlijke programma 'Opdrachtgeverschap Welzijn'. Voor het jongerenwerk is met de Jongerenwijzer⁶³ een stedelijk online registratiesysteem voor resultaatverantwoording ingevoerd. Dat was ook het plan voor maatschappelijke

⁶¹ Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b.

⁶² Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016a.

⁶³ De Jongerenwijzer is door middel van een Rijkssubsidie rond 2010/2011 ingevoerd. Vervolgens is het stedelijke beleidskader Amsterdam Jongerenwerk Nieuwe Stijl het gebruik van dit stedelijke online registratiesysteem opgenomen, waarna de Jongerenwijzer in 2012 stedelijk is geïmplementeerd. Dit leidt tot een jaarlijks rapport per instelling evenals een stedelijk rapport waaruit blijkt in hoeverre de doelen zijn behaald, die de jongeren zelf vooraf hadden bepaald en hoe de instellingen als ketenpartner worden beoordeeld. Er kunnen tevens vergelijkingen met eerdere jaren en andere instellingen worden gemaakt. De Jongerenwijzer wordt nog steeds door een groot deel van de instellingen toegepast. In de stedelijke nadere regels basisvoorzieningen is het gebruik van de Jongerenwijzer wederom als voorwaarde gesteld. (Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; DSP-groep, *Jongerenwijzer Amsterdam. Resultaten van het jongerenwerk in 2015 in Stadsdeel Zuid door Combiwel*, datum onbekend; Gemeente Amsterdam, *Subsidieregeling Basisvoorzieningen in de stadsdelen*, vastgesteld op 14 juni 2016 door college B en W, p. 9).

dienstverlening. Vanwege de invoering van het RIS⁶⁴ is hier vanaf gezien, omdat instellingen anders met teveel verschillende registratiesystemen moesten werken. Voor kleinere activiteiten zouden resultaten echter minder goed te kwantificeren zijn. Daarbij zou beter gewerkt kunnen worden met kwaliteitsbeoordelingen of kwaliteitscontroles.⁶⁵ In de stadsdelen Nieuw-West, Noord, Oost en Zuid hebben klanttevredenheidsonderzoeken of kwaliteitsbezoeken plaatsgevonden in het oude bestuurlijke stelsel.⁶⁶

Ook binnen nieuwe bestuurlijke stelsel is er aandacht voor resultaten. Volgens het cluster Sociaal moeten - conform de Visie op subsidies - de gemeente en instellingen samen gaan analyseren of de activiteiten hebben geleid tot de gewenste effecten en resultaten. Tevens zou men zich beter op de hoogte stellen over de praktijk middels werkbezoeken en ervaringen van cliënten en bewoners.⁶⁷

Door verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen is verder de wens geuit om meer te gaan sturen op resultaten en bij de RVA Zorg en een aantal stadsdelen zal dat in 2017 daadwerkelijk (wederom) worden gedaan. Hoe de gemeentelijke organisatieonderdelen resultaat-verantwoording (willen) invullen, is echter wisselend. In sommige gevallen worden de instellingen daadwerkelijk verantwoordelijk voor het bereiken van resultaten; in andere gevallen gaat het meer om inzicht in bereikte resultaten en het voeren van het gesprek daarover. Instellingen worden dan uiteindelijk alsnog afgerekend op de bereikte prestaties.⁶⁸

Door de RVA Armoedebestrijding zijn met het dashboard van kritische prestatie-indicatoren (zie aanbeveling 1) in 2016 reeds concrete stappen gezet richting resultaatverantwoording. De kpi's omvatten met name resultaten en kwaliteitseisen en hierover wordt per tertiaal een prestatiedialoog met de instellingen gevoerd (zie ook aanbeveling 4). Daarnaast worden er door een kwaliteitsconsulent bezoeken afgelegd

⁶⁴ Het RIS is een registratiesysteem bedoeld om basisinformatie tussen verschillende betrokken hulpverleners te delen. Dit vervangt niet het eigen registratiesysteem van de instellingen (Gespreksverslag 5 juli 2016a).

⁶⁵ Gespreksverslag 5 juli 2016b.

⁶⁶ Stadsdeel Noord, *Vervolgonderzoek audits bij gesubsidieerde instellingen*, 6 mei 2014, p. 10; Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Stadsdeel Nieuw-West, *Aangepaste beschikking structurele subsidie maatschappelijke dienstverlening 2014*, 10 oktober 2014; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Stadsdeel Zuid, *Beschikking periodieke subsidie 2014 Puur Zuid*, 20 december 2013; Stadsdeel Zuid, *Beschikking jaarlijkse subsidie 2013 Combiwel voor Welzijn, Zorg, Vernieuwd welzijn, Sportstimulering, Talentontwikkeling jeugd en Jeugd&veiligheid*, nr. 113-404189, datum onbekend.

⁶⁷ Gemeente Amsterdam, *Visie op subsidies. Waarom, wanneer en binnen welk kader verleent de gemeente Amsterdam subsidies?*, 2 juni 2015, p. 10-11

⁶⁸ Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Noord, 22 april 2016; Stadsdeel Noord, *Integrale opdracht basisvoorzieningen 2017*, 5 juli 2016; Stadsdeel Noord, *Beleidsnota Vernieuwing Basisvoorzieningen*, datum onbekend; Stadsdeel Noord, *Format functies, activiteiten, resultaten basisvoorzieningen*, versie voor DB 12 juli 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Nieuw-West, 22 april 2016; Stadsdeel Nieuw-West, *Verlening subsidie Jongerenwerk Nieuw-West 2016*, 24 december 2015; Stadsdeel Nieuw-West, *Verlening subsidie Huizen van de Wijk Nieuw-West- 2016*, 13 januari 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

en zijn er audits ter plaatse om na te gaan of de aangeleverde cijfers een goed beeld geven van de werkelijkheid. Daarnaast zijn de oude prestatieafspraken op basis van productboeken behouden, die deels overlappen met het dashboard. Hoewel in de schriftelijke reactie staat dat bij de beoordeling prestaties en resultaten leidend zijn, vindt de uiteindelijke afrekening plaats naar het aantal geleverde trajecten.⁶⁹

