

2013

# Rapport Rekenkamer Noordoost Fryslân

Subsidieverlening door de gemeente  
Dantumadiel aan Stichting KEaRN en aan  
Stichting Welzijn Het Bolwerk



## **Colofon**

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

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân bestaat uit:

Dhr. E.A. Martens (voorzitter)

Dhr. W. de Boer (lid)

Mw. C.M.E. Ruiten (lid)

Dhr. P.J.A. Praat (secretaris)

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	4
1.1	Inleiding .....	4
1.2	Aanleiding .....	4
1.3	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen .....	5
1.4	Afbakening en onderzoeksmethode .....	6
1.5	Leeswijzer .....	7
2.	Doeltreffendheid .....	8
2.1	Kwantitatieve prestatieafspraken .....	8
2.2	Kwalitatieve prestatieafspraken .....	10
2.3	Bijdrage prestaties aan programmadoelen .....	11
2.4	SMART prestatieafspraken .....	12
2.5	Controle op prestaties .....	13
2.6	Maatregelen bij onderprestatie .....	14
2.7	Geleverde prestaties .....	15
3.	Doelmatigheid .....	16
3.1	Subsidiebedragen .....	16
3.2	Aandeel subsidie in exploitatiebegroting .....	18
3.3	Realisatie prestaties binnen financiële kaders .....	18
3.4	Financiële afstemming .....	20
3.5	Inhoudelijke afstemming .....	20
3.6	Criteria voor doelmatigheid .....	22
3.7	Geleverde inzet op het gebied van efficiëntie .....	23
3.8	Informatie-uitwisseling tussen de stichtingen en het college .....	23
4.	Rechtmatigheid .....	26
4.1	Toepassing Algemene Subsidieverordening en Deelverordening Welzijn .....	26
4.2	Verantwoordingsinformatie aan de raad .....	29
4.3	Kaderstellende en controlerende rol van de raad .....	30

5. Conclusies.....	32
5.1 Conclusies over doeltreffendheid .....	32
5.2 Conclusies over doelmatigheid .....	34
5.3 Conclusies over rechtmatigheid .....	35
5.4 Slotbeschouwing .....	36
Bijlage 1 Normenkader.....	38
1. Normen over de doeltreffendheid .....	38
2. Normen over de doelmatigheid .....	38
3. Normen over rechtmatigheid.....	38
Bijlage 2 Bronnen .....	39
Overzicht van geïnterviewde personen .....	39
Overzicht van bestudeerde documenten.....	40

# 1. Inleiding

## 1.1 Inleiding

Dit onderzoek van de Rekenkamercommissie (RKC) Noordoost Fryslân onderzoekt de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidieverlening van de gemeente Dantumadiel aan de welzijnsinstellingen Stichting Welzijn Het Bolwerk en Stichting KEaRN. Onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens heeft dit onderzoek uitgevoerd onder aansturing en verantwoordelijkheid van de RKC. De RKC ondersteunt hiermee de gemeenteraad in zijn controlerende en kaderstellende taak. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding, het doel, de onderzoeksvragen en de methode van onderzoek.

## 1.2 Aanleiding

De gemeente Dantumadiel verleent jaarlijks aanzienlijke subsidiebedragen aan diverse maatschappelijke instellingen. Deze subsidies worden verstrekt om doelen verwoord in de raadsprogramma's 'Leven Lang Leren' en 'Met Elkaar Voor Elkaar' te kunnen verwezenlijken. De gemeente heeft echter niet altijd scherp of de verstrekte subsidies ook tot het beoogde effect leiden. Binnen de gemeente zijn er vragen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het gevoerde beleid en naar het realiteitsgehalte van de ambities op dit gebied. Wat wil en kan de gemeente, al dan niet in samenspraak met burgers en maatschappelijke partijen, op het brede terrein van zorg en welzijn bereiken? In hoeverre draagt de ingezette koers van prestatiegerichte sturing in het welzijnsbeleid bij aan het beter bereiken van de gewenste doelstellingen? Genoemde vragen vormden voor de RKC Noordoost Fryslân aanleiding om in 2011 onderzoek uit te voeren naar de opbrengsten van gemeentelijke welzijnssubsidies. Meer specifiek waren de subsidierelaties met de Stichting Openbare bibliotheken Noordoost Fryslân, de Stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, de Stichting maatschappelijk werk Fryslân en Zorgcombinatie Interzorg onderwerp van onderzoek.<sup>1</sup>

Mede naar aanleiding van het onderzoek uit 2011 heeft de gemeenteraad verzocht om alsnog specifiek onderzoek te laten doen naar de effectiviteit en efficiency van de subsidies verstrekt onder de programma's 'Leven Lang Leren' en 'Met Elkaar Voor Elkaar' aan welzijnsinstellingen die niet betrokken zijn in het onderzoek van 2011. De RKC heeft gehoor gegeven aan dit verzoek door een aanvullend onderzoek in te stellen naar de subsidieverlening aan Stichting Welzijn Het Bolwerk en Stichting KEaRN.

Na de opheffing van de Stichting Welzijn Dantumadiel in december 2009 zijn de verschillende werksoorten met ingang van 1 januari 2010 ondergebracht bij de brede welzijnsorganisatie Stichting Welzijn Het Bolwerk en Stichting KEaRN. Stichting Welzijn Het Bolwerk houdt zich bezig met jongerenwerk, sociaal cultureel werk, opbouwwerk en projecten, vrijwilligerscentrale en maatschappelijke stage, mantelzorg en ouderenwerk. Bij Stichting KEaRN gaat het feitelijk om Stichting KEaRN Klein die zich bezighoudt met peuterspeelzaalwerk in de gemeente Dantumadiel. De werkzaamheden van deze stichting betreffen regulier peuterspeelzaalwerk voor zes peuterspeelzalen

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor het rapport *Doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente Dantumadiel*, december 2011 van de RKC Noordoost Fryslân.

en voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Beide stichtingen ontvangen van de gemeente op jaarbasis een substantieel bedrag en beide stichtingen zijn niet eerder in een onderzoek van de RKC Noordoost Fryslân betrokken.

### 1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in het subsidiebeleid en het proces van subsidieverlening in de gemeente Dantumadiel om waar nodig tot verbeteringen te komen in beleid en uitvoering. De centrale onderzoeksvraag van de RKC Noordoost Fryslân luidt:

*Zijn de subsidies aan Stichting Welzijn Het Bolwerk en Stichting KEaRN doeltreffend en doelmatig en wordt de raad van de gemeente Dantumadiel in staat gesteld hierbij zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

Meer specifiek richt de RKC zich op de drie pijlers voor overheidsbeleid: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Ten aanzien van elke pijler zijn deelvragen geformuleerd.

#### *Deelvragen over de doeltreffendheid*

1. Welke prestatie- en overige subsidieafspraken heeft het college gemaakt met de twee instellingen (in kwantitatieve en kwalitatieve zin)?
2. In hoeverre dragen deze prestaties bij aan de doelen uit de Programmabegroting?
3. Hoe moeten de subsidieafspraken worden beoordeeld in het licht van het SMART-beginsel?
4. Hoe zijn de prestatie- en overige subsidieafspraken tot stand gekomen?
5. Op welke wijze wordt gecontroleerd of de afgesproken prestaties c.a. tijdig worden geleverd?
6. In hoeverre hebben de twee instellingen de afgesproken prestaties c.a. daadwerkelijk geleverd?
7. Wat doet de gemeente met deze informatie?

#### *Deelvragen over de doelmatigheid*

1. Wat zijn de jaarlijkse kosten per instelling en hoe worden deze gedekt, respectievelijk welk aandeel wordt gedekt door subsidies van de gemeente Dantumadiel?
2. Is er sprake van (mogelijke) overlap tussen verschillende programma's en subsidies? Bijv. tussen de hier bedoelde directe subsidies én andere geldstromen via de WMO of het algemeen maatschappelijk werk? Zo ja, hoe ziet die overlap eruit en wat betekent dit voor de doelmatigheid van het gemeentelijke beleid?
3. Zijn er tussen de gemeente en de instellingen afspraken c.q. criteria vastgelegd over de doelmatigheid, zoals de kosten per eenheid prestatie of anderszins?
4. Op welke wijze werken de gemeente en de instellingen aan het realiseren van een doelmatige uitvoering?
5. Zijn er kengetallen bekend over de doelmatigheid van vergelijkbare instellingen in den lande? Zo ja, welke kengetallen en wat zeggen deze over de doelmatigheid van de subsidies aan de twee instellingen?

### *Deelvragen over de rechtmatigheid*

1. Past het college de Algemene subsidieverordening en de Deelverordening welzijn toe bij het maken van subsidieafspraken met de twee instellingen?
2. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de subsidieverlening aan de twee instellingen? Dit geldt in het bijzonder voor de verantwoordingsinformatie.
3. Wat doet de raad met die informatie?

## **1.4 Afbakening en onderzoeksmethode**

Het onderzoek richt zich op de subsidieverlening in de gemeente Dantumadiel in de jaren 2010 en 2011. Waar mogelijk is het jaar 2012 eveneens bij het onderzoek betrokken. Het in 2011 door de RKC uitgevoerde onderzoek *Doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente Dantumadiel* is als uitgangspunt genomen. Aspecten die in het onderzoek van 2011 al nadrukkelijk onderzocht zijn, zijn niet opnieuw onder de loep genomen. Wel zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit dit eerdere onderzoek meegenomen in zover zij een bijdrage leveren aan de beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen.

In de eerste fase van het onderzoek is een normenkader ontwikkeld om de door de gemeente Dantumadiel gehanteerde procedures te kunnen toetsen op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Voor het ontwikkelen van het normenkader – een lijst met criteria aan de hand waarvan procedures voor de toekenning van subsidies worden getoetst – is een documentanalyse uitgevoerd, is wet- en regelgeving over de thematiek bestudeerd en is een gesprek gevoerd met beleidsmedewerkers van de gemeente.

In de tweede fase van het onderzoek is het proces van subsidieverlening onderzocht aan de hand van het opgestelde normenkader. Gedifferentieerd naar de drie pijlers voor overheidsbeleid - doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid – zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

### *Doeltreffendheid*

- Φ Bestuderen van beleidsplannen en begrotingsdocumenten om de beoogde doelen in kaart te brengen, evenals de gemaakte prestatieafspraken;
- Φ Destilleren van monitoringsinformatie uit (periodieke) voortgangsrapportages en jaarverslagen van beide welzijnsinstellingen;
- Φ Bestuderen van bestaande onderzoeken die zijn uitgevoerd door de welzijnsinstellingen zelf;
- Φ Houden van interviews met medewerkers van beide welzijnsinstellingen;
  - Stichting KEARN: een interview met een medewerker die de financiën beheert, een interview met een medewerker die inhoudelijk informatie kan verschaffen over het doelbereik in de gemeente Dantumadiel en een interview met de voorzitter van de cliëntenraad.
  - Stichting Welzijn Het Bolwerk: een interview met een medewerker die de financiën beheert en interviews met medewerkers die inhoudelijke informatie kunnen verschaffen over de deelgebieden waarbinnen de stichting actief is (jongerenwerk, sociaal-cultureel werk, ouderenwerk, vrijwilligerswerk en mantelzorg).

### *Doelmatigheid*

- Φ Bestuderen van jaarverslagen om kosten in kaart te brengen;
- Φ Maken van een financiële analyse om zicht te krijgen in hoeverre er sprake is van een adequaat financieel beheer door de welzijnsinstellingen;
- Φ Houden van interviews met betrokken ambtenaren en medewerkers van beide stichtingen om in kaart te brengen hoe en met welk resultaat zij een doelmatige uitvoering realiseren.

### *Rechtmatigheid*

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

## **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 staat doeltreffendheid centraal. Hier worden de normen voor doeltreffendheid besproken en toegepast bij beoordeling van beleid. Hoofdstuk 3 heeft doelmatigheid als onderwerp. In hoofdstuk 4 heeft de rechtmatigheid als onderwerp. In hoofdstuk 5 staan de conclusies beschreven. Hier worden de belangrijkste bevindingen per hoofdstuk geduid. Hoofdstuk 6 tenslotte, bestaat uit aanbevelingen.

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



## 2. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk worden de zeven normen over doeltreffendheid besproken en beoordeeld. Doeltreffendheid staat voor de relatie tussen de vastgelegde doelstelling, de gerealiseerde output en de bereikte effecten.

Elke paragraaf behandelt een norm. Bij de uitwerking is steeds een onderscheid gemaakt tussen Stichting Welzijn Het Bolwerk en Stichting KEaRN.

### 2.1 Kwantitatieve prestatieafspraken

*Het college heeft **kwantitatieve** prestatieafspraken gemaakt met de stichtingen KEaRN en Bolwerk (aantal peuters, aantal doelgroeppeuters vve, aantal deelnemende jongeren et cetera).*

#### Bolwerk

Na de opheffing van Stichting Welzijn Dantumadiel (SWD), is het welzijnswerk met ingang van 1 januari 2010 uitbesteed aan Stichting Welzijn Het Bolwerk. De afspraken over de uitvoering van dit werk zijn vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst 2010. In deze uitvoeringsovereenkomst staat dat voor het jaar 2010 enkel op hoofdlijnen afspraken worden gemaakt, aangezien 2010 een overgangsjaar betreft. De gemeente kondigt aan de afspraken voor de jaren 2011-2014 te zullen concretiseren, waarbij gestreefd wordt naar betere aansluiting bij de raadsprogramma's 'Dantumadiel voor elkaar', 'Zorgzaam Dantumadiel' en 'Veiligheid Voorop'.

Bij de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst 2010 worden de beginselen van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) gevolgd. Deze methode moet leiden tot duidelijke en transparante afspraken over welke producten tegen welke prijs worden afgenomen.

In de uitvoeringsovereenkomst wordt voor de gewenste producten verwezen naar de afspraken die voor 2008 en 2009 zijn gemaakt met SWD en die zijn neergelegd in de notitie 'verwachte resultaten 2010 subsidiëring welzijnswerk' die als bijlage is opgenomen bij de uitvoeringsovereenkomst. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de beleidsdoelen van de gemeente met bijbehorende gewenste activiteiten op het gebied van jongerenwerk, volwassenwerk/opbouwwerk, ouderenwerk, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Bij de activiteiten worden geen kwantitatieve prestatieafspraken genoemd.

