

DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID
VAN SUBSIDIES IN HET WELZIJSWERK

DEEL II – AANBEVELINGEN

Utrecht, 3 december 2004

Drs. M. Wiendels

Drs. M. Schulz

Drs. A. Jansen

DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID
VAN SUBSIDIES IN HET WELZIJSWERK

DEEL II – AANBEVELINGEN

	Blz.
INHOUD	
1. INLEIDING	1
2. OVERZICHT VAN AANBEVELINGEN	2
3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	5
3.1 ALGEMENE OVERWEGINGEN	5
3.2 DE ROL VAN DE RAAD	7
3.3 ORGANISATIE VAN HET GEMEENTELIJK APPARAAT	9
3.4 BCF EN RESULTAATFINANCIERING	9
3.5 IS ENSCHEDE KLAAR VOOR BCF?	11
3.6 KWALITEITSCONTROLE	18
3.7 OVERHEAD INSTELLINGEN: KWALITEIT VAN DE ONDERSTEUNING	18
3.8 AARD EN DE OMVANG VAN DE MIDDELEN	19
3.9 STRUCTUUR	19
3.10 BEREIK DOELGROEP	21

1. INLEIDING

Berenschot heeft voor de Rekenkamer te Enschede onderzoek gedaan naar de effectiviteit en efficiëntie van besteding van middelen in het welzijnswerk te Enschede.

In rapport 1 hebben wij verslag gedaan van onze onderzoeksaanpak en van hetgeen wij bij dit onderzoek hebben aangetroffen. Rapport 1 geeft daarmee een beschrijving van de feiten die wij hebben geconstateerd, plus de analyse van de feiten.

Dit rapport (2) betreft de conclusies en aanbevelingen die in de ogen van Berenschot volgen uit de feiten en analyse van rapport 1. Met dit rapport willen wij de Rekenkamer input leveren op basis waarvan zij haar eigen conclusies en aanbevelingen kan vaststellen.

We hebben ons daarbij gefocust op die elementen van besteding van middelen voor het welzijnswerk die aansluiten bij de rol van de raad. Dat betekent dat we niet te zeer in detail zijn getreden, en ons steeds hebben afgevraagd wat de raad met de aanbevelingen zou kunnen doen die wij formuleren.

In dit rapport presenteren wij hierna eerst een overzicht van onze aanbevelingen. In het daaropvolgende hoofdstuk vindt u de toelichting op deze aanbevelingen.

We beginnen daarbij met een aantal algemene aanbevelingen en overwegingen die de individuele onderwerpen van het rapport overstijgen. Daarna volgen we zo veel mogelijk het stamien van rapport 1. Dat wil zeggen dat we allereerst ingaan op de rol van de raad in het algemeen. Daarna bespreken we het subsidieproces. Daarbinnen gaan we ook in op de mate waarin beleid wordt vertaald in activiteiten in het veld. Vervolgens gaan we in op uitvoering van het welzijnsbeleid, zoals de overheadanalyse de inrichting van het welzijnsveld in Enschede.

2. OVERZICHT VAN AANBEVELINGEN

Hieronder volgt een overzicht van onze aanbevelingen. De toelichting/argumentatie achter deze aanbevelingen staan in het volgende hoofdstuk.

Algemene aanbevelingen

Geef aan welke visie de gemeente aanhangt: is er nog welzijnswerk gewenst dat is voornamelijk is gebaseerd op de wensen van de inwoners of is het welzijnswerk een leverancier van diensten aan de gemeente? Een keuze voor één van de beide visies heeft invloed op de wijze waarop de gemeente het welzijnswerk dient aan te sturen.

Doe een uitspraak over de rol die de gemeente de inwoners van Enschede toebedeelt in het bepalen van het aanbod van de welzijnsinstelling. Indien ertoe wordt besloten dat ten minste een deel van het werk van de instellingen bepaald moet worden door de inwoners van Enschede, geef dan aan hoe de betrokkenheid en inspraak van de inwoners wordt gegarandeerd/gestimuleerd.

De rol van de raad

De raad moet zich niet bezighouden met besluitvorming over individuele subsidies aan individuele instellingen. De raad zou zich vooral met het 'wat' bezig moeten houden. Beslissingen die grote invloed hebben op het 'hoe', behoren echter ook tot haar taak.

De raad is zelf verantwoordelijk voor de consistentie in haar beleid. Bewaak daarom de link tussen programmabegroting en beleid. Reik de raad een analyse aan waarin de maatschappelijke effecten van het welzijnswerk in kaart worden gebracht in relatie tot de vastgestelde beleidskaders. Denk bij het stellen van kaders na over de manier waarop de raad geïnformeerd wil worden over de behaalde resultaten binnen die kaders.

Organisatie van het gemeentelijk apparaat

Zorg ervoor dat beleid dat op stedelijk niveau wordt vastgesteld, doorvertaald wordt naar alle relevante documenten en niveaus. Met andere woorden: zorg voor afstemming tussen subsidieadviseurs en beleidsadviseurs, en zorg voor afstemming tussen de stedelijke dienst (DMO) en de stadsdelen.

BCF en resultaatfinanciering

Gooi met de opheffing van de resultaatfinanciering het kind niet met het badwater weg. Dat wil zeggen:

- Kies wederom een aantal indicatoren die leidend zullen zijn in de beoordeling van het welzijnswerk.
- Richt een meetinstrumentarium in, zodat ook echt gemeten kan worden hoe er op de gekozen indicatoren gescoord wordt.
- Breng een koppeling aan tussen prestaties en het verlenen van nieuwe subsidies.

Is Enschede klaar voor BCF?

Vooraf hechten wij eraan te benadrukken dat wij de werkwijze en prestaties van de gemeente Enschede positief beoordelen. Wij zijn aangenaam verrast door de kwaliteit van het beleidsproces, het instrumentarium, de mate van beleidsvorming, de koppeling van beleid aan activiteiten en de bekendheid van beleid. Het inrichten van een aparte eenheid subsidies en contracten heeft hier in sterke mate aan bijgedragen.

In het algemeen zijn wij dan ook van mening dat Enschede voldoende geëquipeerd is voor BCF. Wel zijn er voor iedere stap nog verbeterpunten te noemen. Deze leiden tot de volgende aanbevelingen:

STAP	AANBEVELINGEN
Algemeen	<ul style="list-style-type: none">• Investeer in kennis bij eenieder over wat BCF wel en niet is: zowel bij medewerkers van de gemeente als bij instellingen.
Stap 1: Input van instellingen	<ul style="list-style-type: none">• Maak voor de raad een samenvatting van de opmerkingen van de instellingen in de maraps over algemene ontwikkelingen in de stad.
Stap 2: Beleid op hoofdlijnen	<ul style="list-style-type: none">• Formuleer overkoepelend accommodatiebeleid.• Breng beleidsdoelstellingen voor vrijwilligerswerk bijeen in een overkoepelend. Idem beleidsdoelstellingen voor bewonersondersteuning.
Stap 3: Marktanalyse en marktwerking	<ul style="list-style-type: none">• Zorg dat in de omgang met de nieuwe instelling een werkwijze wordt ingebouwd waarmee toch een vorm van differentiatie en 'gezonde competitie' behouden kan worden, bijvoorbeeld doordat de gemeente haar budget op stadsdeelniveau blijft inzetten of door ook hier met een bonus te werken voor behalen van prestaties.
Stap 5: Beoordeel aanbod	<ul style="list-style-type: none">• Zorg dat stadsdeelbeleid een vertaling is van stedelijk beleid voor een specifiek stadsdeel, en dat vervolgens de actieplannen van de wijkwelzijnsinstellingen (of de afdeling per stadsdeel daarvan) weer een uitwerking zijn van het stadsdeelbeleid.
Stap 7: Stel afspraken SMART vast	<ul style="list-style-type: none">• Ontwikkel een set standaardindicatoren, op basis waarvan welzijnsinstellingen afgerekend kunnen worden op hun prestaties. Deze standaardset zou in principe moeten gelden voor al het welzijnswerk in Enschede. Wel zou overwogen kunnen worden of deze indicatoren ingekleurd kunnen worden per stadsdeel.
Stap 9: Tussentijdse monitoring	<ul style="list-style-type: none">• Koppel aan deze standaardset een standaardformat voor de maraps.• Monitor niet alleen op prestaties maar ook op financiële stabiliteit.
Stap 11: Controle en evaluatie	<ul style="list-style-type: none">• Zet de inhaalslag met betrekking tot ontvangen en beoordelen van verantwoordingsinformatie voort (en beperkt deze niet tot de wijkwelzijnsinstellingen).• Denk na over een methode om prestaties uit het verleden te verbinden met de omvang van de subsidie in de toekomst.• Bestrijd fraudegevoeligheid van subsidiesystemen.• Ontwerp een accountantsprotocol.• Maak gespreksverslagen en neem deze op in de dossiers.