Signaal instellingen: negatief over beoordelingsprocedure

Het oordeel van de instellingen over de beoordelingsprocedure is erg negatief. Alleen over de RVA Armoedebestrijding zijn ze positiever. Hoewel de instellingen erkennen dat het lastig is om goed inzicht te krijgen in de resultaten van hun werk, zijn zij van mening dat de manier waarop zij zich nu moeten verantwoorden niets of weinig zegt over het werk zelf. Vanuit de gemeente is er weinig interesse in of initiatief inzake alternatieve vormen van verantwoording, die de instellingen aandragen. Een aantal instellingen zegt dat dit in het verleden bij de stadsdelen anders is geweest. Een aantal jaar geleden is er gewerkt aan betere afspraken. Sinds het nieuw bestuurlijk stelsel en de reorganisatie zijn deze echter weer verdwenen. Instellingen menen dat ambtenaren niet altijd voldoende kennis hebben over het welzijnswerk. Vanachter hun bureau proberen zij de prestaties SMART te maken, zonder te weten of te kijken hoe de praktijk er uitziet. Instellingen noemen als voorbeeld dat zij zich moeten houden aan vijf gesprekken per klant. Niemand weet, ook niet binnen de gemeente, waar dat op gebaseerd is. Voordat men echt kan komen tot het meten van prestaties die iets zeggen over de kwaliteit, maatschappelijke effecten en resultaten is het zaak om een manier te vinden waardoor de ambtenaren realistische prestatie-indicatoren formuleren. De instellingen vinden dat zij op dit punt betrokken moeten worden, omdat zij weten wat realistisch is en wat niet. Een aantal instellingen stelt dat het er op het gebied van verantwoording op achteruit is gegaan sinds de reorganisatie en het nieuw bestuurlijk stelsel.

5.3.3 Gebruik van (wetenschappelijk) effectonderzoek

Om meer grip te krijgen op de maatschappelijke effecten van het welzijnswerk, is verder aanbevolen om gebruik te maken van (wetenschappelijk) effectonderzoek. Omdat binnen het nieuwe bestuurlijke stelsel de centrale stad verantwoordelijk is voor de beleidscyclus is het de vraag in hoeverre de stadsdelen binnen het opdrachtgeverschap van het welzijnswerk nog een taak hebben in het vergaren van informatie over de behaalde effecten.⁷⁰ De stadsdelen zijn in ieder geval een gezamenlijk traject gestart om een monitoringsinstrument voor de basisvoorzieningen te ontwikkelen, waarbij de intentie is om op basis van de gebiedsanalyses streefwaarden voor beoogde effecten vast te stellen en vervolgens de realisatie te volgen. De indicatoren uit de gebiedsanalyses zijn grotendeels afkomstig uit bestaande stedelijke onderzoeken.⁷¹ Van de stadsdelen Centrum, Noord, Nieuw-West

⁶⁹ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 14 juli 2016; Gemeente Amsterdam, *Memo concept dashboard prestatiedialoog in het kader van het opdrachtgeverschap Maatschappelijke dienstverleners (Madi's)*, 15 december 2015; Gemeente Amsterdam, *Dashboard prestatiedialoog*; Gespreksverslag 12 juli 2016b.

⁷⁰ Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Gespreksverslag stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016.

⁷¹ Gemeente Amsterdam, *Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen*, d.d. 5 januari 2016, p. 9; Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gemeente Amsterdam, *Gebiedsanalyse 2015*. Centrum Oost, datum onbekend.

en Zuid is bekend dat zij voor het monitoren van effecten ook gebruik maken van dergelijke stedelijke onderzoeken en bewonersenquête's.⁷²

Wat betreft wetenschappelijke onderzoeken, geven de RVA Zorg en Armoedebestrijding aan dat er weinig wetenschappelijke literatuur beschikbaar is met betrekking tot de maatschappelijke effecten van maatschappelijke dienstverlening en schuldhulpverlening.⁷³ In Noord en Zuid wordt indien mogelijk gebruik gemaakt van methoden waarvan het effect (wetenschappelijk) is bewezen.⁷⁴ De stadsdelen Zuidoost en Zuid (voor een aantal concrete projecten) zeggen een samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam te zijn aangegaan.⁷⁵ Ook de Huizen van de Wijk in Nieuw-West zijn meerdere malen onderwerp geweest van wetenschappelijk onderzoek; voor jongerenwerk en maatschappelijke dienstverlening zouden verder wetenschappelijke publicaties worden geraadpleegd.⁷⁶

5.3.4 Conclusie

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 nu ook (wederom) 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, ook vanwege bestuurlijke

⁷² Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum, 25 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Nieuw-West, 22 april 2016; Stadsdeel Noord, *Integrale opdracht basisvoorzieningen 2017*, 5 juli 2016.

⁷³ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

⁷⁴ Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Stadsdeel Noord, *Beleidsnota Vernieuwing Basisvoorzieningen*, datum onbekend;

⁷⁵ Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016; Gespreksverslag 11 juli 2016.

⁷⁶ Schriftelijke reactie stadsdeel Nieuw-West, 22 april 2016.

wensen. 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'.

5.4 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.

In 2012 zagen we dat er sprake was van een overdreven vraag naar verantwoordingsinformatie. De focus was daarnaast teveel naar cijfers verschoven. Met onze aanbeveling wilden we aandacht genereren voor een goede balans tussen tellen en vertellen. Verder moet er alleen informatie worden gevraagd, die de gemeente ook daadwerkelijk gebruikt bij de beoordeling. De uiteindelijke beoordeling moet plaatsvinden op basis van het gesprek naar aanleiding van de getallen, maar de getallen geven wel richting aan dit gesprek. Tevens moeten afspraken die worden gemaakt tijdens overleggen worden vastgelegd. Dat gebeurde nog onvoldoende.