In tegenstelling tot wat aangekondigd is in de uitvoeringsovereenkomst 2010 worden de subsidieafspraken voor de jaren 2011 en 2012 niet (tijdig) geconcretiseerd. In december 2012 wordt door de gemeente een document verzonden aan stichting Het Bolwerk waarin de subsidie voor 2011 wordt vastgesteld en de subsidies voor 2012 en 2013 worden verleend. Door middel van een bijlage bij deze brief worden subsidieafspraken vastgelegd voor 2012. Het jaar 2012 is dan echter al nagenoeg voorbij. Met deze subsidieafspraken wordt wel een poging gedaan de beleidsdoelen te concretiseren. Stichting Het Bolwerk is in de periode 2010-2012 bezig met het uitwerken en invoeren van DAP-kaarten, waarbij zij alle activiteiten die Het Bolwerk uitvoert, vertaalt naar prestatieafspraken en de daarbij benodigde inspanning en kosten berekent.

Op basis van de DAP-systematiek heeft Het Bolwerk voor 2012 en 2013 een subsidie aangevraagd die bijna tweemaal zo hoog is als het subsidieplafond van de gemeente. Volgens de gemeente zou in een gezonde situatie de directeur van Het Bolwerk al een eerste schifting moeten maken tussen activiteiten die wel en niet uitgevoerd zouden moeten worden binnen het beschikbare subsidiebedrag. Vervolgens kan de gemeente met Het Bolwerk onderhandelen over de uiteindelijk uit te voeren werkzaamheden. Aangezien de directeur op non-actief is gesteld en het bestuur slecht op de hoogte is van wat de directeur in de laatste maanden voor zijn vertrek heeft uitgevoerd en afgesproken, kan niet gesproken worden over een gezonde situatie. De gemeente verwacht dat het welzijnswerk in het kader van De Kanteling op korte termijn geheel opnieuw ingericht zal worden en heeft besloten niet teveel aandacht meer te besteden aan de huidige relatie met Het Bolwerk. De gemeente verwacht dat Het Bolwerk het welzijnswerk op het huidige niveau in stand houdt totdat er een nieuwe organisatie is ingericht.

Samengevat, heeft de gemeente in de periode 2010 tot en met 2013 geen kwantitatieve afspraken gemaakt met Het Bolwerk. Na de opheffing van SWD heeft Het Bolwerk de al lopende activiteiten en werkzaamheden waar mogelijk gecontinueerd, zonder dat is gestuurd op kwantitatieve indicatoren.

**Conclusie: niet voldaan** voor de periode 2010 t/m 2012. In de subsidieverleningsbrief van december 2012 wordt voor het eerst een aanzet gedaan tot het maken van kwantitatieve prestatieafspraken.

## **KEaRN**

### *Regulier peuterspeelzaalwerk*

Na de opheffing van Stichting Welzijn Dantumadiel (SWD), is in 2010 een uitvoeringsovereenkomst opgesteld met stichting KEaRN voor het reguliere peuterspeelzaalwerk. In deze uitvoeringsovereenkomst wordt afgesproken dat KEaRN het peuterspeelzaalwerk overneemt van SWD en de zes peuterspeelzalen in stand houdt. In de overeenkomst wordt eveneens een meerjarenovereenkomst aangekondigd voor 2011 en verder. Deze meerjarenovereenkomst is er echter niet gekomen, omdat de gemeente de voorkeur gaf aan een publiekrechtelijke (eenzijdige) subsidieverlening boven een privaatrechtelijke (tweezijdige) uitvoeringsovereenkomst. Vanaf 2011 is dus afgestapt van de uitvoeringsovereenkomst. In plaats daarvan worden de afspraken voortaan geregeld aan de hand van een subsidiebeschikking met bijbehorend activiteitenplan. KEaRN dient zelf de opdracht te destilleren uit de programmadoelen van de gemeente. Een specifieke opdracht met kwantitatieve prestatieafspraken voor het reguliere peuterpeelzaalwerk ontbreekt dus (wat KEaRN overigens wel gewend is van overeenkomsten met Tytsjerksteradiel). De gemeente heeft 'geen zwaar beleid gehangen' aan het peuterspeelzaalwerk met het oog op de naderende harmonisatie. Het peuterspeelzaalwerk wordt dan als werksoort opgeheven en de financiering wordt weggehaald bij de gemeente. De gemeente beschouwt deze constructie dan ook als een soort tussenfase en is tot de harmonisatie is doorgevoerd niet van plan prestatieafspraken te maken over het reguliere peuterspeelzaalwerk.

**Conclusie: deels voldaan.** Gemeente heeft enkel de prestatieafpraak gemaakt dat KEaRN de zes peuterspeelzalen draaiende moet houden. Verder zijn er geen kwantitatieve afspraken gemaakt.

## VVE

Voor de uitvoering van Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) is wel een opdracht ontvangen van de gemeente met een aantal concrete prestatieafspraken. De prestatieafspraken die zijn gemaakt op het gebied van VVE zijn dat:

- VVE beschikbaar moet zijn voor alle kinderen die daarvoor in aanmerking komen (wettelijke eis);
- VVE moet volwaardig zijn; (i.c. voldoen aan de wettelijke eisen, zoals een gediplomeerde tutor en elk doelgroepkind moet 4 dagdelen per week het VVE-programma volgen);
- KEARN de enige VVE-aanbieder is in Dantumadiel, dus ook kinderen die op het kinderdagverblijf zitten en VVE ontvangen, ontvangen dit van KEARN.

**Conclusie: deels voldaan.** Als kwantitatieve prestatieafspraken geldt dat er VVE-aanbod is voor alle zorgpeuters. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over bijvoorbeeld doelgroepbereik.

## 2.2 Kwalitatieve prestatieafspraken

*Het college heeft **kwalitatieve** prestatieafspraken gemaakt met de stichtingen KEARN en Bolwerk (ambitieniveaus peuterspeelzalen, klanttevredenheid, et cetera).*

### Bolwerk

In de begeleidende brief van de gemeente bij de uitvoeringsovereenkomst 2010 staat dat 'als uitgangspunt is gehanteerd dat het huidige niveau van dienstverlening gelijk blijft en dat gestreefd wordt naar in ieder geval een kwalitatieve verbetering'. Dit uitgangspunt (continuering van het aanbod en handhaving of verbetering van het niveau van dit aanbod) is te beschouwen als een kwalitatieve afspraak, ook al is dit uitgangspunt niet verder uitgewerkt in meetbare indicatoren.

In de verlening voor 2011 staat: Als aanvullende inhoudelijke eis stelt de gemeente dat Het Bolwerk een actieve bijdrage levert volgens de convenanten 'Soesa' en de 'Verwijsindex'.

**Conclusie: voldaan.**

### KEARN

#### *Regulier peuterspeelzaalwerk*

Voor het reguliere peuterspeelzaalwerk zijn afspraken gemaakt over het in stand houden van zes peuterspeelzalen. Continuering van het aanbod is te beschouwen als een kwalitatieve afspraak, ook al is dit uitgangspunt niet verder uitgewerkt in meetbare indicatoren.

**Conclusie: voldaan**

## VVE

Voor de uitvoering van VVE zijn kwaliteitsafspraken gemaakt. In het document 'VVE 2010 subsidie' worden de volgende kwaliteitseisen aan tutor gesteld:

- Een opleidingsniveau van minimaal MBO 3 aangevuld met scholing voor tutoring (ook in 2012);
- Leidsters uit de gemeente Dantumadiel hebben voorrang (ook in 2012);
- Flexibel inzetbaar op alle peuterspeelzalen en kinderopvang (ook in 2012);
- Groepjes doelgroepkinderen bestaan uit maximaal 4 peuters;
- Inzet op de groep bedraagt minimaal een half uur per dagdeel.

Uit het jaarverslag 2010 van KEARN blijkt dat de wet OKE tot gevolg heeft dat er niet langer op een aantal vaste speelzalen gewerkt wordt met VVE, maar dat er gewerkt wordt met een systeem van flex-tutoring. Een flex-tutor biedt ter plaatse extra ondersteuning aan peuters die in aanmerking komen voor VVE. De flex-tutor is dus actief op die peuterspeelzaal of peuterspeelzalen waar zich een of meerdere peuters bevinden uit de doelgroep, i.c. kinderen van laagopgeleide ouders, kinderen met een medische indicatie of kinderen die D/E scoren op de taaltoets van VVE.

Uit de evaluatie van deze werkwijze in 2011 komt naar voren dat flex-tutoring goed werkt, maar te kostbaar is. Vanuit financiële overwegingen heeft KEARN besloten een andere vorm te kiezen voor VVE. In het document 'subsidie VVE 2012' wordt de definitie van doelgroepkinderen gewijzigd. Niet meer het opleidingsniveau van de ouder is bepalend, maar de uitkomst van de omgevingsanalyse door het consultatiebureau. De voorwaarden voor de ouder (om ouderbijdrage van de gemeente te ontvangen) is dat de peuter vier dagdelen gebruik maakt van VVE. De tweede voorwaarde is dat de tutor wordt ingezet op alle peuterspeelzalen. Vanwege de kosten, wordt besloten nog wel op elke peuterspeelzaal VVE aan te bieden door middel van tutoring, maar dat uitsluitend op de peuterspeelzaal van Veenwouden een VVE-programma wordt aangeboden dat voldoet aan de eisen van de overheid (4 dagdelen per week).

De hierboven omschreven aanpak door KEARN is in goed overleg met de gemeente vastgesteld, hoewel KEARN vrij is om deze beslissingen naar eigen inzicht te nemen. De eis van de gemeente (en het Rijk) is slechts dat er een VVE-aanbod voor alle doelgroepkinderen is.

**Conclusie: voldaan**

## 2.3 Bijdrage prestaties aan programmadoelen

*De prestaties dragen bij aan de doelen van de programma's 'leven lang leren' en 'met elkaar voor elkaar'.*

### Bolwerk

Het is plausibel dat de diensten en activiteiten van het Bolwerk een bijdrage leveren aan de programmadoelen uit het raadsprogramma 'met elkaar, voor elkaar', hoewel dit niet of nauwelijks kan worden gemeten. Het Bolwerk werkt vooral aanbodgericht. Ze bieden een pakket aan activiteiten en diensten, dat door de jaren heen is ontstaan en dat door ervaren medewerkers wordt uitgevoerd.

**Conclusie: (vermoedelijk) voldaan**

## KEaRN

De opdracht van KEaRN is om peuterspeelzaalwerk te bieden aan alle peuters van Dantumadiel en VVE aan alle zorgpeuters. Peuterspeelzaalwerk wordt landelijk gezien als een belangrijk instrument voor 'een leven lang leren'. Het (lange termijn) effect van VVE wordt in onderzoek niet altijd aangetoond, maar het is een wettelijke eis dat elke gemeente VVE-programma's aanbiedt aan zorgkinderen. De gemeente ontvangt hiervoor een rijkssubsidie.

In het programma 'leven lang leren' van de gemeente staan geen SMART geformuleerde doelstellingen, waardoor niet inzichtelijk gemaakt kan worden in hoeverre de programmadoelen gehaald worden en in hoeverre KEaRN daar een bijdrage aan heeft geleverd. Ondanks deze beperking ligt het in de lijn van de verwachting dat het werk van KEaRN bijdraagt bij aan het raadsprogramma 'een leven lang leren'.

De gemeente heeft een stuk geschreven over opvoedingsondersteuning en het onderwijs in Dantumadiel. Ook ligt er een beleidsstuk voor de werkgroep Taal. Deze stukken zijn volgens de medewerkers van KEaRN behoorlijk abstract, er worden geen prestatie-indicatoren genoemd, maar vanwege het nauwe contact dat bestaat met beleidsmedewerkers van de gemeente, weet KEaRN goed wat van hen verwacht wordt en aan welke programmadoelen zij een bijdrage moeten leveren.

**Conclusie: (vermoedelijk) voldaan**

## 2.4 SMART prestatieafspraken

<i>De prestatieafspraken zijn SMART geformuleerd.</i>
---

### Bolwerk

De gemeente heeft enkel kwalitatieve prestatieafspraken gemaakt met Het Bolwerk, in die zin dat ze het aanbod op het gebied van welzijnswerk moeten continueren. Het Bolwerk is zelf wel actief bezig met het invullen van DAP-kaarten om te komen tot SMART-geformuleerde prestatieafspraken. Dit proces duurt al enige jaren en er is enige vooruitgang zichtbaar. Zowel het Bolwerk als de gemeente worstelen met de vraag hoe je prestaties SMART kunt formuleren. Uit interviews is gebleken dat zowel het Bolwerk als de gemeente geen belang zien in ellenlange registraties en pakken papier met cijfers waar je niet op kunt sturen. Het is dus zaak om hierin een juiste balans te vinden en per activiteit af te spreken wat haalbaar en zinvol is om te meten.

**Conclusie: niet voldaan.** Er zijn geen SMART geformuleerde prestatieafspraken.

## KEaRN

### *Regulier peuterspeelzaalwerk*

De gemeente heeft geen SMART geformuleerde prestatieafspraken met KEaRN gemaakt. De enige afspraak is dat KEaRN de zes peuterspeelzalen in stand houdt. Ondanks dat hierover geen afspraken zijn gemaakt, brengt KEaRN zelf het doelgroepbereik en de tevredenheid van medewerkers en

ouders in kaart. KEARN doet hiervan verslag in de jaarrapportages. KEARN heeft geen streefcijfers voor wat betreft klant- en medewerkerstevredenheid en doelgroepbereik.

#### VVE

Over VVE is afgesproken dat er een aanbod is voor alle doelgroepkinderen. Dit is een SMART-geformuleerde afspraak. Ook de definitie van 'doelgroepkind' is SMART geformuleerd.

Zowel voor het reguliere peuterspeelzaalwerk als voor VVE zijn geen prestatieafspraken gemaakt over doelgroepbereik. Dit is ook geconcludeerd in een rekenkameronderzoek uit 2009. Ondanks dat de gemeente geen afspraken heeft gemaakt met KEARN over doelgroepbereik, registreert KEARN dit wel in haar jaarverslagen.

**Conclusie: deels voldaan**

## 2.5 Controle op prestaties

<i>B&amp;W controleert of de afgesproken prestaties (tijdig) zijn geleverd.</i>
---

### Bolwerk

In 2010 kreeg het Bolwerk de opdracht om het welzijnswerk van SWD voort te zetten. In de bijlage bij de uitvoeringsovereenkomst 2010 staat een lijst van activiteiten waarvan de gemeente verwacht dat het Bolwerk ze uitvoert. Het Bolwerk heeft een uitgebreid jaarverslag aangeleverd over 2010 waarin gerapporteerd wordt over de uitgevoerde activiteiten. De gemeente is akkoord gegaan met deze inhoudelijke verantwoording en heeft de subsidie over 2010 op basis van het jaarverslag en de jaarrekening vastgesteld.