Wij bevelen de raad aan om het college deze verbeterpunten mee te geven, en op basis hiervan te komen met een voorstel voor de verdere verbetering van het subsidieproces in Enschede.

Kwaliteitscontrole

Zet de verschillende mogelijkheden voor kwaliteitscontrole op een rijtje en maak op basis daarvan een gefundeerde keuze voor een pakket van controle-instrumenten.

Overheadinstellingen: kwaliteit van de ondersteuning

Kom in gesprek met de instellingen tot gezamenlijke conclusies over de gewenste kwaliteit van ondersteuning van het primaire proces, en maak daar gezamenlijk afspraken over.

Aard en de omvang van de middelen

Bepaal van welke activiteiten de gemeente in ieder geval de continuïteit wil waarborgen en voorkom daarmee dat het wegvallen van specifieke subsidiestromen bepaalt welke activiteiten wel en niet worden voortgezet (in plaats van een prioritering op basis van gemeentelijk beleid).

Structuur

Treedt meer sturend op ten aanzien van de samenwerking op het gebied van het vrijwilligerswerk, bewonersondersteuning en het gebruik van accommodaties.

Behoud de positieve elementen die verbonden zijn aan het hebben van vijf verschillende instellingen: gezonde competitie, keuzemogelijkheid en kennis op stadsdeelniveau.

Stuur strakker op samenwerking tussen de instellingen en SES opdat activiteiten op elkaar aansluiten en elkaar versterken.

Stel een standpunt vast over het verschil in taken en dus activiteiten tussen SES en de wijkwelzijnsinstelling, en daarmee over welke activiteiten onder welke condities uitgevoerd moeten worden.

Bereik doelgroep

Zorg met het opheffen van de systematiek van resultaatfinanciering voor een alternatief systeem dat inzicht in bereik van doelgroepen waarborgt.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 ALGEMENE OVERWEGINGEN

3.1.1 Visie op welzijnswerk

In rapport 1 refereren wij aan twee verschillende visies die een gemeente kan hanteren als het gaat om het subsidiëren van het welzijnswerk:

1. De eerste visie gaat ervan uit dat welzijnswerk van én voor de burgers is. De burgers moeten het initiatief tonen, de burger is 'drager' van de activiteiten. Het welzijnswerk is daarin hooguit ondersteunend. Het welzijnswerk moet doen wat de burger wil en de burger vraagt, moet aansluiten bij wat de burger al doet en aan initiatieven onderneemt. Het welzijnswerk moet in deze visie 'vraaggericht' werken. Het type activiteiten dat hierbij hoort, wordt wel 'vrijtijdsaanbod' genoemd: het is erop gericht inwoners activiteiten en faciliteiten te bieden die zij in hun vrije tijd kunnen benutten.
2. Een andere visie op het welzijnswerk houdt in dat een wijkwelzijnsorganisatie een leverancier is van diensten aan de gemeente. In deze visie is het de gemeente die bepaalt wat de problemen zijn die verholpen moeten worden, en op welke onderdelen het welzijnswerk een bijdrage aan de oplossing kan bieden. De gemeente bepaalt dus wat er moet gebeuren, en de wijkinstelling voert uit, en de burger is vooral het 'doelwit' van de activiteiten. Het welzijnswerk moet in deze visie 'probleemgericht' werken. Het type activiteiten dat hierbij hoort, wordt wel 'interventieaanbod' genoemd: het is erop gericht te interveniëren in de maatschappij en daarin veranderingen tot stand te brengen.

In het eerste geval wil de gemeente alleen dat de burger tevreden is, en over de activiteiten die onder die vlag worden uitgevoerd, wil de gemeente ook niet veel meer weten dan dat. In een dergelijke visie is professionalisering van het welzijnswerk minder belangrijk: de vrijwilliger speelt juist een belangrijke rol. Het is in deze visie ook essentieel dat de burger inspraak heeft in hetgeen de welzijnsinstellingen aanbieden en organiseren.

In het tweede geval is professionalisering juist van groot belang. De instelling is een leverancier van professionele diensten, en dat kan alleen met een professionele organisatie. Dit betekent dat diensten van hogere kwaliteit zijn, maar ook hoger prijskaartje kennen. Professionals zijn nu eenmaal duurder dan vrijwilligers. Het betekent ook dat de gemeente als opdrachtgever meer eisen kan stellen aan wat de instellingen precies leveren, welke activiteiten en initiatieven er worden ontplooid.

In de praktijk zien wij vaak dat de gemeenten beide visies naast elkaar hanteren. Dat kan ons inziens alleen indien de gemeente duidelijk aangeeft voor welke subsidies de instellingen volgens visie 1 werken (en dus minder informatie hoeven aan te leveren, meer vrijheid hebben, minder met professionals werken, meer moeten aansluiten bij wat de burger wenst en doet, etc.), en welk bedrag onder visie 2 beschikbaar komt (en waarvoor dus in principe professionals werken en professioneel werk wordt geleverd, waarover duidelijk wordt aangegeven wat de instelling bijdraagt aan de doelstellingen van de gemeente, etc.) Kortom: er dient dan onderscheid gemaakt te worden tussen vrijtijdsaanbod (visie 1) en interventieaanbod (visie 2).

In Enschede was een dergelijke scheiding impliciet tot stand gebracht door de scheiding van resultaatfinanciering enerzijds en projectfinanciering anderzijds. De resultaatfinanciering valt binnenkort weg.

Onze aanbeveling is dan ook dat de raad duidelijk aangeeft welke visie zij aanhangt c.q. of er nog welzijnswerk onder visie 1 gewenst is. Zo ja, dan zal de raad aangeven hoévél van dit type welzijnswerk gewenst is en onder welke voorwaarden een instelling dat moet realiseren.

Met andere woorden, indien de gemeente ook visie 1 wil blijven hanteren, bevelen wij de raad aan het college opdracht te geven om met een voorstel te komen voor het onderscheid tussen interventieaanbod en vrijetijdsaanbod, en de verschillende voorwaarden te definiëren die de gemeente aan deze verschillende typen welzijnswerk zou willen stellen.

Over de voorwaarden kunnen we dan het volgende zeggen:

- Deze voorwaarden moeten ten minste iets zeggen over de gegevens die instellingen moeten aanleveren over hun prestaties (bijvoorbeeld bereik, type deelnemers, aantal prestaties zoals cursussen of bijeenkomsten, klanttevredenheid, wijze van overleg met de inwoners, aansluiting bij beleid, etc.).
- Daarnaast zouden bij de voorwaarden bepalingen opgenomen kunnen worden met betrekking tot samenwerking met andere organisaties (bijvoorbeeld de SES) en met betrekking tot accommodaties (spreiding, kwaliteit, bezettingsgraad).
- Tot slot zouden deze voorwaarden duidelijkheid moeten geven over wie waarover kan beslissen. Dus wie heeft het laatste woord over de concrete activiteiten die zullen worden uitgevoerd: de bewoners, de instelling, het stadsdeel, DMO, het college, de raad? De voorwaarden zullen daarmee ook richting geven aan de rol die de raad per type welzijnswerk wil spelen.

Het is daarbij overigens ook denkbaar dat het interventieaanbod wordt opgesplitst in een aantal 'grote brokken' (clusters van onderwerpen en activiteiten die inhoudelijke samenhang vertonen en bijdragen aan dezelfde beleidsdoelstellingen). Een voorbeeld van een dergelijk 'groot brok' is het specifiek jeugd- en jongerenwerk. Voor elk van deze 'grote brokken' kunnen dan specifieke voorwaarden worden bepaald waaronder subsidie wordt verstrekt. Dit geeft de gemeente meer mogelijkheden om haar subsidies gericht in te zetten en gerichte verantwoordingsinformatie te ontvangen.