In onderstaande paragrafen gaan we na in hoeverre er aandacht is voor vertellen anno 2016. Vervolgens kijken we in hoeverre er concrete stappen zijn gezet om de hoeveelheid verantwoordingsinformatie te beperken en de dossiervorming te verbeteren.

5.4.1 Goede balans tussen tellen en vertellen

Onze indruk is dat er over het algemeen waarde wordt gehecht aan het verhaal achter de cijfers. De betrokken RVA's en stadsdelen geven aan dat het al in rapportages moet gaan om een combinatie van tellen en vertellen, maar dat het per instelling verschilt hoe ver men daarin is gevorderd. De rapportages zouden verder met de instellingen worden besproken. Het aantal gevraagde rapportages en formele overleggen verschilt wel sterk per stadsdeel en is binnen een stadsdeel regelmatig nog afhankelijk van de grootte van de subsidieverstrekking. Naast de formele verantwoordingsrapportages en -overleggen probeert men overigens op meer informele wijze signalen op te pikken, bijvoorbeeld door middel van aanwezigheid bij activiteiten of informatie vanuit de gebiedsteams.⁷⁷

In het kader van een goede balans tussen tellen en vertellen willen we apart aandacht schenken aan de prestatiedialoog van de RVA Armoedebestrijding. Per tertiaal

⁷⁷ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum, 25 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Nieuw-West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Noord, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a.

rapporteren de instellingen over het dashboard van kritische prestatie-indicatoren (zie aanbeveling 1). Een ondersteunende medewerker controleert eerst de betrouwbaarheid van de cijfers. Vervolgens wordt een voorlopig oordeel gegeven aan de hand van de stoplichtmethodiek. Dat gebeurt indien mogelijk op basis van streefcijfers; anders wordt gekeken naar afwijking van het stedelijk gemiddelde. Daarna wordt een prestatiedialoog gevoerd met de instellingen, waarbij de focus ligt op de indicatoren waarop slecht is gescoord. Pas na de prestatiedialoog wordt het definitieve oordeel geveld.

Na een proefronde in 2015, is er een eerste prestatiedialoog gevoerd bij de 4-maands-rapportage over 2016. De RVA Armoedebestrijding geeft aan dat de eerste ervaringen positief zijn. De scores op het dashboard bieden focus voor en leiden tot een inhoudelijk beter gesprek. Het draagt bij aan breed afgewogen oordeel over het functioneren van de instelling.⁷⁸

Signaal instellingen: verdeeldheid

De instellingen zijn verdeeld over de vraag of de gemeente inmiddels meer kwalitatieve verantwoording wil. Het is voor een groot deel afhankelijk van de vraag of een ambtenaar hierin geïnteresseerd is en of hij/zij veel contact heeft met de instelling over de activiteiten. Ambtenaren die niet geïnteresseerd zijn in kwalitatieve verantwoording nemen vaak genoegen met het tellen (kwantitatieve verantwoording). Zo zegt de ene instelling dat zij elke twee of drie maanden met de ambtenaar aan tafel zit en het heeft over hoe het met de activiteiten gaat, maar een andere dat er lang niet altijd een eindgesprek is en de ambtenaar aangeeft geen verslag te willen krijgen, omdat het toch niet wordt gelezen.

5.4.2 Beperking verantwoordingsinformatie

Er lijken weinig concrete stappen te zijn gezet in het beperken van de opgevraagde verantwoordingsinformatie⁷⁹, maar er is hier en daar wel aandacht voor geweest. In stadsdeel Noord zou hier in het opleidingstraject 2012-2013 aandacht voor zijn geweest en bij het nieuwe opdrachtgeverschap rondom de basisvoorzieningen is het wederom een speerpunt.⁸⁰ Bij de individuele maatschappelijke dienstverlening (RVA Zorg) is voor 2016 getracht de verantwoordingseisen beperkt te houden. De instellingen hebben voor 2017 zelf een voorstel gedaan voor normtijden, kritische prestatie-indicatoren en een rapportageformat. Tevens is het voornemen te gaan werken met een integraal uurtarief per instelling.⁸¹ Ook in stadsdeel Oost doen de instellingen zelf een voorstel voor prestatie- en resultaatindicatoren.⁸² De RVA Armoedebestrijding geeft aan in 2014 de managementinformatie te hebben teruggebracht. Met het dashboard van KPI's is tegelijkertijd het aantal indicatoren fors

⁷⁸ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 14 juli 2016; Gemeente Amsterdam, *Memo concept dashboard prestatiedialoog in het kader van het opdrachtgeverschap Maatschappelijke dienstverleners (Madi's)*, 15 december 2015.

⁷⁹ Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a.

⁸⁰ Gespreksverslag 21 juli 2016; Schriftelijke reactie Noord, 22 april 2016; Stadsdeel Noord, *Vervolgonderzoek audits bij gesubsidieerde instellingen*, 6 mei 2014, p. 12.

⁸¹ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 12 juli 2012b.

⁸² Gespreksverslag 5 juli 2012b.

uitgebreid. Onze gesprekpartners geven aan dat de hoeveelheid indicatoren een goed beeld geeft van hoe instellingen in de breedte functioneren en instellingen zouden deze ook relevant vinden voor hun eigen bedrijfsvoering. Er zou wel aandacht zijn voor de vraag of instellingen niet teveel moeten registreren. Er wordt kritisch gekeken naar de informatiewaarde van indicatoren, bijvoorbeeld door middel van audits.⁸³

De gesprekpartners lijken de aanbeveling zinnig te vinden. Er zou nog teveel om gedetailleerde informatie worden gevraagd. Andersom zouden de instellingen soms ook meer informatie aanleveren dan waar de gemeente om heeft gevraagd en wordt zelfs aan de instellingen verzocht om de lengte van de rapporten in te perken. Anderen geven weer aan dat de verantwoordingen van de instellingen niet altijd voldoende informatie geven om te kunnen beoordelen of het subsidiegeld goed is besteed. Het is kortom een zoektocht om een goede balans te vinden tussen transparante verantwoording en de administratieve lasten van de instelling, ook omdat het bestuur vaak om gedetailleerde informatie vraagt. Er wordt daarnaast een spanningsveld geconstateerd tussen enerzijds de wens om ruimte te geven aan professionals en anderzijds de wens naar (financiële) controle.⁸⁴

Signaal instellingen: verbetering

Instellingen vinden dat er over het algemeen dezelfde hoeveelheid of minder verantwoordingsinformatie bij hen wordt opgevraagd. Aan de andere kant geven de instellingen aan dat de informatie die opgevraagd wordt inhoudelijk weinig zegt over wat de instelling heeft gedaan. De prestatieafspraken zijn namelijk over het algemeen gericht op de input en output van activiteiten.