In oktober 2010 heeft het Bolwerk een subsidieaanvraag voor 2011 ingediend op basis van een activiteitenplan dat is opgesteld met behulp van de DAP-systematiek. Voor 2011 heeft dus niet de gemeente maar het Bolwerk de lijst van activiteiten opgesteld. De Gemeente zet in de subsidieverlening van 2011 vraagtekens bij de subsidieaanvraag omdat het activiteitenplan nog niet compleet is. De gemeente schrijft: 'Gelet op de fase van de wijziging van de subsidiesystematiek waar wij ons gezamenlijk in bevinden is dat op dit moment acceptabel. Het is echter wel zaak dat deze DAP-kaarten zo spoedig mogelijk volledig worden ingevuld.' Daarbij wordt de termijn van 1 maart 2011 genoemd. De gemeente verleent de subsidie op basis van het activiteitenplan dat door het Bolwerk is aangeleverd. In de subsidieverlening 2011 wordt door de gemeente verwezen naar het door het Bolwerk aangeleverde activiteitenplan als prestatieafspraken en vult deze aan met de inhoudelijke eis dat het Bolwerk zich houdt aan de convenanten Soesa en Verwijsindex.

Om te kunnen controleren of het Bolwerk de voorgenomen activiteiten daadwerkelijk heeft uitgevoerd, is het jaarverslag van 2011 nodig, echter dit jaarverslag ontbreekt. Het Bolwerk heeft enkel een overzicht van de ingevulde DAP-kaarten aangeleverd. Het was dus voor de gemeente niet mogelijk om te controleren of het Bolwerk zich aan de subsidieafspraken van 2011 heeft gehouden. Desondanks is de subsidie over 2011 vastgesteld.

Voor 2012 heeft Het Bolwerk wederom een begroting ingediend die is gebaseerd op het activiteitenplan en die het subsidieplafond fors overschrijdt.

Uit de interviews met gemeenteambtenaren en de wethouder blijkt dat gemeente Dantumadiel niet veel energie meer wil steken in de samenwerking met Het Bolwerk. Het Bolwerk wordt gezien als een stichting waarbij het rommelt en gezien de aankomende veranderingen in het kader van de Kanteling, wordt Het Bolwerk 'overeind' gehouden, omdat er ook in de overgangsfase welzijnswerk moet worden verricht. Controle op de geleverde prestaties heeft geen hoge prioriteit bij de gemeente. Uit interviews blijkt dat de gemeente wel weet welke activiteiten Het Bolwerk uitvoert en wat de kwaliteit van die activiteiten is. Aangezien Dantumadiel een kleine gemeente is, weten ambtenaren veel over het reilen en zeilen van de stichting uit het informele circuit.

**Conclusie: in 2010 voldaan, 2011 en 2012 niet voldaan**

## **KEaRN**

### *Regulier peuterspeelzaalwerk*

Over het reguliere peuterspeelzaalwerk zijn geen duidelijke prestatieafspraken gemaakt. Toch weet KEaRN goed wat haar opdracht is. Er vindt veelvuldig overleg plaats tussen KEaRN en de gemeente, zowel met ambtenaren als met de betreffende wethouder. De jaarverslagen van KEaRN zijn volledig en worden op tijd aangeleverd en gecontroleerd. De gemeente weet hoe KEaRN presteert.

### *VVE*

Over VVE is afgesproken dat twee keer per jaar (februari en juni) een verantwoording wordt aangeleverd, met de volgende zaken: het aantal uren per tutor, het aantal doelgroepkinderen, de locaties waar VVE wordt aangeboden en de effecten van VVE. Over de eerste drie indicatoren wordt door KEaRN zorgvuldig gerapporteerd in de declaraties voor uren VVE. Uit de subsidieverlening 2011 blijkt dat de gemeente constateert dat KEaRN geen inhoudelijke verantwoording geeft over de effecten van VVE. Deze constatering heeft echter geen gevolgen voor de subsidieverlening. De gemeente geeft ook niet aan op welke wijze KEaRN over deze effecten zou moeten rapporteren.

Samengevat, zien we dat KEaRN zorgvuldig, transparant en volledig is in de informatievoorziening aan de gemeente. Bovendien is er sprake van een open overlegstructuur met korte communicatielijnen. Hierdoor zijn zowel de ambtenaren als de betrokken wethouder goed geïnformeerd. Indien nodig, kan het college dus tijdig bijsturen.

**Conclusie: voldaan**

## **2.6 Maatregelen bij onderprestatie**

<i>B&amp;W onderneemt waar nodig actie wanneer prestaties onder de maat zijn.</i>
---

## **Bolwerk**

Stichting Het Bolwerk heeft organisatorische problemen. De directeur is in 2012 op non-actief gesteld. Er leeft veel onrust onder de medewerkers van Het Bolwerk. Medewerkers van Het Bolwerk weten niet hoe zij de activiteiten moeten prioriteren die wel op de DAP-kaarten staan genoemd, maar niet allemaal binnen het beschikbare budget uitgevoerd kunnen worden. Ook het bestuur van

Het Bolwerk kan hierover geen duidelijkheid verschaffen aan de medewerkers. Het is voor zowel het bestuur als voor de medewerkers niet duidelijk welke afspraken de directeur voor zijn vertrekt heeft gemaakt met de gemeente. De gemeente weet van de perikelen bij Het Bolwerk, maar heeft geen actieve houding aangenomen om deze problemen op te lossen. De gemeente houdt zich afzijdig en richt haar pijlen volledig op de toekomstige ontwikkelingen (De Kanteling, Welzijn Nieuwe Stijl). Het Bolwerk krijgt van de gemeente een vaststaande subsidie en daarmee moeten ze het welzijnswerk zo goed mogelijk uitvoeren, totdat een nieuwe organisatie is ingericht. Dit leidt tot veel stress en ontevredenheid bij de medewerkers van Het Bolwerk. Ondanks de geconstateerde problemen bij Bolwerk onderneemt de gemeente geen actie.

**Conclusie: niet voldaan**

### **KEaRN**

De prestaties van KEaRN zijn van voldoende niveau. Mocht er sprake zijn van onderprestatie, dan zal B&W vanwege de open houding van KEaRN, de betrokkenheid en de korte communicatielijnen snel kunnen ingrijpen.

**Conclusie: voldaan**

## **2.7 Geleverde prestaties**

<i>Stichtingen KEaRN en Bolwerk hebben de afgesproken prestaties geleverd.</i>
--

### **Bolwerk**

De prestatieafspraken voor 2010 en 2011 waren niet concreet genoeg om te kunnen beoordelen of het Bolwerk alle prestaties heeft geleverd. Medewerkers van het Bolwerk hebben zich volledig ingezet, om - ondanks beperkte financiële middelen, het ontbreken van visie en sturing - toch alle werkzaamheden en geplande activiteiten uit te kunnen voeren. Zij baseerden zich daarbij vooral op de afspraken uit 2010, in afwachting van de nieuwe afspraken op basis van de DAP-systematiek. Er is jongerenwerk, ouderenwerk en opbouwwerk uitgevoerd. De vrijwilligerscentrale is in de lucht gebleven en het Bolwerk heeft de maatschappelijke stage gefaciliteerd.

**Conclusie: voldaan**

### **KEaRN**

Stichting KEaRN heeft de zes peuterspeelzalen operationeel gehouden. Het VVE-programma is volgens wettelijke eisen beschikbaar voor alle doelgroepkinderen, zij het alleen in Veenwouden. Op andere peuterspeelzalen wordt beperkte tutoring gegeven aan doelgroepkinderen die niet het volledige VVE-programma kunnen of willen volgen in Veenwouden. KEaRN is verder actief betrokken bij de toeleiding van doelgroepkinderen en het bewerkstelligen van een warme overdracht aan basisscholen. KEaRN is een waardige partner voor de gemeente.

**Conclusie: voldaan**



### 3. Doelmatigheid

In dit hoofdstuk worden de acht normen over doelmatigheid besproken en beoordeeld. Doelmatigheid staat voor de verhouding tussen de prestaties of de activiteiten enerzijds en de hiervoor ingezette middelen anderzijds. Bij doelmatig of efficiënt beleid worden financiële, personele en materiële middelen zodanig ingezet dat een maximale output wordt verkregen of dat voor een hoeveelheid output van een gegeven kwaliteit een zo gering mogelijke input is benodigd.

Elke paragraaf behandelt een norm. Bij de uitwerking is steeds een onderscheid gemaakt tussen Stichting Welzijn Het Bolwerk en Stichting KEARN.

#### 3.1 Subsidiebedragen

*Het is transparant hoeveel subsidie de stichtingen KEARN en Bolwerk op jaarbasis ontvangen van de gemeente.*

##### **Bolwerk**

Het Bolwerk ontvangt jaarlijks een subsidie voor welzijnswerk die is gebaseerd op wat SWD ontving in 2009. Dat bedrag is tevens het subsidieplafond. In 2010 ontving Het Bolwerk een subsidie van 332.303 euro, te verminderen met huurinkomsten die Het Bolwerk ontvangt voor een van de panden. Voor het in stand houden van de vrijwilligerscentrale is een subsidie van 15.797 euro verleend. Deze is eveneens gebaseerd op de subsidie die SWD hiervoor ontving in 2009. Deze bedragen worden jaarlijks geïndexeerd volgens wettelijke normen. Voor 2010 is afgesproken dat eventuele onvoorziene kosten door de gemeente worden vergoed. In 2011 heeft Het Bolwerk een taakstellende bezuinigingsopdracht gekregen van 46.000 euro. Naast de subsidies voor welzijnswerk en de vrijwilligerscentrale is er jaarlijks een aanvullende subsidie voor de makelaarsfunctie ten behoeve van de Maatschappelijke Stage. Tevens kunnen extra incidentele subsidies worden aangevraagd voor projecten (doelsubsidies).

Doelsubsidies worden door een collega van Dhr. Heeringa afgehandeld. Dhr. Heeringa ziet deze subsidieaanvragen wel voorbij komen. Er is altijd discussie of bepaalde kosten niet uit de reguliere subsidie kunnen worden betaald, maar voor kortlopende projecten zijn doelsubsidies wel gebruikelijk. Het Bolwerk vindt doelsubsidies lastig, omdat niet vooraf bekend is hoeveel subsidie precies beschikbaar is en Het Bolwerk dus ook niet weet of er extra formatie in kan worden gezet om bepaalde doelen te halen.

Het financiële jaarverslag van Het Bolwerk is transparant voor de gemeente.

Het Bolwerk heeft voor 2012 een begroting ingediend op basis van de DAP-systematiek die ongeveer 600.000 euro bedroeg. Meerdere versies van de begroting zijn per mail door Het Bolwerk aan de gemeente verstuurd. De cijfers in deze verschillende begrotingen lopen nogal uiteen. Het is voor Het Bolwerk lastig om de eigen te verwachten kosten en opbrengsten vooraf in te schatten. Dit maakt geen solide indruk. De gemeente vindt de subsidieaanvraag van Het Bolwerk irreal, omdat deze gebaseerd is op de wensen van de directeur van het Bolwerk en niet op de subsidieafspraken die met

Het Bolwerk zijn gemaakt. Het Bolwerk ontvangt daarom ook in 2012 een bedrag ter hoogte van het subsidieplafond. Dit is informeel meegedeeld aan de directeur, maar het bestuur van Het Bolwerk was hiervan niet op de hoogte. Het bestuur van Het Bolwerk kwam er pas na vertrek van de directeur in mei 2012 achter dat de formatie van Het Bolwerk leidend is bij de subsidieaanvraag en niet de ingediende begroting. De subsidieverlening 2012 is pas in december 2012 verzonden aan Het Bolwerk. Het bestuur van Het Bolwerk wist dus pas heel laat hoeveel subsidie beschikbaar was.

Voor 2013 zijn wel tijdig heldere afspraken gemaakt tussen Het Bolwerk en de gemeente.

**Conclusie: voldaan.** Het is transparant hoeveel Het Bolwerk van de gemeente ontvangt, maar door de late subsidieverlening en de projectsubsidies was het voor Het Bolwerk voor 2011 en 2012 niet op tijd duidelijk hoeveel subsidie ze van de gemeente konden verwachten.

## **KEaRN**

### *Regulier peuterspeelzaalwerk*

KEaRN ontvangt jaarlijks een subsidie van de gemeente voor het uitvoeren van het reguliere peuterspeelzaalwerk. In de gemeentebegroting is in 2010 en 2011 een bedrag opgenomen ter hoogte van het bedrag dat SWD ontving in 2009, jaarlijks geïndexeerd volgens de wettelijke normen. In 2010 bedroeg de basissubsidie 243.817 euro. Met KEaRN was een bedrag overeengekomen ter hoogte van het bedrag dat SWD ontving in 2009, geïndexeerd met 2% en aangevuld met 25.000 euro. Er was dus een wijziging nodig in de gemeentebegroting om 25.000 euro extra te kunnen subsidiëren. De verwachting van de gemeente was dat de 25.000 euro slechts tijdelijk nodig zou zijn, omdat het aantal peuters dat gebruik wil maken van peuterspeelzaalwerk naar verwachting zou dalen. Dit is echter niet gebeurd, waardoor ook in 2011 een wijziging in de gemeentebegroting nodig was om 25.000 euro extra te kunnen subsidiëren. Vanaf 2012 is de structurele subsidie met 25.000 euro verhoogd in de gemeentebegroting. Het was voor KEaRN in afwachting van het raadsbesluit niet zeker dat de 25.000 euro in 2010 en 2011 ook daadwerkelijk ontvangen zou worden.

### *VVE*

Voor VVE is in 2010 een subsidie beschikbaar gesteld van 69.500 euro, waarvan 6.500 euro uit Rijksgelden voor VVE bestaat. Deze subsidie is opgebouwd uit een vergoeding voor de uren van tutoren, reiskosten van tutoren en een aanvulling op de ouderbijdrage voor kinderen die gebruik maken van meer dan 2 dagdelen VVE. Het bedrag van 69.500 euro is een maximum bedrag. Wanneer KEaRN dit bedrag overschrijdt, wordt dit door de gemeente niet gesubsidieerd.