Het college dient het pakket aan voorwaarden dat behoort bij de verschillende typen aanbod of 'brokken' vooraf aan de raad ter discussie voor te leggen.

3.1.2 De rol van de burger

In het verlengde van het bovenstaande zal de raad een uitspraak moeten doen over de rol die zij de inwoners van Enschede toebedeeld in het bepalen van het aanbod van de welzijnsinstelling. Onder visie 1 is die rol sterk: de inwoners zijn in principe degenen die het aanbod bepalen. Onder visie 2 is deze rol veel zwakker: de inwoners zijn wel doelgroep, maar bepalen de activiteiten in principe niet.

In ieder geval moet worden voorkomen dat instellingen worden opgezadeld met de opdracht om 'vraaggericht' te werken (i.e. aan te sluiten bij de vraag van inwoners), maar zich anderzijds ook dienen te gedragen als leveranciers van de gemeente (i.e. aan te sluiten bij het beleid van de gemeente). Immers, vragen van burgers en beleidswensen van de gemeente zullen lang niet altijd direct op elkaar aansluiten: de instelling komt dan in een spagaat.

Indien ertoe wordt besloten dat ten minste een deel van het werk van de instellingen vraaggericht moet zijn (aangestuurd wordt door visie 1) ligt het voor de hand de inwoners meer kansen te geven hun wensen ten aanzien van de te verrichten activiteiten te uiten. Op dit moment wordt de koppeling tussen voorkeuren van inwoners en de activiteiten van instellingen gewaarborgd doordat instellingen worden afgerekend op bereik. Het idee daarachter is dat als inwoners het aanbod niet bevalt, zij minder komen en dus is het bereik minder: dit is dan een prikkel van instellingen om dat te doen wat de inwoners bevalt. Wij zijn van mening dat inwoners meer mogelijkheden zouden moeten hebben om de activiteiten van de instelling te beïnvloeden: er zijn meer methoden nodig om de koppeling tussen wensen van burgers en het werk van de instelling te versterken. Een dialoog tussen instelling en inwoners bij het opstellen van jaarplannen en activiteitenprogramma's is ons inziens hierbij van groot nut.

Indien besloten wordt dat ten minste een deel van het welzijnswerk onder visie 1 aangestuurd wordt, bevelen wij aan dat de raad het college opdracht geeft een voorstel te maken voor afspraken met de instellingen, gericht op bevorderen van de dialoog tussen bewoners en instellingen.

3.2 DE ROL VAN DE RAAD

Hierna volgt een aantal aanbevelingen ten aanzien van de rol die de raad zou kunnen spelen in de beleidsvorming rondom het welzijnswerk.

Heldere taakverdeling: geen besluitvorming over individuele subsidies aan individuele instellingen

In Enschede blijkt discussie over de mate waarin de raad zich zou moeten bemoeien met individuele subsidies aan individuele instellingen. Ons inziens zou de raad zich moeten focussen op welke veranderingen of verbeteringen zij in de Enschedese samenleving wenst. De raad stelt de kaders en rekt het college af op de binnen de kaders geleverde prestaties. In principe is de vraag hóe die prestaties zijn gerealiseerd minder interessant: die zorg ligt bij het college, het ambtelijk apparaat en de uitvoerende instellingen.

Dat betekent concreet dat de raad zich niet zou moeten bezighouden met individuele subsidies aan individuele instellingen. Sinds de introductie van het dualisme is hiervoor ook geen wettelijke noodzaak meer: de programmabegroting en de subsidieverordening, die beide door de raad zijn vastgesteld, vormen voldoende grondslag om subsidies te kunnen verstrekken.

Majeure beslissingen over het 'hoe'

Ons uitgangspunt is dat h oe veranderingen worden bereikt, in principe de zorg van het college, ambtelijk apparaat en de uitvoerende instellingen. Dat geldt zeker voor de te gebruiken methodieken bij de uitvoering van welzijnswerk: hierin zijn met name de uitvoerende instellingen deskundig en is daarmee primair de verantwoordelijkheid van deze instellingen.

Er is echter ook een ander type 'hoe'-vragen. Er zijn beslissingen over het 'hoe' waarbij de gemeente een grote rol speelt, en die kunnen leiden tot veranderingen in werkwijze of structuur die grote gevolgen kunnen hebben en moeilijk terug te draaien zijn. Bij dergelijke beslissingen ligt het voor de hand dat de raad hier juist wel over meespreekt. In dat geval gaat het immers over beslissingen die grote invloed uit kunnen gaan oefenen op wat er bereikt gaat worden. Het is ook de taak van de raad om mee te denken met het college en het college scherp te houden bij dergelijke majeure beslissingen.

Concreet denken wij hierbij aan de lopende discussie over de structuur van het wijkwelzijnswerk: moeten de vijf instellingen blijven voortbestaan of komt er  een grote welzijnsinstelling die het wijkwelzijnswerk gaan invullen? Dit is een 'hoe'-vraag, maar met mogelijk grote consequenties voor de effecten van het welzijnswerk, zodat dat de raad zich hier wel mee bezig zou moeten houden.

Zelf verantwoordelijk voor consistentie en controle

De raad is zelf verantwoordelijk voor de consistentie in haar beleid. Die verantwoordelijkheid neemt zij nog niet voldoende.

De raad kan deze verantwoordelijkheid invulling geven door rondom de discussie met betrekking tot de programmabegroting van zichzelf te eisen dat zij het vigerende beleid op een rijtje zet en deze relateert aan de programmabegroting. Indien dit voor haar te veel tijd in beslag neemt, zou zij daarbij ondersteuning kunnen inhuren of vragen bij het ambtelijk apparaat.

Verder blijkt dat de raad zich overspoeld voelt met informatie. De raad krijgt veel informatie over prestaties van het welzijnswerk. Het ontbreekt echter aan een analyse van welke maatschappelijke effecten worden bereikt door al deze gegevens en prestaties. Wij bevelen de raad aan het college de opdracht te geven deze analyseslag voor haar te maken en op die manier de informatie te ordenen.

Dit wil niet zeggen dat er sprake moet zijn van een continue stroom van verantwoordingsdocumenten vanuit allerlei instellingen en vanuit het gemeentelijke apparaat in de richting van de raad. Veel meer wil dit zeggen dat de raad bij het stellen van kaders nadenkt over de manier waarop zij ge informeerd wil worden over de behaalde resultaten binnen die kaders. Hierbij verwijzen wij ook naar onze eerdere aanbeveling om het welzijnsbeleid op te delen in interventie- en vrijetijdsaanbod (en het interventieaanbod weer onder te verdelen in een aantal 'grote brokken'). Gekoppeld aan de voorwaarden die gedefinieerd zullen worden per onderdeel, kan de gemeente ook aangeven welke informatie zij wenst en hoe deze aangeleverd moet worden.

3.3 ORGANISATIE VAN HET GEMEENTELIJK APPARAAT

Communicatie tussen verschillende afdelingen ‘afdwingen’

Het college dient ervoor te zorgen dat beleid dat op stedelijk niveau wordt vastgesteld (mede door de raad) en wordt doorvertaald naar alle relevante documenten en niveaus. Dit is op dit moment nog niet goed gestructureerd: met name tussen de afdeling Subsidies en Contracten enerzijds en de programmaeenheid zit een bottleneck, en tussen DMO en de stadsdelen ontbreekt de nodige communicatie. Hierdoor ontbreekt soms de gewenste doorvertaling. Dat leidt ertoe dat beleid niet altijd wordt meegenomen in de verstrekte subsidies.

Er zou daarom een mechanisme geïntroduceerd moeten worden waardoor afdelingen gedwongen worden op cruciale momenten contact met elkaar op te nemen. Een voorbeeld van een dergelijk mechanisme is een medeparaaf van de programmaeenheid bij de inhoudelijke beoordeling subsidieaanvraag. Een ander voorbeeld is een periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, overleg tussen stadsdelen en de afdeling DMO. In dit overleg kan dan worden gesproken over wie wat van plan is en hoe dat op elkaar kan worden afgestemd. Het mechanisme kan dus bestaan uit een wijziging van de beslissingsstructuur, maar kan ook ‘lichter’ worden opgetuigd door een aantal vaste momenten voor afstemming vast te leggen maar daaraan geen wijziging in de beslissingsbevoegdheden te koppelen.