5.4.3 Dossiervorming

Over het algemeen lijken er verslagen te worden gemaakt van de overleggen die met instellingen worden gevoerd.⁸⁵ De RVA Armoedebestrijding geeft aan dat een ondersteunende medewerker verantwoordelijk is voor verslaglegging van de prestatiedialogen, die bovendien leiden tot een actiepuntenlijst.⁸⁶

Stadsdeel Zuid wil binnen het project 'Professionalisering van de subsidiecyclus' nog een slag maken in (een uniforme wijze van) het maken en registreren van gespreksverslagen.⁸⁷ Daarvoor is ook aandacht bij de nieuwe manier van voortgangsbewaking, die in het kader van de Visie op subsidies wordt ontwikkeld (zie §4.3.3).⁸⁸ Daarnaast zou ook het stedelijke subsidiebeheersysteem moeten leiden tot betere

⁸³ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 14 juli 2016.

⁸⁴ Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Schriftelijke reactie West, 22 april 2016; Gespreksverslag 7 juli 2012b.

⁸⁵ Schriftelijke reactie Cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Gespreksverslag 5 juli 2016a;

⁸⁶ Gespreksverslag cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 14 juli 2016.

⁸⁷ Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Gespreksverslag 11 juli 2016.

⁸⁸ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016.

dossiervorming, omdat alle informatie over een subsidie(aanvrager) op één centraal punt wordt opgeslagen. De formele stukken zoals aanvraag, beschikking, verantwoording en vaststelling worden opgeslagen in het subsidiebeheersysteem. Inhoudelijke medewerkers van de RVE's en stadsdelen kunnen zelf geen aanvullende stukken toevoegen, zoals verslagen van tussentijdse overleggen of correspondentie. De reden is dat medewerkers die documenten kunnen toevoegen, ook documenten kunnen verwijderen. Omdat het subsidiebureau verantwoordelijk is voor de subsidie-dossiers, is deze rol aan het subsidiebureau voorbehouden. Medewerkers van het subsidiebureau kunnen echter wel gevraagd worden om aanvullende informatie toe te voegen.⁸⁹ Bij sommige organisatieonderdelen wordt om deze reden gewerkt met een schaduw dossier. Ook bestuurlijke afhandeling van subsidiestukken kan een reden zijn om stukken op te slaan in een eigen documentmanagementsysteem. Dat roept vragen op over de uiteindelijke compleetheid van subsidiedossiers.⁹⁰

5.4.4 Conclusie

Er lijken weinig concrete stappen gezet om de verantwoordingsinformatie in te perken, maar er is hier en daar wel aandacht voor 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 betrokken 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.

⁸⁹ Rekenkamer Amsterdam. *Grip op subsidies. Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderzoeksrapport*, juni 2014, p. 21, 35; Gespreksverslag 7 juli 2016b. Gespreksverslag 14 maart 2016; Gesprek 19 juli 2016.

⁹⁰ Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 5 juli 2016a.

5.5 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 ervoor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.

In 2012 zagen we veel verschillen tussen en binnen stadsdelen. Ook waren er voortdurend wijzigingen. Onze aanbeveling richtte zich op het bewerkstelligen van eenvoudigere en uniformere subsidieprocedures. Door het stapsgewijs doorvoeren van veranderingen in bestaande procedures kon daarnaast gezorgd worden voor voldoende rust.

Sinds 2012 is de context waarbinnen de aansturing van welzijnswerk plaatsvindt sterk veranderd. In dit rapport is daar zelfs een heel hoofdstuk aan gewijd. We kunnen dan ook niet stellen dat er de afgelopen sprake is geweest van een rustig proces. Er is veel aandacht uitgegaan naar de reorganisaties, zodat de focus zeker niet altijd op de inhoud heeft gelegen.⁹¹

De reorganisaties leiden wel tot meer uniformiteit. Tegelijkertijd is het er soms juist ingewikkelder op geworden. Hieronder bespreken we de voor- en nadelen van de wijzigingen vanuit het oogpunt van eenvoud en uniformiteit. Daarbij gaan wij eerst in op de nieuwe organisatie van het sociaal domein en de bijbehorende taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen. Vervolgens worden de veranderingen in de organisatie van het subsidieproces besproken.

5.5.1 Organisatie sociaal domein en taakverdeling

Binnen het nieuwe bestuurlijke stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor beleidsvorming bij de centrale stad. De afgelopen twee jaar zijn de eigen beleidskaders van de stadsdelen vervangen door stedelijke beleidskaders. Dat heeft geleid tot meer uniformiteit binnen de beleidscyclus, omdat in heel Amsterdam dezelfde beleidskaders worden gehanteerd en daarmee ook eenduidige doelstellingen worden nagestreefd.⁹²

In de gesprekken is verder aangegeven dat de nieuwe bevoegdhedenverdeling tussen centrale stad en stadsdelen in de uitvoering in theorie helder is, maar dat er in de praktijk nog regelmatig afstemming nodig is. Er lijkt met name een spanningsveld te bestaan tussen het reguliere basisaanbod aan welzijnsvoorzieningen door de stadsdelen en het programmatisch werken vanuit de centrale stad. Door verschillende stadsdelen is aangegeven dat door de centrale stad soms projecten worden gestart, die de bevoegdheden van de stadsdelen raken. Omdat de activiteiten niet door de stadsdelen worden uitgevoerd, zijn zij na afronding van het project onvoldoende

⁹¹ Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum, 25 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016.