Er wordt door KEaRN aanvullende financiering gevraagd voor scholing om te voldoen aan alle wettelijke eisen. Aanvragen vinden plaats in overleg met de gemeente. Bijvoorbeeld voor scholing n.a.v. aangescherpte eisen voor VVE, BHV-cursussen en extra scholing n.a.v. een rapport van de onderwijsinspectie. Voor onvoorziene vervanging van materiaal - bijvoorbeeld bij een verhuizing – wordt een extra verzoek tot financiering ingediend. Hierover waren in de uitvoeringsovereenkomst al afspraken gemaakt. Andere extra uren die leidsters maken (bijvoorbeeld voor een warme overdracht naar de basisschool) worden gedeclareerd bij de gemeente. Hierover zijn duidelijke afspraken gemaakt.

De begroting van KEaRN is zeer krap: alleen de uren die de leidsters op de groep staan, zijn gedekt en alles wat aanvullend wordt georganiseerd, vraagt om aanvullende financiering. Het is aan het begin

van het jaar niet duidelijk welke aanvullende financiering nodig is. KEARN klopt dan aan bij Mw. Visser die hier een budget voor heeft. KEARN dient een verzoek in voor extra financiering op basis van declaratie van uren van de medewerkers die scholing ontvangen of extra uren draaien.

Tot nu toe heeft de gemeente al deze verzoeken gehonoreerd. Er wordt op basis van kostprijs gefactureerd. Het financieel jaarverslag is transparant.

**Conclusie: voldaan**

### 3.2 Aandeel subsidie in exploitatiebegroting

*Het is transparant welk aandeel van de exploitatiebegroting van de stichtingen gedekt wordt door de gemeentelijke subsidie.*

#### Bolwerk

Nagenoeg de hele begroting van Het Bolwerk wordt gedekt door gemeentelijke subsidies. Het is transparant hoe de kosten van Het Bolwerk worden gedekt. Ook de verdeling van kosten en baten over de gemeenten Dongeradeel en Dantumadiel is transparant.

**Conclusie: voldaan**

#### KEARN

Het is transparant hoe de kosten van KEARN worden gedekt. Bronnen van inkomsten zijn de gemeentelijke basissubsidie, VVE-gelden, incidentele subsidies en ouderbijdragen. De jaarrekeningen zijn transparant, volledig en voorzien van een accountantsverklaring. Ook de verdeling van kosten en baten over de gemeenten Tytsjerksteradiel en Dantumadiel is transparant.

**Conclusie: voldaan**

### 3.3 Realisatie prestaties binnen financiële kaders

*De prestaties zijn door de stichtingen KEARN en Het Bolwerk gerealiseerd binnen de afgesproken financiële kaders.*

#### Bolwerk

Het Bolwerk heeft 2010 afgesloten met een positief resultaat; in 2011 is een negatief resultaat geboekt van 32.000 euro. De gemeente legt de verantwoordelijkheid hiervoor neer bij Het Bolwerk, dat het tekort dekt met eigen vermogen. Het Bolwerk verwacht ook 2012 met een verlies af te sluiten, aangezien de directeur op non-actief is gesteld en een vertrekpremie zal moeten worden betaald. Het negatieve resultaat van 2012 kan eveneens gedekt worden met eigen vermogen. Het Bolwerk is van plan 2013 zonder verlies af te sluiten door de overheadkosten te verlagen.

De betrokkenheid van de medewerkers van Het Bolwerk is groot, maar er is geen budget om extra uren uit te betalen. Aangezien de medewerkers van Het Bolwerk zowel van de eigen directie en bestuur als van de gemeente geen heldere opdrachten krijgt over welke taken precies uitgevoerd moeten worden, zijn zij geneigd meer uren te besteden dan waarvoor zij in dienst zijn genomen. Het gevolg is een gevoel van onvrede en een groot verloop onder medewerkers (vooral jongerenwerkers). De rommelige situatie in het bestuur en de directie van Het Bolwerk die onduidelijkheden in het beleid tot gevolg heeft, is hier debet aan.

Conclusie: voldaan in 2010, niet voldaan in 2011 en (naar verwachting) niet voldaan in 2012. Door de financiële reserves van Bolwerk opgebouwd in het verleden, leiden de negatieve resultaten van de laatste twee jaar echter nog niet tot problemen.

## **KEaRN**

In de eerste twee jaar heeft KEaRN twee grote financiële tegenvallers gehad door incidenten met medewerkers. De gemeente heeft de kosten van de helft van een van deze twee incidenten gedekt (26.500 euro). In totaal heeft KEaRN een negatieve reserve van 47.000 euro opgebouwd in de eerste twee jaar. Het jaar 2012 wordt naar verwachting afgesloten met een sluitende begroting. Op dit moment wordt de negatieve reserve in de jaarrekening gedekt met geld van Tytjerksteradiel. De gemeente en KEaRN zijn in gesprek over deze negatieve reserve. De vraag is of de gemeente deze negatieve reserve moet dekken of dat het een bedrijfsrisico van KEaRN betreft. Voorlopig is afgesproken dat KEaRN probeert de negatieve reserve in de komende jaren te verkleinen. Wanneer de werkzaamheden van KEaRN komen te vervallen als gevolg van de wet Harmonisatie, wordt opnieuw onderhandeld met de gemeente over het ontstane tekort.

Voor VVE is telkens een bedrag beschikbaar van 69.500 euro. Er is ook de toezegging hierop niet te bezuinigen. Wel is aangekondigd dat het budget niet geïndexeerd wordt, dus het aantal uren tutoring neemt langzaam af. Het budget voor VVE is toereikend, omdat niet meer uren worden gemaakt dan waarvoor budget is gereserveerd. Er is bij de uitvoering van het VVE-programma in 2010 en 2011 geld overgebleven dat KEaRN heeft meegenomen naar 2012. Het geld is geormerkt, waardoor het zonder tussenkomst van de raad niet aangewend mag worden om de negatieve reserve te dekken.

Ondanks dat 69.500 euro voor VVE een veel hoger bedrag is dan Dantumadiel van het Rijk ontvangt voor VVE (6.500 euro), is het niet voldoende om op alle zes de peuterspeelzalen een volwaardig VVE-programma aan te bieden. KEaRN heeft in overleg met de gemeente besloten dat alleen op de peuterspeelzaal in Veenwouden een volledig VVE-programma van vier dagdelen kan worden gevolgd. Alle andere peuterspeelzalen bieden een VVE-programma van minder dan vier dagdelen. Elke zorgpeuter is welkom in Veenwouden, waardoor aan de wettelijke eis wordt voldaan. In de praktijk blijken veel ouders van zorgpeuters woonachtig buiten Veenwouden niet bereid voor peuterspeelzaalwerk vier keer per week naar Veenwouden te reizen.

Voor sommige niet-begrote, onvoorziene kostenposten kan door KEaRN tussentijds extra geld aan de gemeente worden gevraagd. Deze kosten worden dan door KEaRN rechtstreeks gedeclareerd bij mw. Visser. Mw. Visser beoordeelt of de gemeente het gevraagde geld kan toekennen. Het programma 'leven lang leren' heeft een extra potje voor onvoorziene kosten (flexibel budget). Mw. Visser kijkt of

de kosten uit dit potje kunnen worden betaald en heeft hierover eventueel ook overleg met Dhr. Heeringa (teamleider Welzijn) en met andere collega's binnen de afdeling Welzijn.

In 2014 krijgt KEaRN geen indexering van 2% van de subsidie. Deze bezuinigingsmaatregel is in december 2012 al aangekondigd. KEaRN stelt dat er weinig onderhandelingsruimte is (een dergelijke maatregel wordt medegedeeld en is geen onderwerp van onderhandeling), terwijl de gemeente wel vindt dat de uitvoeringsinstantie verantwoordelijk is voor het bedrijfsrisico. Tijdens bestuurlijk overleg wordt wel gezegd dat er gesproken kan worden over oplossingen, maar vooralsnog staan er geen concrete oplossingen op papier.

**Conclusie: deels voldaan**

### 3.4 Financiële afstemming

*Er is sprake van een goede financiële afstemming tussen de verschillende gemeentelijke programma's en beleidsvelden. Er is dus bij de stichtingen geen sprake van onrechtmatige overlap tussen de verschillende subsidiestromen van de gemeente.*

#### Bolwerk

Het Bolwerk krijgt een subsidie voor welzijnswerk, de vrijwilligerscentrale en de makelaarsfunctie bij de Maatschappelijke Stage. Deze subsidies worden verstrekt door Dhr. Heeringa. Het Bolwerk weet wat het subsidieplafond voor welzijnswerk is en voor welke activiteiten incidentele, aanvullende subsidies kunnen worden aangevraagd. Er is geen sprake van onrechtmatige overlap tussen verschillende subsidiestromen van de gemeente. Dit is ook terug te vinden in de jaarrekeningen van Het Bolwerk.

**Conclusie: voldaan**

#### KEaRN

KEaRN krijgt van de gemeente enkel subsidie voor peuterspeelzaalwerk en VVE. Mw. Visser is gemandateerd om aanvragen van KEaRN voor aanvullende declaraties af te handelen. Dhr. Heeringa heeft inzicht in deze aanvullende geldstromen. Er is geen sprake van onrechtmatige overlap tussen verschillende subsidiestromen van de gemeente. Dit is ook terug te vinden in de jaarrekeningen van KEaRN.

**Conclusie: voldaan**

### 3.5 Inhoudelijke afstemming

*Er is sprake van een goede inhoudelijke afstemming tussen de verschillende gemeentelijke programma's en beleidsvelden.*

## Bolwerk

Het Bolwerk en de gemeente proberen met de DAP-kaarten de verbinding tussen programmadoelen en activiteiten van het Bolwerk inzichtelijk te maken. De -kaarten kunnen door de gemeente gebruikt worden om te zien wat het welzijnswerk inhoudelijk bijdraagt aan de programmadoelen.

Uit het interview met wethouder Dijksterhuis blijkt dat Dantumadiel te maken heeft met heel veel partijen die subsidie ontvangen of een taak uitvoeren op het gebied van welzijnswerk. Het Bolwerk is een van deze partijen. Voor de wethouder is het belangrijk de taken effectiever en met minder geld uit te voeren en hij wil grip krijgen op welke partijen ingehuurd worden en welke taken weggezet worden.

In het kader van 'De Kanteling' wordt opnieuw bekeken welke uitvoeringsinstanties ingezet zullen gaan worden. Voor elke taak wordt bekeken of de gemeente het zelf gaat uitvoeren als onderdeel van de WMO of dat een externe partij wordt ingeschakeld. De gedachte is dat de gemeente meer naar de dorpen en wijken toe gaat en dus meer vraaggestuurd gaat werken. Het jeugd- en jongerenwerk gaat zich straks meer richten op de ondersteuning van activiteiten die in de dorpen en wijken al plaatsvinden in plaats van het zelf organiseren van activiteiten. 'We hebben een nieuwe welzijnsorganisatie nodig die heel dicht tegen de gemeente aan zit of daar onderdeel van uitmaakt.' De verantwoordelijke wethouder wil wel producten blijven inkopen, bijvoorbeeld de vrijwilligerscentrale.

**Conclusie: niet voldaan:** de gemeente vindt zelf dat er teveel overlap en te weinig structuur zit in de verschillende activiteiten die bijdragen aan het programma 'met elkaar, voor elkaar' en werkt momenteel aan 'Welzijn nieuwe stijl'.

## KEaRN

KEaRN heeft een duidelijke opdracht van de gemeente: het in stand houden van peuterspeelzaalwerk en VVE. Beide werksoorten zijn onderdeel van het programma 'leven lang leren'. Dantumadiel stelt voor deze werksoorten uitsluitend aan KEaRN subsidie beschikbaar.

**Conclusie: voldaan**

N.B. 'Op 1 augustus 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) van kracht geworden. Met deze wet is harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang sterk in het kader van het terugdringen van ontwikkelingsachterstanden komen te staan. Het wetsvoorstel stuurt aan op meer en betere voorschoolse educatie in zowel de kinderopvang als op peuterspeelzalen.

De gemeente heeft de regie over de lokale harmonisatie. Dat betekent onder andere dat zij zelf mag bepalen in welke mate ze stuurt op samenwerking dan wel integratie. Ook heeft de gemeente de vrijheid om een eigen doelgroepbeleid voor VVE te bepalen.'<sup>2</sup>

In het kader van de Wet OKE doet gemeente Dantumadiel onderzoek naar de harmonisatie van het peuterspeelzaalwerk, het VVE-programma en de kinderdagopvang. De uitkomsten van dit onderzoek worden in maart 2013 verwacht.

---

<sup>2</sup> <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/16/400.html>

Dantumadiel vindt het belangrijk dat het peuterspeelzaalwerk goed uitgevoerd wordt en dat er een VVE-programma geboden wordt. Ook is er veel aandacht voor de toeleiding van zorgpeuters naar VVE en een warme overdracht naar de basisschool. De huidige landelijke ontwikkelingen dwingen de gemeente en KEaRN opnieuw te bepalen hoe het peuterspeelzaalwerk en VVE georganiseerd gaat worden. Het College wil in elk dorp, in elke gemeenschap iets (blijven) aanbieden: kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk. Per dorp zal het aanbod worden afgestemd op de vraagbehoefte. Dit betekent dat de opvang en begeleiding voor 1-4 jarigen van dorp tot dorp kan verschillen. Het gaat erom wat het beste werkt. Uit het interview met KEaRN blijkt dat de kinderopvang terugloopt vanwege de oplopende kosten voor ouders, die minder vergoeding krijgen van de overheid. Hierdoor neemt de vraag naar peuterspeelzaalwerk toe. KEaRN ziet dat dit voor de samenleving een ongunstige situatie is. KEaRN verwacht dat de harmonisatie tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang binnen nu en twee jaar zijn beslag zal krijgen en dan wordt peuterspeelzaalwerk bij de kinderopvangorganisatie ingebed. KEaRN Klein verdwijnt dan. KEaRN juicht deze ontwikkeling toe, mits de overgang een zorgvuldig proces is met oog voor het personeel en behoud van opgedane kennis en expertise.

In de toekomst is er geen sprake meer van subsidiestromen voor peuterspeelzaalwerk via de gemeente, maar via de ouders. De VVE-gelden blijven wel via de gemeente beschikbaar. KEaRN speelt daar nu al op in en stelt zich op als een meedenkende partner voor de gemeente.