Ook hier kan overigens weer gedifferentieerd worden naar type welzijnswerk (en de ‘grote brokken’ binnen het interventieaanbod). Er zal bekeken moeten worden voor welke onderdelen welke vorm van afstemming het meest geschikt is.

Wij bevelen de raad daarom aan het college opdracht te geven een mechanisme te ontwikkelen dat de afstemming en doorvertaling van beleid beter waarborgt.

3.4 BCF EN RESULTAATFINANCIERING

De gemeente heeft besloten dat zij de systematiek van de resultaatfinanciering verlaat, en daarvoor in de plaats via BCF gaat werken. Wij hopen echter in rapport 1 reeds duidelijk gemaakt te hebben dat BCF en resultaatfinanciering geen elkaar geheel uitsluitende systemen zijn. We hebben daar dan ook geanalyseerd in welke mate de systematiek van resultaatfinanciering voldoet aan de eisen die de methodiek BCF stelt. Wij stelden daarin vast dat resultaatfinanciering op een aantal onderdelen uitstekend (en meer dan iedere andere werkwijze die wij tot nu toe in Nederland zijn tegengekomen) voldoet aan de eisen die de methodiek BCF stelt.

Op één onderdeel is er echter een duidelijke spanning, namelijk de koppeling tussen beleid en activiteiten. Resultaatfinanciering koppelt subsidie één-op-één aan een beperkt aantal indicatoren (bereik, klanttevredenheid, netwerken). In die zin is er zeker wel sprake van beleidssturing: het is een beleidskeuze om die indicatoren het belangrijkste te vinden voor het welzijnswerk in Enschede. De subsidie is echter vervolgens niet of ten minste moeilijk meer te koppelen aan ander beleid. Doelstellingen voor jongeren, ouderen, vrijwilligers of andere beleidsterreinen zijn niet gekoppeld worden aan de uitvoering. Dit wordt door velen als problematisch ervaren, en lijkt daarmee de belangrijkste reden om deze systematiek overboord te zetten.

Wij zien geen reden om de raad het model BCF af te raden als model voor haar werkwijze. BCF is in Nederland breed geaccepteerd als een adequaat model voor subsidieprocessen. Wij zouden de raad echter met klem willen adviseren om het kind niet met het badwater weg te gooien. De goede kanten van de resultaatfinanciering zouden in het systeem van BCF behouden moeten blijven. Het 'kind' bestaat dan uit:

1. de keuze voor een beperkt aantal indicatoren die de gemeente waardevolle informatie geven over het welzijnswerk
2. en waarvoor ook een duidelijk instrumentarium is ingericht waardoor deze indicatoren ook daadwerkelijk gemeten kunnen worden (I&O-rapportage, metingen door instellingen)
3. en die ook per se gemeten en beoordeeld moet worden voordat de volgende subsidie verstrekt kan worden. Dit laatste dwingt de gemeente om haar controlerende taak waar te maken.

Ad 1: Indicatoren

Indien de resultaatfinanciering wordt opgeheven, bevelen wij sterk aan dat de gemeente wederom een aantal indicatoren kiest die leidend zijn in de beoordeling van het welzijnswerk. Nu zijn dat bereik, klanttevredenheid en netwerken: de gemeente zal zich moeten beraden over welke indicatoren zij in de toekomst als leidraad wil nemen. Het grote voordeel van een beperkt aantal indicatoren is namelijk dat het voor instellingen én de gemeente doenlijk is om de benodigde gegevens daadwerkelijk te verzamelen.

Het ligt voor de hand om deze indicatoren te differentiëren naar de verschillende typen welzijnswerk (interventieaanbod en vrijetijdsaanbod) en naar de 'grote brokken' binnen het interventieaanbod. Deze indicatoren zullen dus onderdeel zijn van de voorwaarden die worden gekoppeld aan de subsidiëring per type welzijnswerk.

Een ander voordeel is dat meetgegevens dan ook makkelijker geanalyseerd kunnen worden. Indien er vele verschillende indicatoren voor alle verschillende activiteiten gehanteerd worden, zal dat per activiteit meetgegevens opleveren en dus in totaal een brij aan cijfers en data. Dit is niet overzichtelijk, en levert daarmee weinig informatie waar de gemeente in het algemeen en de raad in het bijzonder iets mee kan.

Wat wel veranderd zal worden, is het feit dat instellingen vooraf niet hoeven aan te geven welke activiteiten ze willen gaan ondernemen en waarom. In de toekomst kan de gemeente periodiek aan de instellingen vragen om een inhoudelijk plan in te dienen waarin zij uitleggen wat en waarom zij de gekozen activiteiten willen gaan doen. Instellingen moeten dan aantonen of ten minste aannemelijk maken dat bepaalde activiteiten bijdragen aan die doelstellingen. Dit zou jaarlijks kunnen, maar kan ook tweejaarlijks of vierjaarlijks met tussentijdse update. Ook hier weer is het logisch te differentiëren naar type welzijnswerk (en dus om het interval onderdeel uit te laten maken van de voorwaarden voor subsidiëring).

Dat maakt het de gemeente mogelijk om van instellingen te vragen activiteiten af te stemmen op specifieke doelstellingen van de gemeente. De instellingen zouden echter alleen op de algemene indicatoren moeten worden afgerekend, in die zin dat als ze daar minder op scoren dit consequenties heeft voor hun subsidies.

Ad 2: Meetinstrumentarium

Wij bevelen ook aan dat de gemeente dan ook meteen een meetinstrumentarium inricht, zodat ook echt gemeten kan worden hoe er op de gekozen indicatoren gescoord wordt.

Het huidige instrumentarium vraagt wel ten minste enige aanpassing. De I&O-rapportages geven goede informatie, maar bieden weinig analyse. Er zou een slag overheen gemaakt moeten worden: wat betekenen de scores voor de beleidsdoelstellingen van de gemeente, welke ontwikkelingen zijn er te zien.

Kortom, er dient een analyse gemaakt te worden van de beschikbare informatie, op basis waarvan de raad snel kan zien wat de scores betekenen voor de gewenste maatschappelijke effecten. En wederom (het wordt bijna saai): ook hier ligt differentiatie naar type welzijnswerk voor de hand.

Ad 3: Koppeling van prestaties met nieuwe subsidie

Waarschijnlijk is er straks één grote instelling in plaats van de vijf instellingen nu. Dat betekent dat er niet meer onderling gestreden kan worden om wie het grootste deel van de bonus kan verdienen. En dus ook dat de koppeling tussen prestaties en subsidie (de bonus) verdwijnt. Daarmee is de gemeente niet meer gedwongen de prestaties nauwkeurig in beeld te brengen voordat zij de hoogte van de subsidie kan bepalen. Wij adviseren om een dergelijk mechanisme wel aan te brengen (te behouden). Bijvoorbeeld door een bepaald bedrag te reserveren voor de bonus. En indien de scores onder de maat blijven, een deel van de bonus te gebruiken voor activiteiten van andere organisaties die op het welzijnsterrein actief zijn. Maar ook andere incentive-systemen zijn denkbaar.

Samenvattend willen wij de raad aanbevelen het college de opdracht te geven om aan te geven op welke wijze zij de positieve kanten van de systematiek van resultaatfinanciering zal bewaren binnen de nieuwe voorwaarden die de gemeente zal stellen voor subsidiëring van het welzijnswerk.

3.5 IS ENSCHEDE KLAAR VOOR BCF?

Wij hebben in rapport 1 vastgesteld dat de gemeente Enschede al redelijk wat ervaring heeft opgedaan met de meeste stappen van BCF. Zij heeft ook reeds een aantal instrumenten ontworpen en in gebruik die haar helpen om de BCF-aanpak te volgen. In het algemeen zijn wij dan ook van mening dat Enschede voldoende geëquipeerd is voor BCF.

Wel zijn er voor iedere stap nog verbeterpunten te noemen. Deze lopen we hieronder na op die onderdelen waar wij de gemeente iets zouden willen meegeven. Als houvast hieronder nog even het stappenschema BCF:

Stappen beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF)

1. Instellingen voeden gemeenten met opvattingen over behoeften binnen de lokale samenleving.
2. Gemeenten formuleren beleid op hoofdlijnen.
3. Gemeenten bepalen welke instelling een aanvraag mag indienen (marktanalyse, marktwerking).
4. Instellingen formuleren een activiteitenaanbod dat aansluit bij (concretisering is van) het door de gemeente geformuleerde beleid.