⁹² Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 14 maart 2016.

geborgd in de reguliere basisvoorzieningen van de stadsdelen. Incidentele middelen leiden verder tot versnippering van de subsidiëring.⁹³

De nieuwe bevoegdhedenverdeling tussen centrale stad en stadsdelen in de uitvoering zorgt er verder voor dat de aansturing van de maatschappelijke dienstverlening ingewikkelder is geworden. Het opdrachtgeverschap is nu bij drie partijen belegd: RVA Zorg, de RVA Armoedebestrijding en de stadsdelen. De drie opdrachtgevers werken samen in de opdrachtformulering en verantwoording om te voorkomen dat de opsplitsing tot inconsequente sturing en onnodige administratieve lasten leidt.⁹⁴

In hoeverre er nu in de praktijk sprake is van gezamenlijke opdrachtformuleringen en verantwoordingsoverleggen is op grond van de gevoerde gesprekken niet echt duidelijk. Sommige stadsdelen geven aan dat er een gezamenlijke opdrachtformulering naar de betreffende instelling is verstuurd, maar dat het hierbij meer ging om een samengestelde brief met drie losse componenten dan daadwerkelijk om een integrale vraagformulering. Andere stadsdelen zeggen dat er geen gezamenlijke opdrachtformulering is verstuurd, maar dat er wel afstemming is geweest met de RVA's. In 2017 zullen vijf stadsdelen meedoen met de gezamenlijke opdrachtformuleringen. Het is ons niet duidelijk geworden of het nu gaat om een uniforme tekst voor alle stadsdelen, waarover de instellingen centraal overleg voeren met het opdrachtgeversoverleg, of dat de opdrachtformulering per stadsdeel afzonderlijk verloopt.

Stadsdelen berichten ook wisselend over de gezamenlijke verantwoordingsoverleggen met de instelling. Wanneer zij zeggen dat te doen, voeren zij daarnaast ook nog eigen overleggen met de instelling; wanneer zij zeggen dat niet te doen, stemmen zij daarentegen wel af met de twee betrokken RVA's. Eén stadsdeel geeft aan dat het overleg alleen samen met RVA Zorg wordt gevoerd. Door de RVA Zorg wordt bevestigd dat de tussentijdse overleggen meestal alleen samen met de stadsdelen worden gevoerd. De inzet van de RVA Armoedebestrijding bij de gezamenlijke verantwoordingsgesprekken is aangepast naar eenmaal per jaar. Dat zou volgens de RVA Armoedebestrijding meer ruimte geven om op specifieke inhoud en systematiek van de schuldhulpverlening in te gaan. De RVA Armoedebestrijding blijft wel meewerken aan de gezamenlijke opdrachtformuleringen en heeft met de andere gemeentelijke opdrachtgevers afgestemd over de keuze voor KPI's en inrichting van de verantwoording⁹⁵ van schuldhulpverlening.⁹⁶

Over de verknipping van het opdrachtgeverschap rondom de maatschappelijke dienstverlening zijn de meningen van onze gesprekspartners verdeeld. Sommigen vinden het gezien de omstandigheden een begrijpelijke keuze, omdat het gaat om

⁹³ Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a.

⁹⁴ Schriftelijke reactie cluster Sociaal, 21 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016.

⁹⁵ Zie ook paragrafen 5.1.2 en 5.4.1 met betrekking tot dashboard van kritische prestatie-indicatoren en prestatiedialoog.

⁹⁶ Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 14 juli 2016; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Email RVA Zorg, 9 oktober 2016.

verschillende werksoorten en zowel de aansluiting met de wijkzorg als de basisvoorzieningen geborgd moet zijn. Anderen vinden het botsen om eerst de bevoegdheden te verdelen en vervolgens te streven naar een gezamenlijk opdrachtgeverschap. In de praktijk leidt het in ieder geval tot een ingewikkeld traject, omdat het veel afstemming vraagt om met verschillende werksoorten tot 1 geheel te komen. Er is ook sprake van een ongelijkwaardige relatie, omdat de aansturing bij de centrale stad vooral ambtelijk en bij de stadsdelen vooral bestuurlijk plaatsvindt.⁹⁷

De integrale opdracht die de stadsdelen Noord en Oost in 2017 uitgeven voor de basisvoorzieningen, leidt overigens tot nieuwe complicaties in het gezamenlijke opdrachtgeverschap van centrale stad en stadsdelen rondom de maatschappelijke dienstverlening. De subsidieverstrekking voor de basis maatschappelijke dienstverlening maakt dan integraal onderdeel uit van de subsidieverstrekking voor de basisvoorzieningen, zodat er ook aansluiting moet zijn op de subsidiesystematiek die de stadsdelen hanteren bij de overige collectieve activiteiten. Noord en Oost zullen in 2017 in ieder geval niet meedoen aan de gezamenlijke opdrachtformulering en verantwoordingsformats.⁹⁸

Signaal instellingen: meer uniformiteit, maar meer opdrachtgevers

De instellingen vinden het een voordeel van het nieuwe bestuurlijke stelsel dat er bij de gecentraliseerde taken meer uniformiteit is gekomen. Een belangrijk nadeel is dat het aantal opdrachtgevers is toegenomen. De gemeente heeft wel aandacht voor afstemming, maar desondanks hanteren de verschillende opdrachtgevers hun eigen beschikkingen, verantwoordingseisen en financieringssystematiek. Dat maakt integraal werken ook lastiger. Daarnaast zorgt de verknipping van het opdrachtgeverschap voor een groot aantal contactpersonen en het overleggen daarmee kost veel tijd. Volgens enige instellingen hebben zij zelf bijeenkomsten georganiseerd waar alle opdrachtgevers bij aanwezig waren. Hierdoor hoeven de instellingen niet 6 á 7 eindgesprekken te houden.