### 3.6 Criteria voor doelmatigheid

*Gemeente en de stichtingen KEaRN en Het Bolwerk hebben afspraken gemaakt c.q. criteria vastgelegd over doelmatigheid, zoals de kosten per eenheid, prestatie of anderszins.*

#### Bolwerk

Er zijn tijdens bestuurlijke overleggen afspraken gemaakt over de maximale kosten voor overhead. Overheadkosten (organisatie, administratie, salaris directie) mogen niet hoger zijn dan 25% van de exploitatie. De urennorm voor de medewerkers wordt vastgesteld op 1200 uur per jaar. Er wordt gesproken over een mogelijkheid deze urennorm te verhogen naar 1300 uur. Vooral de gemeente Dongeradeel stuurt strak op deze normen. De gemeente Dantumadiel is meegegaan in deze systematiek, maar heeft hierover geen afspraken vastgelegd met Het Bolwerk en stuurt daar ook niet op. Er wordt betaald conform het subsidieplafond en het geld kan naar eigen inzicht worden besteed, zolang de afgesproken activiteiten worden uitgevoerd.

**Conclusie: niet voldaan**

#### KEaRN

Met KEaRN zijn geen afspraken gemaakt over doelmatigheid. Wel zijn afspraken gemaakt over uurtarieven van tutores en ouderbijdragen.

**Conclusie: niet voldaan**

### 3.7 Geleverde inzet op het gebied van efficiëntie

*Gemeente en de stichtingen KEaRN en Bolwerk zetten zich aantoonbaar in om de prestaties op een zo efficiënt mogelijke wijze te realiseren.*

#### Bolwerk

Medewerkers zijn zich ervan bewust dat er in verband met schaarse financiële middelen en de bezuinigingstaken keuzes gemaakt moeten worden in het diensten- en activiteiteenaanbod. In het verlengde hiervan vragen zij aan de leiding (directie en bestuur) om heldere sturing en een prioritering van hun werkzaamheden, maar zij hebben geen gehoor gevonden. De medewerkers van Het Bolwerk staan dus flink onder druk om met (te) weinig middelen toch kunnen presteren. Bezuinigingsopdrachten zijn gehaald door bijvoorbeeld te bezuinigen op energie en de overhead.

De overhead van Het Bolwerk was hoog, onder meer door de hoge personeelskosten van de directeur. De directeur werkte 1,1 fte. Gemeente Dongeradeel heeft aangedrongen op het naar beneden brengen van de overhead. Het bestuur van Het Bolwerk wil de overhead vanaf 2013 verder terugdringen. Dit is vooralsnog niet van invloed op het subsidiebedrag van gemeente Dantumadiel.

De facilitering van de maatschappelijke stage en het in stand houden van de vrijwilligerscentrale wordt door Bolwerk voor twee gemeenten uitgevoerd. Hierdoor profiteert Het Bolwerk van synergie-effecten.

**Conclusie: deels voldaan**, de medewerkers zetten zich aantoonbaar in om zoveel mogelijk activiteiten uit te voeren binnen hun aanstelling, maar de overhead is hoog.

#### KEaRN

KEaRN maakt jaarlijks een strakke begroting voor de te leveren diensten, taken en activiteiten. Deze begroting wordt ook continu bewaakt. Er zijn afspraken gemaakt om het negatieve saldo van 47.000 euro weer terug te verdienen. Daarnaast heeft KEaRN een bezuinigingstaak. Ondanks de krappe middelen zet KEaRN alle zeilen bij om zo optimaal mogelijk te kunnen presteren. KEaRN kan kleine synergie-effecten bereiken, omdat zij het peuterspeelzaalwerk voor twee gemeenten uitvoert.

**Conclusie: voldaan**

### 3.8 Informatie-uitwisseling tussen de stichtingen en het college

*De stichtingen leveren tussentijds informatie aan het college en het college reageert hier adequaat op.*

#### Bolwerk

In de periode juni – december 2010 zijn er zes bijeenkomsten geweest in het kader van het project ‘budgetsubsidieverstrekking’ tussen Het Bolwerk en gemeente Dantumadiel. In de periode januari –



mei 2011 zijn er nog vier bijeenkomsten geweest. Hiervan zijn gespreksverslagen gemaakt met een actiepuntenlijst. In februari, mei en oktober 2012 zijn er drie bestuurlijke overleggen geweest. Tussentijdse bijeenkomsten zijn ten gevolge van ziekte van de toenmalige wethouder afgezegd. Tijdens het bestuurlijk overleg wordt geen aandacht besteed aan doelbereik of andere prestatie-indicatoren. Er zijn met Het Bolwerk ook geen afspraken gemaakt over het tussentijds aanleveren van sturingsinformatie of monitoring van effecten. Het inhoudelijke jaarverslag over 2011 ontbreekt.

Voor Dantumadiel was de mogelijkheid die de DAP-kaarten zouden gaan bieden bij de monitoring van effecten wel de belangrijkste reden om mee te gaan in de systematiek. In de loop van de jaren werd duidelijk dat het werken met de DAP-kaarten lastiger was dan verwacht en dat Het Bolwerk moeite had met de implementatie van de nieuwe systematiek. Dantumadiel heeft een afwachtende houding aangenomen en de regierol bij Dongeradeel laten liggen.

Er zijn geen afspraken gemaakt over wat Het Bolwerk tussentijds aan sturingsinformatie aanlevert aan de gemeente. Het inhoudelijke jaarverslag van 2010 geeft een overzicht van de uitgevoerde activiteiten, maar geeft geen inzicht in doelbereik. Het jaarverslag over 2011 ontbreekt. Er zijn wel ingevulde DAP-kaarten aangeleverd, maar lang niet voor elke activiteit. Het ontbreken van een inhoudelijk jaarverslag over 2011 en het ontbreken van de verantwoordingen van de incidentele doelsubsidies leidt bij de gemeente ook niet tot ingrijpen.

De prestaties van Het Bolwerk hebben geen hoge prioriteit bij de gemeente omdat Het Bolwerk wordt gezien als een partij die in de overgangsfase het welzijnswerk op peil moet houden zoals SWD dat uitvoerde tot en met 2009. De nieuwe wethouder kijkt vooral vooruit: hij is bezig met de voorbereiding op de aanstaande kanteling. De wethouder kent een lagere prioriteit toe aan het proces van subsidieverstrekking aan Het Bolwerk, de perikelen rondom de op non-actief gestelde directeur en het achterblijven van de gewenste resultaten van de DAP-systematiek.

Door de korte lijnen tussen uitvoerders en beleidsmedewerkers en omdat Dantumadiel een kleine gemeente is, weet de gemeente wel uit het informele circuit wat er bij Het Bolwerk speelt en welke activiteiten uitgevoerd worden.

**Conclusie: niet voldaan.** Het Bolwerk rapporteert niet tussentijds over behaalde resultaten en het college reageert niet adequaat.

## **KEaRN**

De beleidsmedewerkers staan in nauw contact met KEaRN over zowel de inhoud als de financiën. Jaarverslagen zijn nauwkeurig, volledig, tijdig en voorzien van een goedgekeurde accountantsverklaring. De wethouder is betrokken en goed geïnformeerd. Beide partijen zijn open en transparant en tevreden over de samenwerking.

### *Regulier peuterspeelzaalwerk*

KEaRN voert nauw overleg met beleidsmedewerkers van de gemeente over de uitvoering van het peuterspeelzaalwerk. Wanneer extra kosten moeten worden gemaakt, vindt overleg plaats met Mw. Visser van de gemeente. Kosten worden niet gemaakt wanneer KEaRN niet de toezegging krijgt dat de gemeente de kosten dekt. Wanneer KEaRN beslissingen neemt die van invloed zijn op de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk (zoals het sluiten van een groep in Zwaagwesteinde en het beperken

van het aanbod van een volwaardig VVE-programma tot de peuterspeelzaal in Veenwouden), dan vindt hierover eerst overleg plaats met de gemeente. KEARN heeft geen formele afspraken gemaakt met de gemeente over het monitoren van doelbereik of effecten, maar KEARN rapporteert hierover wel nauwkeurig in het jaarverslag.

#### *VVE*

KEARN levert tweejaarlijks een declaratie in voor de uren voor tutoring. In deze declaraties worden zoals afgesproken met de gemeente het aantal uren per tutor, het aantal doelgroepkinderen en de locaties genoemd. Met de gemeente is ook afgesproken dat de effecten van het VVE-programma door KEARN worden verantwoord, maar dit gebeurt niet. De gemeente heeft KEARN hierop aangesproken in de 'subsidietoekenning voor uitvoering VVE' in juni 2011, maar dit heeft geen vervolg gehad. Wat precies door de gemeente onder 'effecten' wordt verstaan staat nergens beschreven. KEARN verantwoordt in haar jaarverslag wel over doelbereik.

**Conclusie: deels voldaan**

## 4. Rechtmatigheid

In dit hoofdstuk worden de drie normen over rechtmatigheid besproken en beoordeeld. Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.

Elke paragraaf behandelt een norm. Bij de uitwerking is steeds een onderscheid gemaakt tussen Stichting Welzijn Het Bolwerk en Stichting KEaRN.

### 4.1 Toepassing Algemene Subsidieverordening en Deelverordening Welzijn

*Het college past de Algemene subsidieverordening en de Deelverordening Welzijn toe bij het maken van subsidieafspraken met de stichtingen KEaRN en Bolwerk.*

#### Juridisch kader subsidieverstrekking 2010-2012

Voor de subsidieverstrekking aan Stichting KEaRN en Stichting Welzijn Het Bolwerk door de gemeente Dantumadiel gelden in de jaren 2010 en 2011 de 'Algemene Subsidieverordening Dantumadiel 2006' (ASV 2006) en de 'Deelverordening Welzijn'. De ASV 2006 brengt geen onderscheid aan in subsidietypen; de Deelverordening Welzijn onderscheidt er drie. Voor dit onderzoek is de productsubsidie van belang: subsidies die meer bedragen dan 5.000 euro en waarbij een uitvoeringsovereenkomst is vereist. In de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn zijn geen voorschriften opgenomen voor het evalueerbaar formuleren van prestaties. Met ingang van 1 januari 2012 geldt de 'Algemene Subsidieverordening Dantumadiel 2012' (ASV 2012). In artikel 21 van de ASV 2012 is bepaald dat aanvragen voor subsidie die zijn ingediend voor 1 januari 2012 worden afgedaan volgens de bepalingen van de ASV 2006. De Deelverordening Welzijn vervalt op 1 januari 2012. In plaats hiervan treden de 'Nadere subsidieregels welzijn Dantumadiel 2012' in werking. Deze nadere regels blijven buiten beschouwing in dit onderzoek, aangezien de subsidies voor de jaren 2010 tot en met 2012 allen zijn aangevraagd voor 1 januari 2012.

#### Bolwerk 2010

In de subsidiebeschikking d.d. 23 december 2009 gegeven aan Stichting Het Bolwerk voor de uitvoering van het welzijnswerk in het jaar 2010 staat vermeld dat de bepalingen van de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn van toepassing zijn. In de beschikking is niet expliciet opgenomen welk type subsidie Het Bolwerk ontvangt. Uit de hoogte van het verleende bedrag kan op grond van de Deelverordening Welzijn worden afgeleid dat het hier een productsubsidie betreft. In de Deelverordening Welzijn is bepaald dat een productsubsidie wordt verstrekt op basis van een uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst 2010 is toegevoegd aan de beschikking. In de uitvoeringsovereenkomst staat de grondslag voor de wijze van subsidiëring vermeld, te weten de artikelen 14 en 15 van de Deelverordening Welzijn. In artikel 15 lid 2 van de Deelverordening Welzijn staan de onderdelen vermeld die tenminste opgenomen moeten zijn in de overeenkomst. Deze onderdelen zijn in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen.

**Conclusie: in 2010 is aan de norm is voldaan.**

## Bolwerk 2011

In de subsidiebeschikking d.d. 5 januari 2011 gegeven aan Stichting Het Bolwerk voor de uitvoering van welzijnswerk in 2011 staat vermeld dat de ASV 2006, de Deelverordening Welzijn en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), specifiek afdeling 4.2.8 Awb, het toetsingskader vormen. De gemeente maakt gebruik van haar discretionaire bevoegdheid – de ‘kan-bepaling’ in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – en geeft aan dat zij geen uitvoeringsovereenkomst meer met Het Bolwerk sluit. De specifieke voorwaarden voor subsidiëring worden nu neergelegd in de subsidiebeschikking. De gemeente heeft hiertoe besloten, omdat het privaatrechtelijke karakter van de uitvoeringsovereenkomst tot gecompliceerde juridische consequenties kan leiden voor zowel het bestuursorgaan als voor de gesubsidieerde instelling in het geval er iets misgaat. De beschikking gegeven aan Het Bolwerk is in overeenstemming met vermelde juridische kader.

**Conclusie: in 2011 is aan de norm voldaan.**

## Bolwerk 2012

In de subsidiebeschikking d.d. 21 december 2012 gegeven aan Stichting Het Bolwerk voor de uitvoering van welzijnswerk in 2012 staat vermeld dat de bepalingen van de Algemene Subsidieverordening Dantumadiel van toepassing zijn. Concreet gaat het om de bepalingen in de ASV 2006, aangezien de overgangsbepaling in artikel 21 van de ASV 2012 aangeeft dat de ASV 2006 van toepassing is op subsidieaanvragen ingediend vóór 1 januari 2012. De ASV 2006 maakt geen onderscheid naar subsidietypen en stelt geen specifieke eisen. De beschikking gegeven aan KEaRN is in overeenstemming met het juridische kader.

**Conclusie: in 2012 is aan de norm voldaan.**

## KEaRN

### *Regulier peuterspeelzaalwerk, 2010*

In de subsidiebeschikking d.d. 14 januari 2010 gegeven aan Stichting KEaRN voor het reguliere peuterspeelzaalwerk in 2010 staat vermeld dat de bepalingen van de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn van toepassing zijn. In de beschikking is niet expliciet opgenomen welk type subsidie KEaRN ontvangt voor het peuterspeelzaalwerk. Uit de hoogte van het verleende bedrag kan op grond van de Deelverordening Welzijn worden afgeleid dat het hier een productsubsidie betreft. In de Deelverordening Welzijn is bepaald dat een productsubsidie wordt vertrekt op basis van een uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst peuterspeelzaalwerk 2010 is toegevoegd aan de beschikking. In de uitvoeringsovereenkomst staat de grondslag voor de wijze van subsidiëring vermeld, te weten de artikelen 14 en 15 van de Deelverordening Welzijn. In artikel 15 lid 2 van de Deelverordening Welzijn staan de onderdelen vermeld die tenminste moeten zijn opgenomen in de overeenkomst. Deze onderdelen zijn opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst peuterspeelzaalwerk 2010.