5. Het aanbod wordt beoordeeld door de gemeente.
6. Over het aanbod wordt onderhandeld door gemeente en instelling.
7. De uitkomst van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten.
8. Instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering.
9. Tussentijds overleg.
10. Instellingen leggen achteraf verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten.
11. Gemeenten controleren achteraf de uitvoering en de realisatie daarvan.

3.5.1 Conceptueel: investeren in 'wat is BCF'?

Voordat we ingaan op de verschillende stappen, willen we nog aandacht vragen voor het algemene concept BCF en de perceptie ervan binnen de gemeente Enschede. Het is ons inziens opvallend dat BCF wordt genoemd als 'vervanger' van de systematiek van de resultaatfinanciering, terwijl het ons inziens geen elkaar geheel uitsluitende systemen zijn. BCF is een procesbeschrijving, resultaatfinanciering is een systeem met afspraken over onder welke voorwaarden een wijkwelzijnsinstelling hoeveel geld krijgt. Resultaatfinanciering is daarmee eerder een specifieke invulling van het subsidieproces, die op onderdelen in vrij grote mate voldoet aan de procesbeschrijving BCF.

Dit betekent ons inziens dat nog niet iedereen voldoende duidelijk is wat BCF is, en wat de voor- en nadelen van dit concept zijn én wat het betekent voor de werkwijze van een gemeente. Wij bevelen daarom aan dat hierin wordt geïnvesteerd. Concreet zou dit betekenen dat er met alle betrokken ambtenaren op alle niveaus in een of meer sessies het concept BCF wordt doorgewerkt, en toegelicht wat het wel en niet is. Daarmee staan alle neuzen straks dezelfde kant uit, en weet iedereen wat er van hem of haar wordt verwacht.

Wij raden daarbij ook aan om ook de uitvoerende instellingen bij deze sessies te betrekken. Elders in Nederland is gebleken dat invoering van BCF meer succesvol is indien ook wordt geïnvesteerd in bijbehorende kennis en vaardigheden bij uitvoerende instellingen.

Wij bevelen de raad daarom aan het college nadere uitleg te vragen over de wijze waarop zij BCF zal invoeren en hoe de uitvoerende instellingen daarbij betrokken gaan worden.

3.5.2 Input instellingen (stap 1)

De maraps zijn potentieel een goed instrument om de instellingen in staat te stellen hun visie te geven op de ontwikkelingen in de stad. Deze dienen meegenomen te worden bij beleidsvorming voor de welzijnssector. We hebben in rapport 1 wel geconstateerd dat de maraps nog in een embryonaal stadium verkeren.

Wij bevelen ten eerste aan dat de systematiek rond de maraps verder uitgewerkt wordt, opdat gelijksoortige rapportages gelijktijdig opgeleverd worden. De opmerkingen die de instellingen maken over algemene ontwikkelingen zijn daarbij erg relevant voor de raad voor diens beleidsvormende taak.

Daarnaast zou de input van instellingen over hetgeen zij zien gebeuren in de stad, niet beperkt moeten blijven tot schriftelijke informatie in de maraps. Weliswaar zijn er de laatste jaren veel gesprekken geweest tussen gemeente en instelling, maar die gingen over specifieke onderwerpen, het was geen algemeen gesprek over wat de instellingen aan ontwikkelingen in de stad signaleren. Er dient meer structuur te zijn in een dergelijk gesprek tussen gemeente en de instellingen. Op stadsdeelniveau gebeurt dat via de stadsdeelteams, maar een dergelijke structuur of mechanisme op stadsniveau ontbreekt. Wij bevelen aan dat dit gesprek wel op stadsniveau wordt georganiseerd.

Wij bevelen de raad daarom aan dat zij de college opdracht geeft haar periodiek te informeren over de uitkomsten van de maraps en het mondeling overleg met betrekking tot de ontwikkelingen in de stad die relevant zijn voor het welzijnsbeleid.

3.5.3 Beleidssturing (stap 2)

Kenmerkend voor BCF is de 'beleidssturing': aansturen van uitvoerende organisaties op basis van het beleid van de gemeente. De mate waarin dat slaagt in Enschede, beoordelen wij overwegend positief. Redenen daarvoor zijn ten eerste het feit dat de instellingen in algemene zin aangeven goed op de hoogte te zijn van het beleid van de gemeente, en ook goed te weten waar de gemeente van hen wil. Instellingen geven ook aan geen behoefte te hebben aan meer beleid.

Dit is bijzonder: in andere gemeenten komen wij meestal het tegenovergestelde tegen. Ook hebben wij geconstateerd dat er op belangrijke onderdelen van het welzijnswerk goed uitgewerkt beleid bestaat (Sterk in de Wijk, jeugd- en jongerenbeleid, peuterspeelzaalwerk), dat bovendien ook nog eens gedragen en herkend wordt in het veld. Tot slot blijkt in beschikkingen meestal duidelijk aangegeven welk beleid ten grondslag ligt aan een specifieke subsidie, en is daarmee de link tussen beleid en subsidie gewaarborgd.

Er zijn echter ook factoren waardoor wij moeten concluderen dat 'beleidssturing' verder verbeterd kan worden. Allereerst ontbreekt voor drie van de vijf onderzochte beleidsclusters een overkoepelend beleid, te weten: vrijwilligerswerk, bewonersondersteuning en accommodatiebeleid. Dit weegt extra zwaar omdat vrijwilligerswerk en accommodatiebeleid wezenlijke onderdelen zijn van het welzijnswerk; daarbij nemen accommodaties ook nog een aanzienlijk deel van de welzijnssubsidies in beslag.

Wij bevelen de raad daarom allereerst aan het college opdracht te geven voor een overkoepelend accommodatiebeleid. Dit kan dan vervolgens vertaald worden in de voorwaarden die worden gesteld voor subsidiëring van de verschillende typen welzijnswerk.

Beleidsdoelstellingen zijn voor de beleidsclusters Vrijwilligerswerk en Bewonersondersteuning wel terug te vinden in verschillende beleidsdocumenten. Toch zou het voor deze beide gebieden ook de effectiviteit van beleid ten goede komen indien het beleid voor deze clusters bijeen wordt gebracht en helder gecommuniceerd met de instellingen.

Wij bevelen de raad daarom ook aan het college opdracht te geven het beleid voor deze clusters overzichtelijk bijeen te brengen.

Wat ook niet bijdraagt aan de 'beleidssturing', is het feit dat stadsdeelagenda's hooguit in beperkte mate worden afgestemd met het stedelijk beleid, zoals reeds besproken. En dat daarmee de aansluiting van subsidies via het stadsdeel bij het beleid van de gemeente niet gewaarborgd is. Daar hebben wij ook al aanbevolen dat stadsdeelbeleid en stedelijk beleid beter afgestemd moeten worden. Hier willen we dat verder detailleren: wij bevelen aan dat de raad het college opdracht geeft ervoor te zorgen dat het stadsdeelbeleid voor welzijn een vertaling is van stedelijk welzijnsbeleid, en dat vervolgens de actieplannen van de wijkwelzijnsinstellingen (of de afdeling per stadsdeel daarvan) weer een uitwerking zijn van het stadsdeelbeleid.

Ook maakt de resultaatfinanciering koppeling van allerlei soorten beleid aan een deel van het welzijnswerk niet mogelijk. Dit is hiervoor reeds besproken. De ontbrekende link tussen dit deel van het welzijnswerk en het overige beleid van de gemeente geldt overigens in bijzondere mate voor het vrijwilligersbeleid. Dit is een essentieel onderdeel van welzijnsbeleid, maar wordt feitelijk niet uitgevoerd door de instellingen omdat voor hen het vrijwilligerswerk onder de resultaatfinanciering valt, en zij daar alleen worden afgerekend op bereik, klanttevredenheid en netwerken. Met de opheffing van deze systematiek vervalt dit knelpunt. Wij zien echter ook grote voordelen in dit systeem, die de gemeente niet moet verliezen. Deze hebben we hierboven reeds besproken.

3.5.4 Marktanalyse, marktwerking (stap 3)

Wijkwelzijnsinstellingen in Enschede worden, in vergelijking met instellingen in veel andere gemeenten, op dit moment in relatief sterke mate gestimuleerd tot concurrentie. Met de komst van één grote welzijnsinstelling zal dit grotendeels verloren gaan. Dit is niet per se verkeerd. In rapport 1 hebben we vastgesteld dat deze competitie niet heeft bijgedragen aan de goede verhoudingen tussen de directeuren van de verschillende instellingen.