5.5.2 Organisatie subsidieproces

De afgelopen jaren is er verder gewerkt aan een eenvoudiger en uniformer subsidieproces. Met de invoering van de Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA) verstrekken alle gemeentelijke organisatieonderdelen subsidies vanuit dezelfde algemene verordening. Naast uniformiteit is ook ingezet op vereenvoudiging:

- Er zijn nog twee soorten subsidies: periodieke en eenmalige subsidies.
- De subsidies worden onderverdeeld in drie categorieën op basis van de hoogte van het subsidiebedrag. Het aantal eisen en verplichtingen neemt af naarmate het subsidiebedrag lager is. Lagere subsidies worden verder steekproefsgewijs in plaats van standaard gecontroleerd.

Wat betreft de basisvoorzieningen is in juni 2016 de onderliggende *Subsidieregeling basisvoorzieningen in de stadsdelen* vastgesteld. Met ingang van 1 augustus 2016 gelden

⁹⁷ Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 14 juli 2016; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a.

⁹⁸ Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016.

deze nadere regels voor de subsidies van alle stadsdelen die vallen onder het stedelijk kader basisvoorzieningen.⁹⁹

Daarnaast is een stedelijk subsidiebureau opgericht dat de afhandeling van subsidies procesmatig en technisch ondersteunt. Subsidies worden afgehandeld volgens een stedelijk uniform subsidieproces met behulp van een stedelijk subsidiebeheersysteem, waarbij gewerkt wordt met diverse uniforme formats.¹⁰⁰

Het werken met het uniforme subsidieproces en het stedelijke subsidiebeheersysteem vraagt echter nog wel om doorontwikkeling.¹⁰¹ Ten eerste verloopt nog niet alles via de nieuwe uniforme werkwijze. De subsidieaanvragen voor 2016 worden voor het eerst met het subsidiebeheersysteem afgehandeld. De subsidiestukken 2015 zijn inmiddels overgezet, zodat de vaststelling ook via het subsidiebeheersysteem verloopt. De oudere subsidies (2014 en eerder) verlopen via de oude systematieken van de stadsdelen. Door de vele personeelwijzigingen moeten deze oude subsidies vaak door nieuwe medewerkers worden afgehandeld. Bij nieuwe medewerkers moet enerzijds kennis over subsidieverstrekkingen nog worden opgebouwd, maar anderzijds kan de nieuwe subsidiesystematiek juist voor oude medewerkers wennen zijn. Ten tijde van het rekenkameronderzoek was een leerprogramma in voorbereiding om medewerkers beter te informeren en bij te scholen over de nieuwe subsidiesystematiek.¹⁰²

Ten tweede moet het subsidiebeheersysteem nog verder doorontwikkeld worden. In de beginfase kampt het nog met veel technische problemen en er is nog geen koppeling gemaakt met AFS. Het systeem zou daarnaast voor zowel gemeentelijke medewerkers als de subsidieaanvragers niet altijd gebruiksvriendelijk zijn. Voor burgers en informele organisaties is het digitaal indienen van de subsidieaanvraag niet per se eenvoudiger. Het subsidiebeheersysteem is verder gebouwd aan de hand van de wijze waarop de gemeente de subsidiesystematiek heeft ingericht. Dat betekent dat instellingen per subsidieregel een aanvraag moeten indienen en daarnaast ook nog per organisatieonderdeel apart. Algemene stukken die op verschillende subsidieaanvragen van toepassing zijn, zoals statuten, jaarrekeningen en een accountantsverklaring, hoeven wel maar eenmaal te worden aangeleverd. Ondanks dat er dus wel wordt gewerkt aan meer eenvoud, is deze regelgewijze subsidiesystematiek voor de grotere instellingen niet gebruiksvriendelijk en het

⁹⁹ Schriftelijke reactie Cluster Sociaal, 21 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Noord, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016; Rekenkamer Amsterdam. *Grip op subsidies. Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderzoeksrapport*, juni 2014, p. 14, 17-19.

¹⁰⁰ Rekenkamer Amsterdam. *Grip op subsidies. Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderzoeksrapport*, juni 2014, p. 14, 16-17, 20-21; Rekenkamer Amsterdam. *Subsidies diversiteit. Een deelonderzoek in het kader van 'Grip op subsidies'. Onderzoeksrapport*, februari 2016, p. 9-10; Schriftelijke reactie cluster Sociaal 21 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum, 25 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Noord, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016; Gespreksverslag 14 maart 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016b; Gesprek 19 juli 2016.

¹⁰¹ Schriftelijke reactie Cluster Sociaal, 21 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum, 25 april 2016.

¹⁰² Schriftelijke reactie Cluster Sociaal, 21 april 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016b; Gespreksverslag 14 maart 2016.

doorkruist bovendien de wens tot integraal werken. Problemen moeten in de uitvoering integraal benaderd worden, maar ten behoeve van de subsidieaanvraag moeten instellingen hun activiteiten en begroting weer opknippen naar subsidieregeling. Stadsdeel Oost geeft bijvoorbeeld aan dat de nieuwe stedelijke subsidieregeling basisvoorzieningen is opgeknipt naar vijf afzonderlijke subsidieregelingen, wat botst met hun integrale opdracht voor de basisvoorzieningen, omdat de instellingen dan vijf afzonderlijke aanvragen moeten indienen.¹⁰³

Signaal instellingen: uniformiteit verbeterd, maar afhandeling verloopt nog niet vlot
De instellingen vinden dat het subsidieproces minder onnodig ingewikkeld en uniformer is. Het subsidiebureau heeft hier een grote rol in gespeeld. Het is makkelijker en overzichtelijker geworden, hiernaast kan men online alles inleveren en is er een format. Maar er zijn ook minpunten. De afhandeling van de subsidies verloopt nog onvoldoende vlot door technische systeemproblemen en de onderlinge afstemming tussen de inhoudelijke afdelingen en het subsidiebureau. De instellingen vinden dat financiering nog teveel per werkveld verloopt, waardoor de instellingen in de aanvraag, uitvoering en verantwoording, kunstmatig zaken van elkaar moeten scheiden.