**Conclusie: in 2010 is aan de norm voldaan.**

#### *Regulier peuterspeelzaalwerk, 2011*

In de subsidiebeschikking d.d. 19 oktober 2011 gegeven aan Stichting KEaRN voor het peuterspeelzaalwerk in 2011 staat vermeld dat de ASV 2006, de Deelverordening Welzijn en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), specifiek afdeling 4.2.8 Awb, het toetsingskader vormen. De gemeente maakt gebruik van haar discretionaire bevoegdheid – de ‘kan-bepaling’ in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – en geeft aan dat zij geen uitvoeringsovereenkomst meer met KEaRN sluit. De specifieke voorwaarden voor subsidiëring worden nu neergelegd in de subsidiebeschikking. De gemeente heeft hiertoe besloten, omdat het privaatrechtelijk karakter van de uitvoeringsovereenkomst tot gecompliceerde juridische consequenties kan leiden voor zowel het bestuursorgaan als voor de gesubsidieerde instelling in het geval er iets misgaat. De beschikking gegeven aan KEaRN is in overeenstemming met vermelde juridisch kader.

#### **Conclusie: in 2011 is aan de norm voldaan**

#### *Regulier peuterspeelzaalwerk, 2012*

In de subsidiebeschikking d.d. 16 mei 2012 gegeven aan Stichting KEaRN voor de uitvoering van het peuterspeelzaalwerk in 2012 staat vermeld dat de bepalingen van de Algemene Subsidieverordening Dantumadiel van toepassing zijn. Concreet gaat het om de bepalingen in de ASV 2006, aangezien de overgangsbepaling in artikel 21 van de ASV 2012 aangeeft dat de ASV 2006 van toepassing is op subsidieaanvragen ingediend vóór 1 januari 2012. De ASV 2006 maakt geen onderscheid naar subsidietypen en stelt geen specifieke eisen. De beschikking gegeven aan KEaRN is in overeenstemming met het juridische kader.

#### **Conclusie: in 2012 is aan de norm voldaan**

#### *VVE, 2010*

In de subsidiebeschikking d.d. 30 juni 2010 gegeven aan Stichting KEaRN voor de inzet in 2010 van ambulante tutoren in het kader van de VVE staat vermeld dat de bepalingen van de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn van toepassing zijn. In de beschikking is niet expliciet opgenomen welk type subsidie KEaRN ontvangt voor de inzet van tutoren. Uit de hoogte van het verleende bedrag moet op grond van de Deelverordening Welzijn worden geconcludeerd dat het een productsubsidie betreft. In de Deelverordening Welzijn is bepaald dat een productsubsidie wordt vertrekt op basis van een uitvoeringsovereenkomst. Aan de beschikking is geen uitvoeringsovereenkomst toegevoegd. Het college maakt geen gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid – de ‘kan-bepaling’ in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – om een of meerdere bepalingen niet van toepassing te verklaren. Het college voldoet daarmee niet aan de bepaling in de Deelverordening Welzijn om een uitvoeringsovereenkomst af te sluiten voor de VVE-subsidie.

#### **Conclusie: in 2010 is niet aan de norm voldaan**

#### *VVE, 2011*

In de subsidiebeschikking d.d. 6 juni 2011 gegeven aan Stichting KEaRN voor de uitvoering van de VVE in 2011 staat dat de bepalingen van de ASV 2006 en de Deelverordening Welzijn van toepassing zijn. In de beschikking is niet expliciet opgenomen welk type subsidie KEaRN voor de uitvoering van de VVE ontvangt. Uit de hoogte van het verleende bedrag moet op grond van de Deelverordening

Welzijn worden geconcludeerd dat het een productsubsidie betreft. In de Deelverordening Welzijn is bepaald dat een productsubsidie wordt vertrekt op basis van een uitvoeringsovereenkomst. Aan de beschikking is geen uitvoeringsovereenkomst toegevoegd. Het college maakt geen gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid – de ‘kan-bepaling’ in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – om een of meerdere bepalingen niet van toepassing te verklaren. Het college voldoet daarmee niet aan de bepaling in de Deelverordening Welzijn om een uitvoeringsovereenkomst af te sluiten voor de VVE-subsidie.

**Conclusie: in 2011 is niet aan de norm voldaan**

*VVE, 2012*

In de subsidiebeschikking d.d. 27 februari 2012 gegeven aan Stichting KEaRN voor de uitvoering van de VVE in 2012 staat vermeld dat de bepalingen van de Algemene Subsidieverordening Dantumadiel van toepassing zijn. Concreet gaat het om de bepalingen in de ASV 2006, aangezien de overgangsbepaling in artikel 21 van de ASV 2012 aangeeft dat de ASV 2006 van toepassing is op subsidieaanvragen ingediend vóór 1 januari 2012. De ASV 2006 maakt geen onderscheid naar subsidietypen en stelt geen specifieke eisen. De beschikking gegeven aan KEaRN is in overeenstemming met het juridische kader.

**Conclusie: in 2012 is aan de norm voldaan**

## 4.2 Verantwoordingsinformatie aan de raad

*De raad krijgt tijdig adequate verantwoordingsinformatie aangeleverd.*

De raad krijgt van het college algemene verantwoordingsinformatie. Daar zijn afspraken over gemaakt (P&C cyclus):

- Φ Voor aanvang van een nieuw kalenderjaar wordt door het college een programmabegroting opgesteld met een beschrijving van de programma's die door de raad zijn vastgesteld. Per programma worden doelen, acties en de bijbehorende financiële lasten en baten beschreven. Door vaststelling van de begroting autoriseert de raad het college tot het doen van uitgaven.
- Φ De raad ontvangt drie keer per jaar een verantwoordingsrapportage. Met deze tussentijdse verantwoordingsrapportages informeert het college de raad over de realisatie van de begroting. De voortgang van grote projecten krijgt aparte aandacht. De verantwoordingsrapportage geeft verder inzicht in afwijkingen ten opzichte van de begroting.
- Φ De raad ontvangt jaarlijks een jaarverslag en een jaarrekening. Hierin staat een verantwoording van het gevoerde beleid en een presentatie van de financiële resultaten op hoofdlijnen. In de programmarekening en de balans wordt dieper op de cijfers ingegaan.

Binnen de gemeente wordt een strikte scheiding gehanteerd tussen het stellen van kaders voor beleid en de uitvoering ervan. De raad heeft uitsluitend een kaderstellende rol en wil sturen op hoofdlijnen. Uit het interview met de raadsleden komt naar voren dat de raad vooral veel waarde hecht aan de tussentijdse verantwoordingsrapportages. Deze rapportages vormen aanleiding tot politieke discussie en agendasetting.

De raad ontvangt niet of nauwelijks specifieke informatie over het proces van subsidieverlening aan Stichting Het Bolwerk en aan Stichting KEARN. De raad benadrukt dat zij ook geen behoefte daaraan heeft. Zorgvuldigheid en controle in het proces van subsidieverlening, bevoorschotting en subsidievaststelling ziet de raad als een taak van het college. Inhoudelijke en financiële jaarverslagen van Het Bolwerk en van KEARN worden doorgaans niet gelezen door raadsleden. Wanneer de raad behoefte heeft aan aanvullende informatie geeft ze dat zelf aan. De gevraagde informatie wordt meestal snel geleverd en is volledig en accuraat. De dossiervorming over subsidieverstrekking is op orde.<sup>3</sup>

#### **Conclusie: voldaan**

N.B. Artikel 169 uit de Gemeentewet stelt dat het College een actieve informatieplicht heeft. Een raadslid is van mening dat het college de raad had moeten informeren over de interne crisis bij Bolwerk op basis van genoemd artikel. Dit is echter niet gebeurd en dat wordt beschouwd als een tekortkoming.

### **4.3 Kaderstellende en controlerende rol van de raad**

*De raad gebruikt verantwoordingsinformatie bij het uitvoeren van haar kaderstellende en controlerende rol.*

De raad laat het proces van subsidieverlening volledig over aan het college en in het verlengde daarvan aan het ambtelijke apparaat. Tegelijkertijd wil de raad meer mogelijkheden krijgen om op het gebied van welzijnssubsidies te kunnen sturen. Deze mogelijkheden waren, aldus de raad, tot voor kort vrij beperkt. In de situatie tot en met 2009 verstrekke de gemeente een globale exploitatiesubsidie aan Stichting Welzijn Dantumadiel zonder aan te geven wat er van de instelling aan resultaten werd verwacht. Er vond alleen sturing op input plaats (geld voor huisvesting, personeel, activiteiten et cetera). De hoogte van de subsidie werd bepaald aan de hand van een traditionele begroting die door de instelling werd ingediend. Sinds 2011 is de gemeente overgestapt op een vorm van budgetsubsiëring, vooral voor de subsidieverlening aan Bolwerk. In deze systematiek wordt zoveel mogelijk op output gestuurd en wordt een rechtstreekse relatie gelegd tussen subsidiebudgetten en de te leveren prestaties. KEARN en Bolwerk krijgen in theorie met budgetsubsiëring meer financiële verantwoordelijkheid en betere mogelijkheden om zich als cultureel ondernemer te ontwikkelen. Tegelijkertijd vormt de DAP-systematiek een struikelblok. Het volledig invullen van de kaarten vraagt veel tijd en aandacht, maar de gemeente neemt niet de moeite om de DAP-kaarten en daaraan gekoppelde begroting serieus te bestuderen. Ook vormen de kaarten in de praktijk geen middel om tot een strakkere sturing te komen. In de praktijk staat het subsidieplafond centraal en moet uiteindelijk de welzijnsinstelling zelf bepalen welke activiteiten en diensten voor het subsidiebedrag worden uitgevoerd. De gemeente – en dus ook de raad – zijn overgegaan op een andere systematiek om meer op output en resultaten te kunnen sturen, maar doen hier in de praktijk dus niets mee.

<sup>3</sup> De gemeente Dantumadiel kon voor dit rekenkameronderzoek alle gevraagde documenten direct aanleveren. Alles is goed gedocumenteerd en direct opvraagbaar.

De raad heeft op basis van de door het college verstrekte informatie over het Bolwerk onvoldoende vertrouwen in de manier waarop Het Bolwerk de subsidie besteedt. Het vertrouwen ontbreekt dat het allemaal wel goed loopt. Dit gebrek aan vertrouwen is voor een raadslid aanleiding geweest om aan de rekenkamercommissie te vragen een onderzoek uit te voeren. De raad heeft wel voldoende vertrouwen in KEARN.

Het college heeft de raad niet actief geïnformeerd over de organisatorische problemen bij Bolwerk, noch over de tekortkomingen in het proces van subsidieverlening aan Bolwerk. De raad heeft wel uit het informele circuit signalen gekregen dat er sprake zou zijn van een crisissituatie in de bedrijfsvoering bij Het Bolwerk. De raad stelt het niet op prijs dat het college hen niet heeft geïnformeerd over de stand van zaken bij Bolwerk. Tegelijkertijd heeft de raad ook niets gedaan met de signalen uit het informele circuit. De raad had een actievere rol kunnen aannemen en vragen kunnen stellen aan het college. Het Bolwerk ontvangt immers een aanzienlijke subsidie van de gemeente.

**Conclusie: niet voldaan**



## 5. Conclusies

In dit hoofdstuk staan de voornaamste bevindingen uit dit rekenkameronderzoek naar het proces van subsidieverlening aan Stichting Welzijn Het Bolwerk en aan Stichting KEaRN in de gemeente Dantumadiel. De conclusies zijn gerubriceerd naar doeltreffendheid (par. 5.1), doelmatigheid (par. 5.2) en rechtmatigheid (par. 5.3). In de afzonderlijke paragrafen is een onderscheid gemaakt tussen Stichting Welzijn Het Bolwerk en Stichting KEaRN. In paragraaf 5.4 staat een slotbeschouwing.

### 5.1 Conclusies over doeltreffendheid

#### Bolwerk

Voor de periode 2010-2012 zijn geen concrete prestatieafspraken gemaakt gerelateerd aan de doelen uit de raadsprogramma's op het gebied van welzijnswerk. In eerste instantie is aan Bolwerk gevraagd om het diensten- en activiteitenpakket van Stichting Welzijn Dantumadiel (SWD) over te nemen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente op twee benen hinkt: aan de ene kant krijgt Het Bolwerk de opdracht de traditionele activiteiten die SWD tot en met 2009 uitvoerde voort te zetten met de middelen die de gemeente verstrekt op basis van het subsidieplafond. Aan de andere kant wil de gemeente dat Het Bolwerk met DAP-kaarten, beleidsgestuurde financiering (BCF) en budgetsubsiëring werkt, juist om bij te kunnen sturen. De informatie over kosten en opbrengsten die door het gebruik van DAP-kaarten beschikbaar komt, wordt door de gemeente echter niet gebruikt om bij te sturen.

De gemeente vraagt dus van de uitvoerders om op een nieuwe manier te werken, maar als het gaat om aansturing, dan blijft de gemeente zelf in de rol van traditionele opdrachtverlener. In 2011 en 2012 is er een groot verschil tussen de hoogte van de subsidieverlening en de hoogte van de subsidieaanvraag. Het Bolwerk heeft aan de hand van DAP-kaarten een begroting opgesteld van circa 600.000 euro, terwijl het verleende subsidiebedrag ongeveer de helft hiervan is. Er is geen overleg tussen de gemeente en Bolwerk over de consequenties van dit verschil voor de uit te voeren activiteiten en de te behalen resultaten. Beide partijen nemen een afwachtende houding aan en wachten tot de ander stelling neemt en een prioritering aanbrengt in activiteiten. De gemeente is van mening dat het Bolwerk – bij wie de hoogte van het subsidieplafond bekend is – een niet realistische begroting heeft ingediend en zelf moet prioriteren. Andersom vindt Het Bolwerk dat de gemeente een keuze moet maken uit de door hen aangeleverde productcatalogus die op basis van DAP-kaarten is samengesteld.

Er is overleg tussen ambtenaren en medewerkers van het Bolwerk over de inhoud, maar op hoofdlijnen is er veel onduidelijkheid. Bolwerk krijgt minder subsidie dan is aangevraagd en heeft daarnaast te maken met een bezuinigingsdoelstelling. Dit heeft geleid tot bezuinigingen op de overhead, maar niet tot het schrappen van bepaalde activiteiten. De handhaving van het totale dienstenpakket met minder (financiële) middelen heeft een zware wissel getrokken op de medewerkers van Bolwerk. Zij hebben echter - ondanks een gebrek aan sturing en een gebrek aan communicatie met hun directie en bestuur – alle geplande activiteiten uitgevoerd.

Het ligt in de lijn van de verwachting dat de diensten en activiteiten van Bolwerk een bijdrage leveren aan de doelen uit het raadsprogramma 'met elkaar, voor elkaar'. Het blijft echter lastig meetbaar in hoeverre afzonderlijke activiteiten die door de welzijnsinstellingen worden uitgevoerd een bijdrage leveren aan de programmadoelen. In veel gevallen lijkt een relatie voor de hand te liggen, maar een causale relatie is vrijwel niet te onderbouwen. Prestatieafspraken voor de welzijnsinstellingen zijn niet altijd SMART te formuleren. Hoe meet je bijvoorbeeld een vermindering van eenzaamheid? Tegelijkertijd zijn de doelstellingen van het raadsprogramma 'met elkaar, voor elkaar' door de gemeente zelf ook niet altijd SMART geformuleerd, waardoor het niet mogelijk is te rapporteren in hoeverre de programmadoelen zijn bereikt.

De DAP-systematiek is niet zoals verwacht van de grond gekomen, maar er is wel lering uit getrokken. Bij zowel de gemeente als Het Bolwerk is het besef gegroeid dat de aansluiting tussen de programmadoelen en de activiteiten duidelijker in kaart moet worden gebracht.

## **KEaRN**

KEaRN heeft geen duidelijke boodschap meegekregen op het gebied van doelstellingen of opdrachten die gerelateerd zijn aan 'leven lang leren'. KEaRN is door de korte lijnen met de beleidsmedewerkers en de wethouder wel goed op de hoogte van wat van hen verwacht wordt. Het effect op de beleidsdoelen is niet gemakkelijk in kaart te brengen; het is lastig meetbaar of een VVE-programma of het reguliere peuterspeelzaalwerk bijdraagt aan het verminderen van onderwijsachterstanden op de lange termijn. Toch is het logisch dat deze twee activiteiten aangeboden worden door de gemeente in het kader van dit programma. De gemeente heeft geen afspraken gemaakt met KEaRN over doelgroepbereik. KEaRN registreert wel over doelgroepbereik in haar jaarverslagen en over klanttevredenheid. Dit is informatief.

De gemeente heeft met KEaRN afgesproken dat 'de effecten' van het VVE-programma worden gerapporteerd, maar er is niet uitgewerkt wat er dan precies gerapporteerd moet worden en welke effecten de gemeente minimaal verwacht.

Door de verschillende bezuinigingsmaatregelen en doordat de begroting van KEaRN al heel krap is, loopt de gemeente het gevaar dat het peuterspeelzaalwerk en het VVE-programma steeds verder uitgekleeft worden.

De kwaliteit van de activiteiten van KEaRN is hoog: de leidsters zijn goed opgeleid, de peuterspeelzalen zijn schoon en goed geoutilleerd, er zijn voldoende speel- en leermaterialen en KEaRN biedt een volwaardig VVE-programma. In elk dorp is een voorziening voor peuterspeelzaalwerk aanwezig met een (gedeeltelijk) VVE-programma. De gemeente vindt peuterspeelzalen en het VVE-programma belangrijk en KEaRN voert het goed uit.

De controlefunctie is goed. De gemeente weet wat er speelt, de dossiervorming is transparant, up-to-date en volledig. Uit de GGD inspecties komt ook een positief beeld naar voren. KEaRN stelt zich op als een professionele organisatie en de gemeente plukt daar de vruchten van. De expertise van KEaRN wordt ingezet bij de besluitvorming op het gebied van peuterspeelzaalwerk en VVE.

De toekomst van KEARN Klein is onzeker, maar KEARN denkt actief mee in hoe zij kan bijdragen aan de harmonisatie, opdat opgedane kennis en ervaring niet verloren gaan. KEARN is een gelijkwaardige partner voor de gemeente op inhoud.

## 5.2 Conclusies over doelmatigheid

### Bolwerk

Het is transparant hoe Stichting Welzijn Het Bolwerk wordt gefinancierd. Er is geen onrechtmatige overlap tussen verschillende subsidiestromen. Het subsidiebedrag is vastgesteld op basis van het subsidiebedrag dat SWD in 2009 ontving voor welzijnswerk. Bolwerk ontvangt meerdere subsidies: voor regulier welzijnswerk, het in stand houden van de vrijwilligerscentrale, de facilitering van de maatschappelijke stage en aanvullende doelsubsidies. Dit is niet erg overzichtelijk. Zowel voor de gemeente als voor Het Bolwerk is aan het begin van het jaar niet duidelijk hoeveel subsidie Het Bolwerk precies zal ontvangen.

De subsidieaanvragen zijn onduidelijk en te laat. De begrotingen worden opgesteld op basis van de activiteiten en DAP-kaarten en overschrijden het subsidieplafond. Ook worden er elk jaar meerdere begrotingen ingediend die variëren in hoogte. Dat maakt geen betrouwbare indruk. De gemeente verstrekt de subsidie op basis van het subsidieplafond en houdt daarbij geen rekening met de begroting die wordt ingediend door het Bolwerk. De gemeente heeft niet adequaat gereageerd toen bleek dat Het Bolwerk zich niet aan de termijnen hield om jaarverslagen en jaarrekeningen in te dienen. De gemeente heeft zelf de termijnen voor subsidieverlening en –vaststelling overschreden zonder Het Bolwerk daarover tijdig te informeren.

Bolwerk heeft een negatief resultaat geboekt in 2011 en verwacht ook 2012 met een negatief resultaat af te sluiten. Dit resultaat wordt gedekt uit eigen vermogen van Het Bolwerk. De gemeente heeft geen actieve rol gespeeld in dit proces en Het Bolwerk heeft niet bij de gemeente aangeklopt over hoe het tekort voorkomen of opgelost kon worden.

Een aanleiding voor het onderzoek was het idee van enkele raadsleden dat Het Bolwerk niet naar behoren functioneert en te duur is. Er is onduidelijkheid over hoe hoog de overhead van Bolwerk is en wat precies onder overhead valt. Er worden geen percentages gerapporteerd over de overhead. Het Bolwerk geeft zelf aan dat de overhead inderdaad te hoog is. Dit komt onder meer door de hoge salariskosten van de directeur, die mede hierdoor op non-actief is gesteld. De gemeente heeft met Het Bolwerk een afspraak gemaakt dat de overheadkosten niet meer dan 25 procent van de totale exploitatie mogen bedragen, maar controleert dit niet.

De gemeente heeft ervoor gekozen de relatie met Het Bolwerk met minimale inspanning in stand te houden, omdat activiteiten in de overgangsfase naar de nieuwe organisatie van het welzijnswerk toch uitgevoerd moeten worden. Jaarlijks gaat een substantieel bedrag naar Het Bolwerk en daarom had het hele subsidieproces in de afgelopen jaren meer aandacht van de gemeente verdiend. Na het overgangsjaar 2010 had de gemeente met het Bolwerk om de tafel kunnen gaan zitten om op basis van de ingeleverde begroting, de ingevulde DAP-kaarten en het jaarverslag vast te stellen welke

producten precies verlangd worden en daar één productsubsidie voor kunnen verlenen. Met daarbij afspraken over de te leveren prestaties.

De gemeente vindt achteraf ook zelf dat zij eerder naar alternatieven had kunnen zoeken (bijvoorbeeld het welzijnswerk uit te besteden aan de betrouwbare partner KEaRN).

De DAP-systematiek is niet erg efficiënt. Het heeft veel tijd en energie gekost om alle kaarten in te vullen en uit te werken. Het Bolwerk heeft hierdoor weliswaar meer inzicht in de eigen werkzaamheden gekregen, maar de gemeente heeft er uiteindelijk niets mee gedaan. De DAP-kaarten worden ingevuld, maar in de ene versie kost een product 24.000 euro en in een tweede versie 36.000 euro. Het lijkt een beetje nattevingerwerk. De wijze waarop de kaarten zijn ingevuld loopt sterk uiteen per werksoort (jongerenwerk, ouderenwerk, mantelzorg, vrijwilligerscentrale en maatschappelijke stage). Soms zijn omschrijvingen zeer gedetailleerd, dan weer zeer globaal. De DAP-kaarten hebben geen invloed op de hoogte van de subsidie. Ook worden ze niet gebruikt om te prioriteren of om mensen in te zetten: hetzelfde werk moet met dezelfde mensen uitgevoerd worden voor hetzelfde bedrag als het jaar daarvoor, met ook nog eens een bezuinigingstaakstelling. De DAP-kaarten helpen ook niet bij het monitoren van effecten, omdat de doelen van de gemeente onvoldoende of niet SMART zijn geformuleerd.

## **KEaRN**

KEaRN heeft over de jaren 2010 en 2011 een negatieve reserve opgebouwd en de gemeente beschouwt dit als een bedrijfsrisico; als de verantwoordelijkheid van KEaRN. De jaarrekeningen zijn duidelijk, VVE vindt plaats op basis van declaratie van uren tegen kostprijs. KEaRN werkt zeer zuinig en is zich bewust van de noodzaak om efficiënt te werken. KEaRN heeft voor 2012 een sluitende begroting, maar er is weinig ruimte om eventuele risico's op te vangen.

### **5.3 Conclusies over rechtmatigheid**

Bij het maken van subsidieafspraken met Het Bolwerk voor het welzijnswerk en met KEaRN voor het reguliere peuterspeelzaalwerk heeft de gemeente de Algemene Subsidieverordening Dantumadiel en de Deelverordening Welzijn toegepast. In de beschikkingen wordt op de correcte manier verwezen naar de verordeningen. Vanaf 2011 maakt de gemeente gebruik van haar discretionaire bevoegdheid – de 'kan-bepaling' in artikel 2 lid 2 van de Deelverordening Welzijn – en geeft aan dat zij geen uitvoeringsovereenkomst meer met Het Bolwerk en KEaRN sluit. De specifieke voorwaarden voor subsidiëring worden nu neergelegd in de subsidiebeschikking. De gemeente heeft hiertoe besloten, omdat het privaatrechtelijke karakter van de uitvoeringsovereenkomst tot gecompliceerde juridische consequenties kan leiden voor zowel het bestuursorgaan als voor de gesubsidieerde instelling in het geval er iets misgaat. Dit is rechtmatig.

In 2010 en 2011 had de gemeente een uitvoeringsovereenkomst met KEaRN moeten sluiten voor de VVE. Dit is niet gebeurd. De gemeente heeft de verordeningen voor de subsidie voor VVE in 2010 en 2011 niet rechtmatig toegepast. In 2012 is dit hersteld. Dit alles heeft niet geleid tot problemen voor de uitvoering van de VVE.

Tijdens het proces van subsidieaanvraag, -verlening en -vaststelling wordt door zowel Het Bolwerk als de gemeente afgeweken van de termijnen die gesteld zijn in de beschikkingen. Het Bolwerk is te laat met het inleveren van subsidieaanvragen en jaarverslagen. Het jaarverslag over 2011 ontbreekt. De gemeente is te laat met de subsidieverlening aan het Bolwerk voor 2012 (december 2012). Het overschrijden van de termijnen heeft tot onduidelijkheid geleid bij Het Bolwerk, maar niet tot financiële consequenties.

KEaRN en de gemeente houden zich wel aan de termijnen die zijn afgesproken in de beschikking, met uitzondering van de subsidievaststelling voor 2010 en 2011, omdat de gemeente door een fout in haar begroting een wijziging moest aanvragen voor 25.000 euro. KEaRN is tijdig schriftelijk op de hoogte gesteld van de vertraging in het proces. Dit zorgde voor onduidelijkheid bij KEaRN, aangezien niet met zekerheid toegezegd kon worden dat de voorgestelde wijziging in de gemeentebegroting door de raad goedgekeurd zou worden. Uiteindelijk heeft dit niet geleid tot problemen bij KEaRN, omdat de wijziging in de gemeentebegroting is goedgekeurd.

Het college levert sturingsinformatie aan de raad volgens de planning- en controlcyclus. De verantwoordingsrapportages worden door de raad als belangrijkste sturingsinstrument gezien. De raad heeft uitsluitend een kaderstellende rol en wil sturen op hoofdlijnen. De raad wil niet betrokken zijn bij het proces van subsidieverlening aan Stichting Het Bolwerk en aan Stichting KEaRN. De raad is verdeeld over de vraag of het college op basis van artikel 169 uit de Gemeentewet, die stelt dat het college een actieve informatieplicht heeft, de raad had moeten informeren over de interne crisis bij Het Bolwerk. Het college is van mening dat er geen aanleiding was om de raad te informeren, aangezien zij de pragmatische oplossing om Het Bolwerk aan te houden totdat de nieuwe organisatie voor welzijnswerk vorm heeft gekregen als de verantwoordelijkheid van het college ziet.

Het is onduidelijk welke informatie de raad wel en niet wil ontvangen. Jaarverslagen en jaarrekeningen worden aan de raad aangeboden, maar deze worden als te gedetailleerd beschouwd en niet of niet altijd gelezen. Het ontbreken van een jaarverslag is door de raad niet opgemerkt. Wanneer de raad uit het informele circuit signalen opvangt dat een stichting problemen zou hebben, onderneemt de raad geen actie om aan aanvullende informatie te komen. Het college beslist welke aanvullende informatie, naast die uit de P&C cyclus, aan de raad wordt verstrekt.

## 5.4 Slotbeschouwing

De gemeente heeft in 2010 met KEaRN en met Bolwerk een start gemaakt met beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). Met beide instellingen is een separate uitvoeringsovereenkomst voor 2010 afgesloten. In beide uitvoeringsovereenkomsten staat dat de wijze van financiering/subsidiering is gebaseerd op de principes van BCF en is gericht op het sturen op afstand en het vergroten van de verantwoordelijkheid van de uitvoerende organisatie. BCF komt kortweg neer op het vormgeven van prestatie- en resultaatgerichte subsidierelaties tussen de gemeente Dantumadiel en beide welzijnsinstellingen. Met BCF wordt gekeken naar de beleidsdoelstellingen, naar wat is benodigd om deze doelstellingen te kunnen realiseren en hoe dit vertaald kan worden in concrete prestatieafspraken voor de subsidieontvanger.

Een voorwaarde om BCF goed te kunnen laten werken, is dat de gemeente weet wat ze met haar beleid maatschappelijk wil bereiken en in het verlengde hiervan haar beleidsdoelstellingen concreet

en helder moet hebben geformuleerd. Welzijnsinstellingen moeten met hun inzet en aanpak een bijdrage leveren aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Hun 'huishoudbboekje' moet kloppen en transparant zijn. Dat vraagt om ondernemerschap en professionalisering.