Onze ervaring bij andere gemeenten heeft echter uitgewezen dat veel gemeenten het niet prettig vinden om met slechts één welzijnsinstelling te kunnen samenwerken. Dit leidt vaak tot het gevoel bij de gemeente dat zij 'vast' zit aan deze instelling, dat zij met deze organisatie zal moeten werken of zij nu wil of niet. Dat roept al snel associaties op met een monopolist en dus monopolistisch gedrag, of met andere woorden, het idee dat de instelling zich van alles kan permitteren omdat de gemeente toch nergens anders terecht kan. De organisatie in kwestie kan zich daar nauwelijks tegen verdedigen. Zij zal ook haar prestaties moeilijk kunnen vergelijken met andere instellingen.

Wij adviseren dat in de omgang met de nieuwe instelling een werkwijze wordt ingebouwd waarmee toch een vorm van differentiatie en 'gezonde competitie' behouden kan worden. Dat kan bijvoorbeeld doordat de gemeente haar budget wel op stadsdeelniveau blijft inzetten. Dat wil zeggen; geen totaalbudget voor de instelling die vervolgens bepaalt wat waar heen gaat, maar per stadsdeel een budget voor welzijnswerk. Aan de hand van prestaties en kwaliteitsgegevens kan de gemeente vervolgens jaar op jaar bepalen hoe zij deze budgetten bijstelt. Een ander voorbeeld hebben wij onder paragraaf 3.4 al gegeven: bijvoorbeeld door een bepaald bedrag te reserveren voor de bonus, maar indien de scores onder de maat blijven, een deel van de bonus te gebruiken voor activiteiten van andere organisaties die op het welzijnsterrein actief zijn.

Samenvattend bevelen wij de raad aan het college om toelichting te vragen op de wijze waarop het college denkt de gezonde competitie binnen het welzijnswerk in stand te houden.

3.5.5 Contractfinanciering: maken van concrete afspraken (stap 4 - 7)

Over het algemeen hebben wij een positieve mening over de mate waarin de gemeente Enschede in staat is om concrete (SMART-)afspraken te maken met de uitvoerende instellingen. In de door ons bekeken beschikkingen staan meetbare en concrete prestaties genoemd. Onder de systematiek van de resultaatfinanciering zijn de afspraken zelfs zeer meetbaar en concreet. Met betrekking tot de peuterspeelzalen zijn de nieuwe afspraken buitengewoon goed (zeer SMART) te noemen. Met betrekking tot reguliere financiering en langdurige projectfinanciering is ons oordeel iets minder positief.

Met de opheffing van de resultaatfinanciering is er een risico dat afspraken minder meetbaar zullen worden. Dit is hiervoor (in de analyse van de gevolgen van opheffing van de resultaatfinanciering) reeds aan de orde gekomen. Onze aanbeveling is daar ook reeds genoemd en willen wij hier nog eens herhalen: wij adviseren de gemeente een set van standaardindicatoren te bepalen, op basis waarvan welzijnsinstellingen afgerekend kunnen worden op hun prestaties. Deze set zal gedifferentieerd moeten worden naar de verschillende typen welzijnswerk (en de 'grote brokken') daarbinnen.

Daarnaast zou overwogen kunnen worden of deze indicatoren ingekleurd kunnen worden per stadsdeel. Stel dat er straks wederom gewerkt gaat worden met voorkeursscores voor specifieke doelgroepen. Wij kunnen ons voorstellen dat per wijk andere voorkeuren gelden, en dat dus de voorkeursscore per wijk anders zal luiden. Wij bevelen aan dat met de stadsdelen de te kiezen indicatoren worden besproken en gekeken in hoeverre een inkleuring per stadsdeel mogelijk en gewenst is.

Met een dergelijke standaardset van indicatoren, maakt de gemeente het zichzelf makkelijker, omdat zij daarmee een richtlijn heeft over welke afspraken zij met de instellingen moet en kan maken. Ook zorgt de gemeente ervoor dat deze afspraken ook daadwerkelijk meetbaar zijn: zowel voor haarzelf als voor de instellingen. En tot slot zal de gemeente daarmee makkelijker een overzicht kunnen krijgen en houden van verrichte prestaties.

3.5.6 Uitvoering en tussentijdse bewaking (stap 8 - 9)

Hiervoor hebben we al wat gezegd over de maraps, welke voornamelijk bedoeld zijn als instrument voor de gemeente om ook gedurende het jaar zicht te houden op de vorderingen die instellingen maken. Met de komst van BCF (en afschaffing van de resultaatfinanciering) zal de gemeente zich moeten beraden op welke indicatoren zij wil gebruiken om de voortgang te meten, en welke informatie de instellingen moeten opleveren in hun maraps.

De gemeente moet niet op de stoel van een instelling gaan zitten, en bedrijfsvoering is primair de taak van een instelling. Het in ons inziens wél erg verstandig van de gemeente om voortaan niet alleen op prestaties te monitoren, maar ook op financiële stabiliteit (liquiditeit, solvabiliteit). Het komt immers steeds vaker voor dat welzijnsinstellingen failliet gaan, hetgeen over het algemeen een grote kostenpost betekent voor de betreffende gemeente. Door de financiële stabiliteit te monitoren, houdt de gemeente zicht op de mogelijkheid van een dergelijke situatie en kan zij indien nodig tijdig ingrijpen.

Hier kunnen we nog aan toevoegen dat de maraps een goede basis kunnen zijn voor monitoring door de raad op het moment dat zich serieuze problemen dreigen voor te doen. Wij adviseren dan ook dat de raad niet 'lastig gevallen' hoeft te worden met de voortgangsinformatie uit de maraps, tenzij hieruit blijkt dat zich bijzondere problemen voordoen die effect zullen hebben op het bereiken van beleidsdoelstellingen door de gemeente. Op dat moment dient de raad wel op de hoogte gebracht te worden van de betreffende informatie.

3.5.7 Controlerende functie (stap 10 - 11)

Het laatste deel van het proces (die de controlerende functie van de gemeente omvat) is in Enschede het minst sterk geworteld. De gemeente heeft bijvoorbeeld lang een achterstand gehad in het vaststellen van subsidies, omdat de verantwoordingsinformatie niet binnen kwam en zijzelf daar ook niet voldoende bovenop zat. Zo is het in het verleden regelmatig voorgekomen dat reeds nieuwe subsidies werden verstrekt, zonder dat de verantwoording over de voorgaande subsidie binnen was (en dus ook niet was gecontroleerd). Dit is een onwenselijke situatie: de gemeente veronachtzaamt in dat geval één van haar meest essentiële taken. De gemeente heeft die conclusie zelf ook al getrokken en is bezig met een inhaalslag, maar heeft de achterstand nog niet geheel goed gemaakt. Wij bevelen ten sterkste aan dat de gemeente deze inhaalslag doorzet (en niet beperkt tot de wijkwelzijnsinstellingen) en in de toekomst ervoor zorgt dat een dergelijke situatie zich niet nogmaals kan voordoen.

Het is overigens niet ongevoel dat de aandacht voor controle en evaluatie minder is dan voor sturing en het maken van afspraken: bij andere gemeenten vinden we steevast hetzelfde patroon. De afschaffing van de systematiek van resultaatfinanciering (waarin de laatste stappen juist sterk vormgegeven waren) helpt overigens niet: de werkwijze in Enschede met betrekking tot controle en evaluatie op subsidies loopt serieus de kans te verzwakken in plaats van de verbeteren.

Wij bevelen de gemeente daarom ook hierom aan om na te denken over een methode die prestaties uit het verleden linkt aan de subsidie in de toekomst. Deze aanbeveling hebben wij hiervoor ook al eerder gedaan. Daarnaast zal ook de standaardset van indicatoren, zoals hiervoor reeds besproken, de gemeente helpen om daadwerkelijk prestaties te meten en te behoordelelen.