Ten derde hebben instellingen met meervoudige subsidierelaties nog steeds inhoudelijk te maken met verschillende RVA's en stadsdelen. Het oorspronkelijke idee was dat er bij het subsidiebureau procescoördinatoren zouden komen voor grote subsidieontvangers met meervoudige relaties (hoger dan €1 miljoen). Zij zouden in ieder geval zorgen voor procesmatige afstemming tussen de verschillende opdrachtgevers. Ondanks de efficiencykorting aan instellingen, is deze belofte van een stedelijke procescoördinator per instelling niet nagekomen. Door het subsidiebureau is weerlegd dat veel instellingen zelf hebben aangegeven daaraan geen behoefte te hebben. Daarom is ervoor gekozen om alleen een procescoördinator aan te stellen wanneer dat vanwege de complexiteit van de subsidierelatie zinvol wordt geacht. Het betreft de zeer grote welzijnsinstellingen of wanneer de instelling daarom zelf vraagt. De procesmatige afstemming rondom het gezamenlijke opdrachtgeverschap voor maatschappelijke dienstverlening is verder door RVA Zorg en het subsidiebureau gezamenlijk opgepakt. Ondanks de procescoördinatie vanuit het subsidiebureau blijft echter het probleem voor de instellingen bestaan dat zij inhoudelijk te maken hebben met verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen.¹⁰⁴

Stadsdeel Zuid werkt overigens met het project 'Professionalisering van de subsidiecyclus' ook nog aan uniformere wijze van subsidieverstrekking, monitoring en verantwoording binnen het eigen stadsdeel.¹⁰⁵

¹⁰³ Gespreksverslag 14 maart 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2012b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Gesprek 19 juli 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016.

¹⁰⁴ Rekenkamer Amsterdam. *Grip op subsidies. Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderzoeksrapport*, juni 2014, p. 34-35; Gespreksverslag 7 juli 2016b; Gespreksverslag 5 juli 2016b; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gesprek 19 juli 2016.

¹⁰⁵ Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016.

5.5.3 Conclusie

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 subsidieregule 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 subsidiereelaties 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 kortom 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.

5.6 Algemene beschouwing: zakelijke aansturing van welzijnswerk?

De hoofdconclusie in het rapport van 2012 was dat aan een zakelijke aansturing van welzijnsinstellingen een aantal hardnekkige nadelen kleven. Met de keuze voor zakelijke aansturing zouden welzijnsinstellingen maatschappelijke ondernemingen moeten zijn. In de praktijk is er sprake van een hybride mengvorm van een publieke voorziening en maatschappelijke onderneming, die niet goed functioneert. In ons

rapport van 2012 hebben wij niet gekozen voor meer verzakelijking van het welzijnswerk of juist een weg die leidt naar een meer publieke voorziening; dat is een politieke keuze. We gingen in onze aanbevelingen uit van de bestaande mengvorm.

In de Visie op subsidies – met inkoop, een subsidietender voor periodieke subsidies en de nieuwe manier van voortgangsbewaking – ziet de rekenkamer een streven naar meer verzakelijking. Met de vertegenwoordigers van de onderzochte RVA's en stadsdelen hebben wij gesproken over de wenselijkheid van meer verzakelijking in de aansturing van welzijnsinstellingen.

In het algemeen zeggen onze gesprekspartners niet per se negatief tegenover inkoop van welzijnswerk te staan. Het is afhankelijk van het onderwerp. Binnen het welzijnsveld lijkt men over het algemeen positiever te staan tegenover inkoop van de individuele hulptrajecten van de centrale stad dan inkoop van de collectieve activiteiten ter stimulering van de dragende samenleving van de stadsdelen. Zij geven daarnaast aan dat inkoop wel een duidelijke meerwaarde moet hebben op subsidies. In de Visie op subsidies is het achterliggende idee dat prestaties beter afdwingbaar zijn met inkoop. Er wordt aangegeven dat met een betere inrichting van subsidies, zoals met de huidige ontwikkeling van een striktere voortgangsbewaking, dit wellicht ook voldoende bewerkstelligd kan worden.

Een bezwaar tegen inkoop dat door veel gesprekspartners is aangekaart is dat een periodieke open aanbestedingsronde (of een subsidietender) de kwaliteit van het welzijnswerk tegenwerkt. Kennis van het gebied en continuïteit in relaties zijn daarbij namelijk van doorslaggevend belang. Het steeds opnieuw afbouwen en opbouwen van kennis, relaties en activiteiten kost veel tijd. Een open aanbestedingsronde (en subsidietender) zou vooral geschikt zijn in situaties waar vernieuwing gewenst is, bijvoorbeeld wanneer een instelling niet goed functioneert of wegvalt.¹⁰⁶

De nagestreefde verzakelijking vanuit de Visie op subsidies lijkt verder te botsen met de gewenste nieuwe werkwijzen in het sociaal domein. Die zijn gericht op een netwerksamenleving, waarin burgers, partners en overheid steeds meer moeten gaan samenwerken. Daar is niet marktwerking, maar de dragende samenleving het ideologische uitgangspunt. Wanneer overheid en welzijnsinstellingen samen gaan optrekken in het stimuleren van de dragende samenleving, is partnerschap meer passend dan een zakelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Met het integraal werken wordt verder van instellingen verwacht dat zij onderling samenwerken. Dat wordt belemmerd wanneer instellingen bij het verlenen van de opdracht tegelijkertijd als concurrenten tegenover elkaar moeten staan.