Het Bolwerk werkt vooral aanbodgericht. Ze bieden een pakket aan activiteiten en diensten, dat door de jaren heen is ontstaan en dat door ervaren medewerkers wordt uitgevoerd. De afspraken met de gemeente zouden meer vraaggestuurd tot stand moeten komen. De gemeente zou in kaart moeten brengen waar de behoeftes van de verschillende bevolkingsgroepen liggen en daar bepaalde activiteiten bij zoeken in samenspraak met het Bolwerk. Een analyse van vraag en aanbod ontbreekt vooralsnog.

Het proces van modernisering van oude subsidierelaties met soms een lange geschiedenis vraagt aan alle partners om een ingrijpende heroriëntatie. Dat gaat niet zonder slag of stoot. Dantumadiel heeft een begin gemaakt naar een nieuwe subsidiesystematiek, maar er is nog een weg te gaan. Bij KEARN loopt de verandering vrij voorspoedig. KEARN denkt mee over de harmonisatie en stelt zich op als een volwaardige partner. Het proces van subsidieverlening bij Bolwerk verloopt daarentegen vrij eenzijdig. Er is nog geen gelijkwaardige samenwerking. Dit is beide partijen aan te rekenen. Bolwerk verkeert in een organisatorische crisis en maakt op dit moment een weinig betrouwbare indruk. De gemeente vraagt aan Bolwerk om zich meer te profileren als cultureel ondernemer – door bijvoorbeeld een subsidieaanvraag op basis van DAP-kaarten te vragen –, maar blijft zelf in de rol van traditionele opdrachtverlener. Het is raadzaam eens in de zoveel jaar te onderzoeken wat de stand van zaken is op het gebied van welzijn in de gemeente en om te meten waar de behoeften van de verschillende bevolkingsgroepen liggen en dan vraaggericht bij te sturen: welke initiatieven wil je als gemeente wel en niet subsidiëren?

Zowel het Bolwerk als KEARN hebben in de periode 2010-2012 een negatieve reserve opgebouwd. De stichtingen worden geacht dit zelf op te lossen. Zij ontvangen subsidie op basis van een subsidieplafond en hebben geen invloed op de hoogte daarvan. Het is voor de stichtingen dus erg moeilijk om deze tekorten aan te vullen, aangezien ze vooral van de gemeente afhankelijk zijn voor hun inkomsten. Beide stichtingen hebben op financieel gebied een slechte onderhandelingspositie.

Beide stichtingen hadden te kampen met een zeer krappe begroting en een bezuinigingsdoelstelling. KEARN moest toch zes peuterspeelzalen draaiende houden en VVE aanbieden. Bolwerk moest toch alle werkzaamheden uitvoeren, zonder duidelijke opdracht. In dat opzicht zijn beide instellingen heel inschikkelijk geweest. De omstandigheden vormden geen aanleiding voor hen om alsnog met de gemeente in gesprek te gaan en hun zaak te bepleiten. De ruimte tot onderhandeling ontbreekt, terwijl dat juist het doel is van budgetsubsidiering.

Het instrument subsidie is oorspronkelijk bedoeld om initiatieven en activiteiten die anderen ondernemen financieel te ondersteunen. Bij een zakelijke subsidierelatie (zoals bij beleidsgestuurde financiering - BCF) zijn de rollen omgedraaid. Een zakelijke relatie vraagt om een opdrachtgever die het initiatief neemt, die duidelijk weet wat hij wil en daarover met welzijnsorganisaties heldere afspraken maakt. Het onderzoek laat zien dat de gemeente er na drie jaar nog niet in geslaagd is om dit op overtuigende wijze te doen. Een zakelijke relatie vraagt ook om zakelijk toezicht op de uitvoering en een controle achteraf. Hierbij gaat nog veel mis.

## Bijlage 1 Normenkader

Het normenkader is ontwikkeld om de subsidies aan de Stichting KEaRN en Stichting Welzijn Het Bolwerk in de gemeente Dantumadiel in de periode 2010-2012 te evalueren.

### 1. Normen over de doeltreffendheid

- a. Het college heeft kwantitatieve prestatieafspraken gemaakt met de stichtingen KEaRN en Bolwerk (aantal peuters, aantal doelgroeppeuters vve, aantal deelnemende jongeren etc).
- b. Het college heeft kwalitatieve prestatieafspraken gemaakt met de stichtingen KEaRN en Bolwerk (ambitieniveaus peuterspeelzalen, klanttevredenheid, etc).
- c. De prestaties dragen bij aan de doelen van de programma's 'leven lang leren' en 'met elkaar voor elkaar'.
- d. De prestatieafspraken zijn SMART geformuleerd.
- e. B&W controleert of de afgesproken prestaties (tijdig) zijn geleverd.
- f. B&W onderneemt waar nodig actie wanneer prestaties onder de maat zijn.
- g. Stichtingen KEaRN en Bolwerk hebben de afgesproken prestaties geleverd.

### 2. Normen over de doelmatigheid

- a. Het is transparant hoeveel subsidie de stichtingen KEaRN en Bolwerk op jaarbasis ontvangen van de gemeente.
- b. Het is transparant welk aandeel van de exploitatiebegroting van de stichtingen gedekt wordt door de gemeentelijke subsidie.
- c. De prestaties zijn door de stichtingen KEaRN en Bolwerk gerealiseerd binnen de afgesproken financiële kaders.
- d. Er is sprake van een goede financiële afstemming tussen de verschillende gemeentelijke programma's en beleidsvelden. Er is dus bij de stichtingen geen sprake van onrechtmatige overlap tussen de verschillende subsidiestromen van de gemeente.
- e. Er is sprake van een goede inhoudelijke afstemming tussen de verschillende gemeentelijke programma's en beleidsvelden.
- f. Gemeente en de stichtingen KEaRN en Bolwerk hebben afspraken gemaakt c.q. criteria vastgelegd over doelmatigheid, zoals de kosten per eenheid, prestatie of anderszins.
- g. Gemeente en de stichtingen KEaRN en Bolwerk zetten zich aantoonbaar in om de prestaties op een zo efficiënt mogelijke wijze te realiseren.
- h. De stichtingen leveren tussentijds informatie aan het college en het college reageert hier adequaat op.

### 3. Normen over rechtmatigheid

- a. Het college past de Algemene subsidieverordening en de Deelverordening welzijn toe bij het maken van subsidieafspraken met de stichtingen KEaRN en Bolwerk.
- b. De raad krijgt tijdig adequate verantwoordingsinformatie aangeleverd.
- c. De raad gebruikt verantwoordingsinformatie bij het uitvoeren van haar kaderstellende en controlerende rol.

## Bijlage 2 Bronnen

### Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	Functie	Organisatie
Dhr. Ronald Dijksterhuis	Wethouder	Gemeente Dantumadiel
Mw. Siepie Hylkema	Wethouder	Gemeente Dantumadiel
Mw. Hanny van der Meer	Sociaal cultureel werker op het gebied van ouderenwerk en mantelzorg	Stichting Welzijn Het Bolwerk
Dhr. Freek Abma	Bestuursvoorzitter	Stichting Welzijn Het Bolwerk
Dhr. Fons de Haan	Bestuurslid, penningmeester	Stichting Welzijn Het Bolwerk
Dhr. Douwe Oosterbaan	Administratief medewerker	Stichting Welzijn Het Bolwerk
Mw. Mea Groenendaal	Coördinator maatschappelijke stage, vrijwilligerscentrale	Stichting Welzijn Het Bolwerk
Mw. Christel Smit	Sociaal cultureel werker, jongerenwerk	Stichting Welzijn Het Bolwerk
Dhr. Wiebe Kootstra	Sociaal cultureel werker, jongerenwerk	Stichting Welzijn Het Bolwerk
Dhr. Tom Bakker	Raadslid SGP en lid van de trajectgroep accountant	Gemeente Dantumadiel
Mw. Thea Smit	Raadslid CU	Gemeente Dantumadiel
Dhr. Remy Teunissen	Raadslid PvdA, aandachtsgebied sociale zaken en welzijn	Gemeente Dantumadiel
Dhr. Jan-Jetze Visser	Raadslid CDA, aandachtsgebied sociale zaken, subsidierelaties met welzijnsinstellingen	Gemeente Dantumadiel
Dhr. Cees Vos	Raadsgriffier	Gemeente Dantumadiel
Dhr. Roelof Heeringa	Hoofd afdeling Welzijn	Gemeente Dantumadiel
Mw. Griet Veenstra	Financieel medewerker	Gemeente Dantumadiel
Mw. Mieke Steigstra	Coördinator KEaAN klein	Stichting KEaRN
Mw. Jenny van Assen	Financieel en administratief medewerker	Stichting KEaRN
Dhr. Auke-Jan Andringa	Voorzitter cliëntenraad	Stichting KEaRN



## Overzicht van bestudeerde documenten

### Gemeente Dantumadiel

- Coalitieakkoord 2010-2014
- Raadsprogramma's 2010/2011: Een leven lang leren, Met elkaar voor elkaar en Veiligheid voorop
- Programmabegroting 2010
- Programmabegroting 2011
- Jaarrekening en jaarverslag 2010
- Jaarrekening en jaarverslag 2011
- Verantwoordingsrapportages 2010
- Verantwoordingsrapportages 2011
- Notitie randvoorwaarden voor de implementatie van budgetsubsiëring in 2011
- Planning project budgetsubsiëring Bolwerk
- Algemene subsidieverordening (ASV)
- Deelverordening Welzijn
- Fan pjut nei grut. Berne- en jongereinbelied Dantumadiel. 18 augustus 2010.
- Doelgroepbeleid VVE en zorgsignalering Dantumadiel (stappenplan peuterspeelzalen en kinderopvang / stappenplan consultatiebureau). Maart 2012.
- Samenwerkingsvormen tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven in Dantumadiel. Onderzoeksbureau Sardes, oktober 2011.
- De Lokale Educatieve Agenda Dantumadiel 2012 – 2016. Mei 2012.
- Meerjarig Integraal Strategisch Taalbeleidsplan. 2007.
- Subsidieverlening 2010 aan KEaRN voor PSW (14 januari 2010).
- Subsidieverlening 2010 aan KEaRN voor VVE (30 juni 2010).
- Subsidievaststelling 2010 KEaRN (3 november 2011)
- Subsidieverlening 2011 aan KEaRN voor PSW (19 oktober 2011).
- Subsidieverlening 2011 aan KEaRN voor VVE (6 juni 2011).
- Subsidievaststelling 2011 KEaRN voor PSW (7 juni 2012).
- Subsidieverlening 2011 KEaRN tegemoetkoming frictiekosten (12 april 2012).
- Subsidieverlening 2012 aan KEaRN voor PSW (16 mei 2012).
- Subsidieverlening 2012 aan KEaRN voor VVE (27 februari 2012).
- Subsidieverlening 2013 aan KEaRN voor PSW (20 december 2012).
- Subsidieverlening 2010 aan Bolwerk voor welzijnswerk (23 december 2009).
- Subsidievaststelling 2010 (11 november 2011).
- Subsidieverlening 2011 aan Bolwerk voor welzijnswerk (5 januari 2011).
- Subsidieverlening 2011 aan Bolwerk voor maatschappelijke stage (11 november 2011).
- Subsidievaststelling 2011 en subsidieverlening 2012 en 2013 Bolwerk (21 december 2012).
- Adviesnota subsidie Bolwerk 2011, 2012 en 2013 (18 december 2012).

## Stichting KEaRN Klein

- Intentieverklaring, samenwerking Stichting Welzijn Dantumadiel en Stichting KEaRN (2 juli 2009).
- Uitvoeringsovereenkomst KEaRN 2010. (14 januari 2010).
- Interne onderzoeks- en evaluatierapporten.
- Verslagen cliëntenraad (31 januari 2012, 15 mei 2012, 31 januari 2013).
- Besluit tot instelling cliëntenraden KEaRN Klein en KEaRN Welzijn (11 februari 2013)
- Begroting KEaRN 2010
- Begroting KEaRN 2011
- Begroting KEaRN 2012
- Begroting KEaRN 2013
- Jaarrekening 2010 KEaRN (maart 2011)
- Jaarrekening 2011 KEaRN (maart 2012)
- Jaarverslag KEaRN 2010
- Jaarverslag KEaRN 2011
- Verzoek aan gemeente tot subsidievaststelling 2010 (31 mei 2011)
- Verzoek aan gemeente tot subsidievaststelling 2011 (5 april 2012)
- Subsidieaanvraag voor 2011 (23 november 2010)
- Subsidieaanvraag voor 2012 (31 mei 2011)
- Subsidieaanvraag voor 2013 (22 mei 2012)
- Subsidieaanvraag voor 2013: verhoging ivm aanpassing CAO (18 december 2012)
- Declaratie VVE, 14 juli 2010
- Declaratie VVE, 13 januari 2011
- Declaratie VVE, 6 december 2011
- Declaratie ouderbijdrageregeling 31 januari 2011
- Declaratie ouderbijdrageregeling 7 juli 2011
- Declaratie ouderbijdrageregeling 2 december 2011
- Declaratie ouderbijdrageregeling 6 december 2011

## Stichting Welzijn Het Bolwerk

- Uitvoeringsovereenkomst 2010 - 2014 (23 december 2009)
- Convenant SOESA, aanpak jongerenoverlast (17 maart 2008)
- Accountantsverklaring Bolwerk 2010
- Jaarrekening 2010
- Jaarrekening 2011
- Jaarverslag 2009
- Jaarverslag 2010
- Jaarverslag 2011 (alleen ingevulde DAP-kaarten)
- Subsidieaanvraag 2010 (21-12-2009).
- Begroting 2010 (twee versies met verschillende cijfers)
- Subsidieaanvraag 2011 met DAP-kaarten
- Begroting 2011 (drie versies met verschillende cijfers)
- Subsidieaanvraag 2012 met DAP-kaarten

- Subsidieaanvraag 2013 (31-7-2012)
- Bestuurlijk overleg Bolwerk en wethouder (20 mei 2010)
- Bestuurlijk overleg Bolwerk en wethouder (20 februari 2012)<sup>4</sup>
- Bestuurlijk overleg bestuur Bolwerk en wethouder (18 oktober 2012)
- Gespreksverslagen projectgroep budgetsubsidiering (periode juni 2010 – mei 2011)

---

<sup>4</sup> In 2011 heeft geen bestuurlijk overleg plaatsgevonden in verband met langdurige ziekte van de toenmalige wethouder.