Daarnaast willen wij nog ingaan op de fraudegevoeligheid van subsidiesystematieken en de wijze waarop de gemeente daar mee om zou moeten gaan. Geconstateerd wordt dat de systematiek 'resultaatfinanciering' fraudegevoelig is. Instellingen moeten zelf meten hoeveel deelnemers (met welke voorrangscores) er zijn, en hierover wordt van alle kanten gesuggered dat deze metingen niet altijd helemaal zuiver worden verricht. De resultaatfinanciering wordt echter opgeheven, en daarmee lijkt dit issue niet de moeite waard om nog verder aandacht aan te besteden. Echter, indien de gemeente met een nieuwe standaardset van indicatoren gaat werken, is het goed denkbaar dat er een nieuw systeem voor in de plaats komt waar ook instellingen gevraagd zal worden deelnemersaantallen te meten of andere cijfers bij te houden. Dat zou dan net zo fraudegevoelig zijn.

In onze optiek dient een gemeente fraudegevoeligheid van haar systematieken te allen tijde te bestrijden. Wij hebben echter geconstateerd dat de gemeente Enschede zich hier in het verleden weinig druk om heeft gemaakt.

Een laconieke houding zoals 'als het gebeurt dan gebeurt het, en dan zullen de instellingen zich er waarschijnlijk allemaal wel een beetje schuldig aan maken en streept dat weer tegen elkaar weg' is ons inziens niet gepast en te gemakzuchtig.

Wij adviseren de raad daarom om het college te vragen een werkwijze te bedenken waarin fraude wordt tegengegaan. Een goed accountantsprotocol is hierin een belangrijk instrument. Hierin kunnen richtlijnen worden opgenomen waardoor een accountant meer controleert dan alleen de financiële cijfers. Dit is zeker geen pleidooi om een accountant opdracht te geven de individuele tellingen te controleren.

Het is wel een pleidooi om accountants bijvoorbeeld de werkwijze en het instrumentarium van de instellingen te laten controleren, waarmee de instellingen hun gegevens verzamelen. Ook zou een accountant steekproefsgewijs een aantal tellingen kunnen controleren.

Tot slot hebben wij geconstateerd dat de dossiers in het archief alle uitgaande post (dus bijvoorbeeld alle beschikkingen) bevatten. Ook kerndocumenten zoals subsidieaanvragen en verantwoordingsinformatie zijn in het dossier terug te vinden. Wat echter veelal ontbreekt, is overige informatie over gemaakte afspraken. Dan hebben we het over gespreksverslagen, kopieën van mailverkeer, etc. Deze documenten kunnen essentieel zijn voor het maken en bewaken van afspraken met de instellingen en bij controle de mogelijkheid om hierop terug te vallen. Wij bevelen dan ook aan om standaardgespreksverslagen te maken en alle documenten die afspraken met de instellingen bevatten, in het dossier onder te brengen.

3.5.8 Tot slot: waarvoor is BCF een oplossing?

De gemeente heeft voorgesteld beleidsgestuurde contractfinanciering in te voeren en resultaatfinanciering af te schaffen. Dit impliceert dat zij verwacht dat BCF de oplossing is voor de problemen die gepaard gingen met de resultaatfinanciering. In rapport 1 en eerder in dit rapport hebben wij al geconstateerd dat het belangrijkste minpunt van de systematiek van resultaatfinanciering is dat de gemeente veel van haar beleidsdoelstellingen niet kan koppelen aan de subsidies die onder de resultaatfinanciering worden verstrekt. In de loop der tijd is de beleidssturing zelfs nog verder verzwakt (steeds meer activiteiten vielen onder de resultaatfinanciering). In het algemeen bestaat er het gevoel dat het welzijnswerk onder de resultaatfinanciering is verstarde en niet meer creatief en proactief inspeelt op de problemen van de wijk en de wensen van de inwoners.

Is BCF hier nu de oplossing voor? Zoals wij in rapport 1 al hebben geconstateerd, is BCF een werkwijze, en is de resultaatfinanciering een set van voorwaarden waaronder subsidies worden verstrekt. Het zijn daarmee geen geheel vergelijkbare grootheden. Of met andere woorden: de gemeente kan volgens de methode van BCF werken, en tegelijkertijd de systematiek van resultaatfinanciering (tenminste voor het grootste deel) handhaven. Het is dus geen kwestie van resultaatfinanciering vervangen door BCF. Het gaat erom dat de gemeente blijft streven naar de werkwijze zoals BCF deze voorschrijft, en daarbinnen zo goed mogelijk de voorwaarden voor subsidiëring definieert (gedifferentieerd naar type welzijnswerk). Dat de gemeente daarbij streeft naar aanpassing van de voorwaarden voor het wijkwelzijnswerk (vrijtijdsaanbod) vanwege de eerder genoemde bezwaren, ligt voor de hand. Maar het gaat er dus om deze voorwaarden aan te passen en BCF geeft daarvoor geen handvaten. De gemeente zal, los van haar beslissing om BCF in te voeren, moeten nadenken onder welke voorwaarden zij voor welke typen welzijnswerk subsidie wil verstrekken.

3.6 KWALITEITSCONTROLE

Aansluitend bij hetgeen wij hiervoor over controle en indicatoren, meetinstrumentarium en koppeling van prestaties en subsidies zeggen, willen wij hier nog verder ingaan op de kwalitatieve controle die de gemeente kan en moet uitoefenen op uitvoerende instellingen.

De kwaliteitsverschillen tussen de welzijnsinstellingen zijn groot, (zo wordt geoordeeld in gesprekken en in de enquête onder partners). Dit is geen wenselijke situatie. De gemeente wil niet dat het ene deel van haar inwoners veel minder goed bediend wordt dan een ander deel van haar inwoners. Idealiter zou het welzijnswerk dat door de instellingen wordt uitgevoerd allemaal even goed moeten zijn. In de praktijk dienen waarderingen elkaar niet te sterk te ontlopen. Het is dan ook van belang voor de raad dat zij goed inzicht heeft en houdt in de geleverde kwaliteit.

Er kunnen daarvoor vele instrumenten ingezet worden. Klanttevredenheidsmetingen zijn er één van. Een andere mogelijkheid is een periodiek (jaarlijks) onderzoek naar de tevredenheid van de partners over de welzijnsinstellingen. Ook kan er worden gedacht aan instrumenten zoals klantenpanels, visitatie door collega-instellingen, inspectie, stadspanels, etc.

Wij adviseren de raad om het college te vragen de verschillende mogelijkheden op een rijtje te zetten. Op basis hiervan kan een gefundeerde keuze gemaakt worden voor een pakket van controle-instrumenten die haar in staat stellen inzicht te krijgen en te houden in de kwaliteit van het welzijnswerk. Ook hier is het dan weer raadzaam om te differentiëren naar type welzijnswerk: de kwaliteit van het vrijetijdsaanbod kan heel goed gemeten worden via een klanttevredenheidstoets, de kwaliteit van het interventieaanbod behoeft andere methodieken.

3.7 OVERHEAD INSTELLINGEN: KWALITEIT VAN DE ONDERSTEUNING

Het percentage overhead dat wij in Nederland gemiddeld bij uitvoerende welzijnsinstellingen aantreffen is laag: lager dan in iedere andere sector die Berenschot met deze overhead-analyse heeft beoordeeld. In vergelijking met het gemiddelde voor welzijnsinstellingen zitten de instellingen in Enschede nog weer lager. Alle instellingen scoren onder het Nederlands gemiddelde, behalve Zuidwijken.

Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat de instellingen efficiënt werken en dat dat dus per definitie goed is. Dit is ons inziens niet de juiste conclusie. Een te laag overheadpercentage kan namelijk leiden tot kwaliteitsverlies in de bedrijfsvoering van de instellingen. Gezien de beleidsprioriteiten in Sterk in de wijk III waar professionalisering en kwaliteitszorg van de wijkwelzijnsinstellingen centraal staan, past het lage overheadpercentage niet bij deze gemeentelijke ambities. Zeker bij de instellingen die zeer laag scoren, verwachten wij dat het primaire proces lijdt onder gebrekkige ondersteuning.

We adviseren daarom dat het college in gesprek met de instellingen tot gezamenlijke conclusies komt over welke kwaliteit er gewenst is bij de ondersteuning van het primaire proces, en daar ook vervolgens gezamenlijk afspraken over te maken. Eventueel kan er een aanvullend onderzoek worden gepleegd om de huidige kwaliteit van de ondersteunende diensten per instelling te onderzoeken. Daarin zal duidelijk worden of de instellingen op dit moment in staat zijn om als professionele organisatie te werken en de medewerkers in de uitvoering een adequate ondersteuningsstructuur bieden. Zo nee, dan zal uit het onderzoek ook duidelijk worden wat er nodig is om een minimaal niveau te bereiken.

De raad kan zich in dit vraagstuk beperken tot een opdracht aan het college om ervoor te zorgen dat de wijkwelzijnsinstellingen voldoende geëquipeerd zijn om aan de eisen van professioneel werken te voldoen.

3.8 AARD EN DE OMVANG VAN DE MIDDELEN

De aard van de subsidies voor de geanalyseerde beleidsclusters loopt uiteen: zowel de subsidiesystematieken waaronder ze vallen als de herkomst van middelen verschilt. Daarmee verschilt ook de continuïteit van de middelen. De continuïteit voor de J-teams en Stap-in staat bijvoorbeeld ter discussie vanwege het mogelijk ombuigen van de GSB-subsidies. Indien besloten wordt tot het stopzetten van de subsidies aan deze beleidsclusters, dreigt het gevaar dat de bestaande netwerken, structuren en expertise verloren gaan.

Wij verwachten dat de gemeente in ieder geval de continuïteit wil waarborgen van de activiteiten die het meest bijdragen aan haar beleidsdoelstellingen. Wij hebben echter geen discussie aangetroffen over de waarde van de verschillende activiteiten in relatie tot de herkomst van de middelen.

Wij adviseren de raad hierover na te denken en te bepalen welke activiteiten zij in ieder geval wil voortzetten (ook indien rijksmiddelen of ander geld van buiten de gemeente wegvalt). Daarmee voorkomt de raad dat het wegvallen van specifieke subsidiestromen bepaalt welke activiteiten wel en niet worden voortgezet, in plaats van een prioritering op basis van gemeentelijk beleid.

3.9 STRUCTUUR

3.9.1 Samenwerking in de beleidclusters

Het ontbreekt aan samenwerking tussen de welzijnsinstellingen onderling ten aanzien van het vrijwilligerswerk en de bewonersondersteuning. Hierdoor vindt geen onvoldoende uitwisseling van kennis en capaciteiten plaats en ontbreekt het aan samenhang op stedelijk niveau. Het stadsdeelgewijs werken stimuleert daarentegen wel een integrale aanpak per stadsdeel, maar overkoepelend voor heel Enschede werkt de huidige structuur belemmerend. Het college moet van de instellingen eisen dat zij hierin hun samenwerking verbeteren. De raad zou het college de opdracht moeten geven hiervoor zorg te dragen.

3.9.2 Overgang naar één instelling

De wijze waarop het welzijnsveld is georganiseerd (stadsdeelgewijs werken met vijf instellingen) en een aparte instelling voor jongerenwerk vereist de nodige afstemming en coördinatie om te zorgen dat de uitvoering van de instellingen elkaar versterken. De wijze waarop op strategisch niveau (directeursniveau) samengewerkt wordt, draagt op zijn zachtst gezegd niet bij aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De gemeente heeft in belangrijke mate om deze reden gekozen te gaan werken aan de oprichting van één welzijnsinstelling, in plaats van nog langer te werken met vijf onafhankelijke instellingen.

Daartegenover willen wij hierbij aandacht vragen voor de positieve elementen die verbonden zijn aan het hebben van vijf verschillende instellingen. Dit zijn:

- De keuzemogelijkheid die de gemeente hierdoor heeft: bij de aanbesteding van het welzijnswerk voor het centrum heeft de gemeente nu uit verschillende offertes kunnen kiezen. Indien er slechts één instelling was geweest, was dat waarschijnlijk niet het geval geweest.
- De effecten van gezonde competitie: omdat prestaties van verschillende instellingen worden vergeleken, worden instellingen uitgedaagd om het beter of ten minste even goed te doen als anderen. Indien er geen vergelijking meer gemaakt kan worden, kan ook minder goed beoordeeld hoe de prestaties die geleverd worden beoordeeld moeten worden. Er is immers geen vergelijkingsmateriaal meer.
- De ‘countervailing power’ die uitgaat van een aantal instellingen. Een aantal instellingen kunnen gezamenlijk een vuist maken en gezamenlijk optrekken tegenover de gemeente of andere organisaties in Enschede. Daarbij maakt het altijd meer indruk als een aantal organisaties zich achter een standpunt scharen dan indien het er slechts één is, ook al is dat dan een grotere.
- Last but not least de specifieke kennis van welzijn op stadsdeelniveau.

Wat deze punten betreft, hebben wij reeds eerder aanbevelingen geformuleerd (zie ‘handhaven marktwerking’) die ook hier weer van toepassing zijn.

Verder dan het bovenstaande willen wij niet gaan. Ons is immers niet gevraagd om onderzoek te doen naar de beweegredenen achter de beslissing om tot één instelling over te gaan, en ook niet om de voor- en nadelen van één instelling boven vijf instellingen te onderzoeken. De bovenstaande constatering is relevant omdat ons wél is gevraagd een structuuranalyse te doen (en in dat kader is de moeizame samenwerking tussen de instellingen relevant), en om te kijken in hoeverre BCF in Enschede toegepast kan worden (en in dat kader is de concurrentie tussen instellingen relevant).

3.9.3 Samenwerking wijkwelzijn - SES

Wij hebben geconstateerd dat de kans groot is dat er overlap ontstaat in de activiteiten van de wijkwelzijnsinstellingen en de SES. Dit is niet wenselijk. Het college dient strakker te sturen op samenwerking tussen de instellingen op dit niveau, want ondanks het samenwerkingsconvenant tussen de welzijnsinstellingen en de SES kan effectiever en efficiënter samengewerkt worden. Deze samenwerking tussen de SES en de wijkwelzijnsinstellingen moet in praktijk structureler vorm krijgen, opdat activiteiten op elkaar aansluiten en elkaar versterken. Dit kan door jaarlijks activiteiten op elkaar af te stemmen en het gebruik van accommodaties tussen de instellingen te coördineren. Ook hier kan de raad zich ons inziens beperken tot een opdracht aan het college om zorg te dragen voor betere samenwerking dan wel betere aansturing van de samenwerking.

Verder krijgen wij de indruk dat voor dezelfde activiteiten verschillend betaald wordt: de wijkwelzijnsinstellingen krijgen meer geld voor dezelfde activiteiten dan de SES. Ons inziens is dit alleen gerechtvaardigd als er ook een ander kwaliteitsniveau wordt geboden, bijvoorbeeld indien de wijkwelzijnsinstellingen met professionele krachten werken waar de SES met vrijwilligers werkt.

Dat zou bovendien alleen zinvol zijn indien de wijkwelzijnsinstellingen ook andere doelstellingen nastreven, bijvoorbeeld indien zij er niet alleen op gericht zijn de deelnemers een prettige middag te bezorgen maar ook op identificatie van potentiële probleemkinderen en verdere begeleiding daarvan. Dit sluit weer aan bij het eerder genoemde onderscheid tussen vrijetijdsaanbod en interventieaanbod. Wij adviseren de raad om het bovenstaande mee te nemen in de voorwaarden die zij zal formuleren voor subsidiëring van de verschillende typen welzijnswerk.

3.10 BEREIK DOELGROEP

De effectiviteit en efficiëntie van het welzijnswerk worden medebepaald door de vraag of de doelgroepen die de gemeente wil bereiken met de activiteiten ook bereikt worden. Het aantal drempeloverschrijdingen en het bereik van de doelgroep (voorrangsscore) zijn onderdeel van sturingssystematiek, en daarmee heeft de gemeente goed inzicht in dit onderwerp.

Door het systeem van resultaatfinanciering worden de instellingen sterk gemotiveerd een groot bereik te halen en ook de juiste doelgroepen te bereiken. Indien dit immers niet (voldoende) lukt, heeft dit consequenties voor de hoogte van de subsidie voor het jaar daarop.

Het is daarmee zaak om met het opheffen van de systematiek van resultaatfinanciering te zorgen voor een alternatief systeem dat inzicht in bereik van doelgroepen waarborgt. Uiteraard geldt ook hier weer dat het belang van een dergelijk systeem varieert per type welzijnswerk. Ons inziens zouden de eisen aan het bereik (en het belang daarvan) dan ook opgenomen moeten worden in de voorwaarden die de gemeente zal stellen aan subsidiëring van de verschillende typen welzijnswerk.