Binnen een dragende samenleving vraagt ook de controle op de subsidieafspraken om een andere inrichting. Bij een zakelijke aansturing werd uitgegaan van een

¹⁰⁶ Gespreksverslag 5 juli 2016a; Gespreksverslag 14 juli 2016; Gespreksverslag 8 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016b; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 12 juli 2016a; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 5 juli 2016b. Gespreksverslag 7 juli 2016b.

instelling die producten levert aan cliënten. Daarbij is een verantwoording op basis van productieafspraken passend. Wanneer welzijnsinstellingen vooral de rol krijgen om bewoners te ondersteunen bij het opzetten en uitvoeren van activiteiten, kunnen deze niet (geheel) verantwoordelijk worden gesteld voor het leveren van prestaties. Door verschillende stadsdelen is ook aangegeven dat zij meer willen sturen op horizontale verantwoording richting burgers of samenwerkingspartners onderling. Het gaat dan dus meer om het functioneren van een instelling als netwerkpartner.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Schriftelijke reactie stadsdeel Nieuw-West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Noord, 22 april 2016; Schriftelijke reactie West, 22 april 2016; Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016; Schriftelijke reactie Zuidoost, 11 april 2016; Gespreksverslag 21 juli 2016; Gespreksverslag 11 juli 2016; Gespreksverslag 7 juli 2016a; Stadsdeel Noord, *Integrale opdracht basisvoorzieningen 2017*, 5 juli 2016.

Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde documenten

Algemeen

- *Takenlijst bestuurscommissies*, versie 18 maart 2014
- *Bevoegdhedenregister bestuurscommissies*, versie 18 maart 2014
- *Gebiedscyclus voor dummy's*, datum onbekend

Cluster Sociaal

- *Schriftelijke reactie cluster Sociaal*, 21 april 2016
- *Alle Amsterdammer doen mee. Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein 2015-2018*, februari 2015
- *Maatschappelijke doelen en prestatie-indicatoren Sociaal Domein. Periode 2015-2018*, november 2014
- *Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen 2017-2018*, 5 januari 2016
- *Subsidieregeling Basisvoorzieningen in de stadsdelen*, vastgesteld op 14 juni 2016 door college B en W
- *Voordracht voor collegevergadering van 14 juni 2016 betreffende Vaststellen Subsidieregeling basisvoorzieningen in de stadsdelen*, nr. ZD2016-003891.
- *Agenda Informele zorg en Vrijwillige inzet, 2015-2017*, vastgesteld op 16 december 2015 door gemeenteraad

- *Memo concept dashboard prestatiedialoog in het kader van het opdrachtgeverschap Maatschappelijke dienstverleners (Madi's)*, 15 december 2015
- *Dashboard prestatiedialoog*

- *Visie op subsidies. Waarom, wanneer en binnen welk kader verleent de gemeente Amsterdam subsidies?*, 2 juni 2015

Stadsdeel Centrum

- *Schriftelijke reactie stadsdeel Centrum*, 25 april 2016
- *Beeldverslag raadscommissie Welzijn en onderwijs*, 4 september 2012
- *Gebiedsanalyse 2015. Centrum Oost*, datum onbekend

Stadsdeel Nieuw-West

- *Schriftelijk reactie Nieuw-West*, 22 april 2016
- *Aangepaste beschikking structurele subsidie maatschappelijke dienstverlening 2014*, 10 oktober 2014
- *Verlening subsidie Jongerenwerk Nieuw-West 2016*, 24 december 2015
- *Verlening subsidie Huizen van de Wijk Nieuw-West- 2016*, 13 januari 2016

Stadsdeel Noord

- *Schriftelijke reactie stadsdeel Noord*, 22 april 2016
- *Vervolgonderzoek audits bij gesubsidieerde instellingen*, 6 mei 2014
- *Bestuursflap Integrale opdracht basisvoorzieningen*, nr. Z15-71460, 24 november 2015
- *Beleidsnota Vernieuwing Basisvoorzieningen*, datum onbekend

- *Integrale opdracht basisvoorzieningen 2017*, 5 juli 2016
- *Format functies, activiteiten, resultaten basisvoorzieningen*, versie voor DB 12 juli 2016

Stadsdeel Oost

- Schriftelijke reactie stadsdeel Oost, 19 april 2016
- *Commissieweergave raadscommissie Algemene en Sociale Zaken*, 31 oktober 2012
- *Beeldverslag raadscommissie Algemene en Sociale Zaken*, 31 oktober 2012

Stadsdeel West

- Schriftelijke reactie stadsdeel West, 22 april 2016

Stadsdeel Zuid

- Schriftelijke reactie stadsdeel Zuid, 5 april 2016
- *Beschikking jaarlijkse subsidie 2013 Combiwel voor Welzijn, Zorg, Vernieuwd welzijn, Sportstimulering, Talentontwikkeling jeugd en Jeugd&veiligheid*, nr. 113-404189, datum onbekend.
- *Beschikking periodieke subsidie 2014 Puur Zuid*, 20 december 2013
- *DSP-groep, Jongerenwijzer Amsterdam. Resultaten van het jongerenwerk in 2015 in Stadsdeel Zuid door Combiwel*, datum onbekend

Stadsdeel Zuidoost

- Schriftelijke reactie stadsdeel Zuidoost, 11 april 2016.

Overig

- Tilburgs, J., J. Vermeulen en F. Hordijk, *Het BCF-boek Beleidsgestuurde Contractfinanciering*, 2006
- Rekenkamer Amsterdam. *Grip op subsidies. Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderzoeksrapport*, juni 2014
- Rekenkamer Amsterdam. *Subsidies diversiteit. Een deelonderzoek in het kader van 'Grip op subsidies'*. *Onderzoeksrapport*, februari 2016
- 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

Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde personen

Cluster Sociaal

RVA Zorg
Mary Bezuijen
Jeannette Dorsman
Hette Tulner

RVA Armoedebestrijding
Harro Hoogerwerf
Marcel Thijssen

RVE Subsidies en Inkoop Sociaal (Subsidiebureau)
Henk Kalk
Karen Schoen
Teti Verhoeff

Stadsdelen

Centrum
Nine Severijn
Beate Sisenop

Nieuw-West
Abdelhak Ben Aissa
Wim de Jong
Jantien Ruys
Jeroen Veenstra

Noord
Ilka Andringa
Liesbeth de Laat

Oost
Guus Crommelin
Antoinette Kamsteeg
Peter Koeneman
Wilma Wentholt

West
Henk Betlem
Rianne Vermeulen

Zuid

Annelies Gerritsen

Marianne Heesen

Alex Kalthoff

Zuidoost

Isaac Acheampong

Coby Kroon



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl