

REKENKAMERONDERZOEK

naar de subsidierelatie

van de gemeente Stadskanaal
met de Stichting Welstad

Rekenkamercommissie Stadskanaal

Willem de Boer, RKC-lid/onderzoeker

25-08-2020

CONCLUSIES en AANBEVELINGEN

Inhoud van het onderzoek

De Rekenkamercommissie van Stadskanaal heeft onderzoek gedaan naar de subsidierelatie van de gemeente met Stichting Welstad. De gemeente verstrekt in 2020 een budgetsubsidie van € 3.217.300,- aan Stichting Welstad. Zij voert hiermee een breed scala aan welzijnstaken uit voor de inwoners van de gemeente Stadskanaal. Vanwege het grote financiële én maatschappelijke belang leent de subsidieverstrekking aan Stichting Welstad zich bij uitstek voor een rekenkameronderzoek. Het onderzoek richt zich op het handelingsperspectief van de gemeente met betrekking tot Stichting Welstad. Ofwel: in hoeverre stuurt de gemeente erop dat de subsidie aan Stichting Welstad zo goed mogelijk wordt ingezet om de betrokken welzijnsdoelen van de gemeente te halen? Het onderzoek gaat derhalve niet over de werkwijze en het functioneren van Stichting Welstad zelf. De RKC is niet 'in de keuken gaan kijken van Welstad'. De achterliggende gedachte hierbij is, dat naarmate de gemeente beter stuurt op de subsidierelatie dit ten goede zal komen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking aan Stichting Welstad en daarmee aan het halen van de betrokken welzijnsdoelen.

Korte **samenvattingen** van de bevindingen zijn te vinden aan het eind van de paragrafen over rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

CONCLUSIES

Bij de beoordeling van de bevindingen in dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie gebruik gemaakt van een vooraf opgesteld normenkader (zie bijlage 3). Op basis van het onderzoek moet worden vastgesteld dat de werkwijze van de gemeente Stadskanaal bij de subsidieverstrekking aan Stichting Welstad op alle punten voldoet aan het normenkader.

Dit leidt tot de volgende drie conclusies.

I. Conclusie over de rechtmatigheid/transparantie

De feitelijke werkwijze van de gemeente Stadskanaal bij de verstrekking van de jaarlijkse budgetsubsidie aan Stichting Welstad is transparant en (op enkele kleine, ondergeschikte puntjes na) geheel in overeenstemming met de betrokken regelgeving.

II. Conclusie over de doeltreffendheid

De gemeente Stadskanaal bepaalt welke welzijnsvoorzieningen Stichting Welstad moet leveren aan de inwoners van de gemeente. Hierbij stelt de raad op hoofdlijnen het welzijnsbeleid vast met een nadere uitwerking daarvan in de jaarlijkse programmabegroting in de vorm van ambities en beleidsvoornemens. Over de uitvoering legt Stichting Welstad jaarlijks op de voorgeschreven wijze verantwoording af aan de gemeente.

III. Conclusie over de doelmatigheid

Bij de verstrekking van de budgetsubsidie welzijnsvoorzieningen aan Stichting Welstad stuurt de gemeente Stadskanaal zo goed mogelijk op kostenbeheersing en daarmee op doelmatigheid. Deze werkwijze zorgt ervoor dat de gemeente en Stichting Welstad er redelijkerwijs alles aan doen om te bewerkstelligen dat de budgetsubsidie structureel zo goed mogelijk wordt benut voor het realiseren van welzijnsvoorzieningen voor inwoners van de gemeente Stadskanaal.

AANBEVELINGEN

Aanbeveling I. Overweeg de raad uitvoeriger te informeren over het werk van Stichting Welstad

De gemeenteraad wordt via de P&C-cyclus (begroting, voorjaarsnota en rekening) geïnformeerd over het werk van Stichting Welstad. Dit biedt op hoofdlijnen en in relatie tot de betrokken ambities van de gemeente een goed beeld van de inzet en resultaten van Stichting Welstad. Maar inherent aan deze vorm van informatieverstrekking is dat de raad niet een totaalbeeld krijgt van het werk van Welstad en de betekenis hiervan voor de inwoners van de gemeente. Zo'n toegankelijk totaalbeeld is wel te vinden in de Jaarrapportage 2019 'Samen Leven in Stadskanaal' van Stichting Welstad. Derhalve valt te overwegen om voortaan de Jaarrapportage van Stichting Welstad ter kennisname aan de raad te sturen.

Aanbeveling II: Overweeg de subsidieverlening met het bijbehorende Programma van Eisen naar voren te halen

De formele subsidieverlening voor de jaren 2019 en 2020 met de bijbehorende vaststelling van het jaarlijkse Programma van Eisen heeft plaatsgevonden nadat het betrokken subsidiejaar al voor één derde deel was verstreken. Logischer is om deze documenten vast te stellen voor aanvang van het nieuwe subsidiejaar. Maar belangrijk is ook om bij de voorbereiding van het nieuwe Programma van Eisen zo goed mogelijk gebruik te maken van de ervaringen en lessen uit het lopende subsidiejaar. Mede om het primaat van de gemeente nog verder te versterken zou overwogen kunnen worden om de (ambtelijke) voorbereiding van het nieuwe Programma van Eisen voortaan gelijk op te laten lopen met de voorbereiding van de nieuwe Programmabegroting. De tussenrapportage van Welstad over het lopende subsidiejaar is beschikbaar voor 1 oktober. Derhalve kunnen de maanden oktober en november worden gebruikt om de ervaringen van Welstad te verwerken in het nieuwe Programma van Eisen. Bij deze planning zou Stichting Welstad de formele subsidieaanvraag (pas) moeten indienen kort na de vaststelling van de Programmabegroting door de raad.

Aanbeveling III. Overweeg de Beleidsnota 0^e lijn 'Voor-, vroeg- en nazorg' te evalueren en zo nodig te actualiseren met een doorwerking in het Programma van Eisen voor Stichting Welstad

Met het oog op de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) heeft de raad van Stadskanaal in september 2014 de Beleidsnota 0^e lijn 'Voor-, vroeg- en nazorg' vastgesteld. Hierin staan de inhoudelijke kaders voor het gemeentelijke uitvoeringsbeleid op het gebied van voor-, vroeg- en nazorg. Doel hiervan is dat minimaal 80% van de huishoudens zich kan redden zonder geïndiceerde zorg en/of ondersteuning. De uitvoering van dit beleid is voor een substantieel deel belegd bij de Stichting Welstad.

Het gaat hierbij om een complex beleidsterrein met veel nieuwe ontwikkelingen sinds eind 2014. Derhalve verdient het overweging om de uitvoering van dit beleid te evalueren, mede op basis van de ervaringen van Welstad. Wellicht kan zo'n evaluatie inzichten opleveren om de preventieve werking van het welzijnsbeleid en de bijdrage die Welstad hieraan kan leveren nog verder te vergroten.

BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Rekenkamercommissie Stadskanaal
Mevrouw Y. Goedhart-Otten
Postbus 140
9500AC STADSKANAAL

uw kenmerk
uw brief van
ons kenmerk
bijlagen
onderwerp

7 juli 2020
Z-20-073957/D/20/182795
-
Bestuurlijke reactie op
Rekenkameronderzoek subsidierelatie
Stichting Welstad

Stadskanaal 20 augustus 2020
Datum verzending 20 augustus 2020

Geachte mevrouw Goedhart-Otten,

Op 7 juli 2020 ontvingen wij uw Rekenkameronderzoek naar de subsidierelatie van gemeente Stadskanaal met Stichting Welstad. Wij hebben in onze vergadering van 18 augustus 2020 kennisgenomen van dit Rekenkameronderzoek. In deze brief leest u onze bestuurlijke reactie.

Wij zijn verheugd dat de Rekenkamercommissie constateert dat er sprake is van een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende subsidieverstrekking van de gemeente Stadskanaal aan Stichting Welstad. Wij hechten zeer aan de geconstateerde transparantie, en zijn voornemens onze inspanningen binnen de subsidierelatie met Stichting Welstad zo voort te zetten dat de inwoners van de gemeente Stadskanaal zo optimaal mogelijk gebruik kunnen maken van de door Stichting Welstad uitgevoerde welzijnstaken.

De Rekenkamercommissie doet een drietal aanbevelingen, die wij hieronder van een reactie hebben voorzien.

Allereerst doet u de aanbeveling de gemeenteraad uitvoeriger over de werkzaamheden van Stichting Welstad te informeren. Wij zullen de inhoudelijke jaarrapportages van Stichting Welstad daarom vanaf heden aan de gemeenteraad toezenden. Daarnaast is het wat ons betreft wenselijk dat de directeur van Stichting Welstad op jaarlijkse basis door de gemeenteraad wordt uitgenodigd, om tijdens een informatief gesprek van gedachten te wisselen over de inzet van Stichting Welstad in de gemeente Stadskanaal.

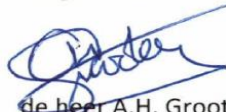

Als tweede beveelt de Rekenkamercommissie de gemeente aan de subsidieverlening voor een betreffend jaar af te ronden voor aanvang van dat jaar. Ons college is voornemens deze aanbeveling over te nemen.

De laatste aanbeveling van de Rekenkamercommissie hangt samen met de evaluatie van de Beleidsnota 0^e lijn 'Voor-, vroeg- en nazorg'. Wij delen uw mening dat de complexiteit van het beleidsterrein sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) mogelijk is toegenomen, en dat een evaluatie bij kan dragen aan verbeterde dienstverlening door Stichting Welstad. Wij zullen de gemeenteraad in de tweede helft van 2021 informeren over de evaluatie van de genoemde Beleidsnota.

In het kader van de samenstelling van de begroting 2021 en de meerjarenramingen voor de jaren daaropvolgend worden door ons college ook gesprekken gevoerd over de inzet van Stichting Welstad in het realiseren van de welzijnsdoelen die de gemeenteraad heeft gesteld. Wij zullen de gemeenteraad ook over die ontwikkelingen op de hoogte houden.

Wij danken de Rekenkamercommissie voor haar onderzoek en zien uit naar een prettige voortzetting van de samenwerking.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders


de heer A.H. Grooten
locosecretaris
mevrouw G. Brongers-Roffel
locoburgemeester

Inhoudsopgave

CONCLUSIES en AANBEVELINGEN	2
BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	4
1. INLEIDING	7
2. RECHTMATIGHEID	8
2.1. Inleiding en kaders voor de subsidieverstrekking	8
2.2 Begrotingsregels.....	8
2.3 Subsidierelatie	9
2.4 Procedures en termijnen bij verstrekking budgetsubsidie aan Welstad.....	12
2.5 Vermogensvorming	14
2.6 Accountantscontrole	16
2.7 Samenvatting van de bevindingen met betrekking tot rechtmatigheid.....	17
3. DOELTREFFENDHEID	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Koerswijziging in het Programma van Eisen 2015-2018	18
3.3 Doorwerking gemeentebeleid in uitvoering welzijnsvoorzieningen in 2019 en 2020	19
3.4 Wat biedt Welstad aan inwoners gemeente en hoe wordt de raad hierover geïnformeerd? ..	21
3.5 Samenvatting van de bevindingen met betrekking tot doeltreffendheid	24
4. DOELMATIGHEID	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Beoordeling werkwijze gemeente uit oogpunt van doelmatigheid	26
4.3 Samenvatting van de bevindingen met betrekking tot doelmatigheid	29
BIJLAGEN	30
Bijlage 1: Geraadpleegde documenten	30
Bijlage 2: Betekenis Stichting Welstad voor inwoners gemeente Stadskanaal	31
Bijlage 3: Onderzoeksvragen en normenkader	37

1. INLEIDING

De missie van de Rekenkamercommissie Stadskanaal is om door middel van onderzoek de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken en een positieve bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het bestuur. Hiertoe voert de RKC onderzoek uit naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en bestuur van de gemeente. Dit met het doel om van het verleden te leren hoe het in de toekomst beter kan.

Op basis van de gemeentebegroting 2020 bedraagt het subsidieplafond voor Welzijn en Zorg voor 2020 in totaal € 3.677.000,-. Hiervan gaat het leeuwendeel (namelijk € 3.217.300 ofwel bijna 90%) als budgetsubsidie¹ naar de Stichting Welstad (= onderdeel van de Tinten Welzijnsgroep). Zij voert hiermee een breed scala aan welzijnstaken uit voor de inwoners van de gemeente Stadskanaal. Vanwege het grote financiële én maatschappelijke belang leent de subsidieverstrekking aan Stichting Welstad zich bij uitstek voor een rekenkameronderzoek.

Het onderzoek richt zich op het handelingsperspectief van de gemeente met betrekking tot Stichting Welstad. Ofwel: in hoeverre stuurt de gemeente erop dat de subsidie aan Stichting Welstad zo goed mogelijk wordt ingezet om de betrokken welzijnsdoelen van de gemeente te halen? De focus van het onderzoek ligt dus op de subsidierelatie van de gemeente met Welstad. Het onderzoek gaat niet over de werkwijze en het functioneren van Stichting Welstad zelf. De RKC is dus niet 'in de keuken gaan kijken van Welstad'. De achterliggende gedachte hierbij is, dat naarmate de gemeente beter stuurt op de subsidierelatie (bijv. aan de voorkant met prestatie-indicatoren en/of subsidievoorwaarden en achteraf op basis van verslaglegging, verantwoording en evaluatie) dit ten goede zal komen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking aan Stichting Welstad en daarmee aan het halen van de betrokken welzijnsdoelen.

In paragraaf 2 wordt de rechtmatigheid (en transparantie) van de subsidieverstrekking onder de loep genomen.

Paragraaf 3 gaat over de doeltreffendheid van de subsidieverstrekking. De hamvraag hierbij is in hoeverre de doelen, ambities en beleidsvoornemens van de gemeente met betrekking tot welzijnsvoorzieningen leidend zijn voor en terugkomen in het takenpakket en de werkwijze van Stichting Welstad.

In paragraaf 4 wordt de doelmatigheid beoordeeld, ofwel in hoeverre stuurt de gemeente erop dat de subsidie aan Stichting Welstad zo goed mogelijk wordt benut voor de realisatie van welzijnsvoorzieningen voor inwoners van de gemeente.

In bijlage 2 wordt op hoofdlijnen beschreven wat Stichting Welstad doet voor de inwoners van de gemeente Stadskanaal.

1. Budgetsubsidie = een subsidie voor vooraf afgesproken activiteiten/kostenposten.

2. RECHTMATIGHEID

2.1. Inleiding en kaders voor de subsidieverstrekking

De Gemeentewet (artikel 149) en de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:23) bieden de juridische grondslag voor de verstrekking van subsidies. Op basis hiervan heeft de gemeente Stadskanaal de regelgeving voor de verstrekking van de budgetsubsidie aan Welstad uitgewerkt en vastgelegd in de volgende documenten:

- Algemene Subsidieverordening (ASV) gemeente Stadskanaal 2018;
- Subsidieregeling Welzijn en Zorg (SWZ) Stadskanaal 2018 + de jaarlijkse wijziging van de bijbehorende bijlage met de subsidieplafonds voor het eerstvolgende subsidiejaar;
- Beschikkingen tot verlening budgetsubsidie 2018, 2019 en 2020 aan Stichting Welstad;
- Programma van Eisen (PvE) Welzijnsvoorzieningen 2015-2018 respectievelijk het PvE 2019 (maart 2019) en het PvE 2020 (april 2020);
- Beschikking tot vaststelling van de budgetsubsidie 2018 aan Stichting Welstad;
- Jaarlijkse programmabegroting gemeente Stadskanaal met daarin o.a. het financiële kader voor de budgetsubsidie welzijnsvoorzieningen.

Hoofdvraag rechtmatigheid en transparantie: Voldoet de subsidieverlening van de gemeente Stadskanaal aan Stichting Welstad aan de formele eisen terzake en is de besluitvorming hierover transparant?

Nagegaan is of de verstrekking van de budgetsubsidie aan Stichting Welstad in de jaren 2018, 2019 en 2020 in lijn is geweest met de hiervoor bedoelde regelgeving. Hierbij is vooral ingezoomd op de volgende onderwerpen/aspecten:

- par. 2.2 Begrotingsregels met het budgetrecht van de raad
- par. 2.3 Subsidiëring in plaats van opdrachtverlening
- par. 2.4 Procedure en termijnen
- par. 2.5 Regels met betrekking tot vermogensvorming
- par. 2.6 Accountantscontrole

Paragraaf 2.7 bevat een samenvatting van de bevindingen over de rechtmatigheid en transparantie.

2.2 Begrotingsregels

De raad heeft het budgetrecht. Met de gemeentebegroting machtigt (autoriseert) de raad het college om geld uit te geven. Nagegaan is hoe dit z'n beslag heeft gekregen bij de verstrekking van de budgetsubsidie aan Stichting Welstad.

Het onderstaande overzicht (tabel 1) laat zien dat de raad – geheel in de lijn met zijn budgetrecht – jaarlijks in november de hoogte van de budgetsubsidie voor Stichting Welstad vaststelt. Vervolgens legt het college het door de raad vastgestelde bedrag vast in de bijlage van de Subsidieregeling Welzijn en Zorg met de subsidieplafonds voor het komende subsidiejaar. Zo nodig wordt de budgetsubsidie in het kader van de Voorjaarsnota door de raad met een begrotingswijziging aangepast. Als de subsidieverlening plaatsvindt voor de begrotingsvaststelling door de raad dan neemt het college daarover een voorbehoud op in de subsidiebeschikking.

Tabel 1

Autorisatie, verlening en vaststelling van de budgetsubsidie aan Stichting Welstad					
	Gemeente- begroting	SWZ SK: subsidie- plafond	Voorjaarsnota: begrotings- wijziging	Beschikking subsidieverlening	Beschikking subsidievaststelling
	november	december	voorjaar	Datum: zie onder	Datum: zie onder
2018	€ 3.028.600	€ 3.028.300	-	Beschikking 13-12-2017: € 3.028.600	Beschikking 27-05-2019 € 3.028.600
2019	€ 3.069.900 + € 17.000 = € 3.087.000	€ 3.087.789	+ € 78.000,=*)	Beschikking 27-03-2019: € 3.165.000	PM
2020	€ 3.217.300	€ 3.217.300	-	Beschikking 30-04-2020: € 3.217.300	PM

*) € 3.087.000 + € 17.000 (brede school) + € 19.000 + € 42.000 = € 3.165.000 (afgerond).

In de Subsidieregeling, bijlage subsidieplafonds staan tevens nog bedragen voor twee afzonderlijke projecten die nauw samenhangen met de budgetsubsidie.

Tabel 2

Subsidieplafonds voor twee afzonderlijke projecten van Stichting Welstad			
Project	2018	2019	2020
Klik-in-de-wijk	€ 12.055	€ 3.241,=	€ 3.289,=
Bewegen bij TDC en Wedeka	€ 17.000	*)	n.v.t.

*) Bedrag van € 17.000,= is meegenomen in de budgetsubsidie

2.3 Subsidierelatie

De gemeente Stadskanaal verstrekt aan Stichting Welstad gedurende een reeks van jaren een jaarlijkse budgetsubsidie voor de uitvoering van welzijnstaken. Is zo'n bestuursrechtelijke subsidieverhouding in dit geval geëigend? Of zou er sprake moeten zijn van een aanbestedingsplichtige opdracht op basis van een civiele rechtsverhouding?

Voorop staat dat het overheidsorgaan zelf kan kiezen tussen opdrachtverlening/aanbesteding of een subsidie. Het is dus aan de gemeente Stadskanaal om te beslissen of een concrete casus (met de bijbehorende financiële transactie) zich kwalificeert als een opdracht of als een subsidie. Wat Welstad betreft is de keus van de gemeente duidelijk. Zowel in het PvE Welzijnsvoorzieningen 2016-2018 als in het PvE 2019 en in het PvE 2020 kiest de gemeente expliciet voor een subsidierelatie. Dit op basis van beleidsmatige overwegingen, samengevat: Stichting Welstad is geworteld in de samenleving van Stadskanaal en heeft goed zicht op en ervaring met de doelgroepen, Welstad kan daardoor signalen snel en trefzeker oppakken, ook al vanaf jonge leeftijd dankzij de nauwe samenwerking met Stichting Peuterwerk, Welstad beschikt over de benodigde infrastructuur en werkt met veel enthousiaste vrijwilligers, er is sprake van een goede ketensamenwerking, inwoners en gemeente zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening, Welstad heeft op het gebied van bedrijfsvoering een overtuigende professionaliseringsslag gemaakt, werkt in goede samenwerking met de gemeente aan resultaatgericht werken op basis van de planning- en controlcyclus en een beleid-gestuurde contractfinanciering.

Of de keuze voor een subsidierelatie terecht is, kan worden beoordeeld op basis van het overzicht in tabel 3. Hierin worden aan de hand van 14 aspecten de verschillen tussen een 'overeenkomst' versus een 'subsidie' aangegeven. In geval van Stichting Welstad is het beeld duidelijk: bij vrijwel alle aspecten zijn de specifieke kenmerken van een subsidie van toepassing op Stichting Welstad.

Het overzicht op basis van de 14 aspecten is opgesteld door de PIANOo-vakgroep Aanbestedingsrecht van het ministerie EZK.

Op zichzelf beschouwd is geen enkel criterium doorslaggevend. Als in een concrete casus veel kenmerken van een 'overeenkomst' van toepassing zijn en weinig van een 'subsidie', dan is er waarschijnlijk sprake is van een overheidsopdracht. Als er sprake is van een grote vermenging van kenmerken, dan wordt in de praktijk vaak gekozen voor een subsidie.

Leeswijzer: de kenmerken die het meest toepasselijk zijn voor Stichting Welstad zijn met een **rode kleur** gemarkeerd.

Tabel 3

Verschillen tussen overeenkomst/opdrachtverlening en subsidie		
Aspect	Overeenkomst	Subsidie
1. Definitie	Definitie in Boek 6 artikel 213 BW = een meezijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.	Definitie in artikel 4:21 Awb = de aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.
2. Handeling	Tweezijdige handeling (aanbod en aanvaarding, wederkerigheid).	Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking; in beginsel geen prestatieplicht.)
3. Activiteit	Uitvoeren van werken, leveren van diensten of goederen door derden aan de overheid, meestal ten behoeve van de uitvoering van eigen taken van het bestuursorgaan. Er is vaak een markt voor de activiteiten. Concurrentiestelling in principe mogelijk. Voor opdrachtnemer gaat het om een commerciële activiteit.	Vaak voor activiteiten die te maken hebben met het 'algemeen belang' , waarbij subsidieverstrekker (vaak) belang heeft bij (het in stand houden van) activiteiten van de individuele aanvrager ten behoeve van derden. Concurrentiestelling op een markt vaak niet goed mogelijk.
4. Aanbestedingsplicht	Bij aangaan overeenkomst: vaak aanbestedingsplicht ingevolge bestuurlijk aanbestedingsbeleid of Europese aanbestedingsrichtlijn.	Bij aangaan subsidierelatie: geen expliciete aanbestedingsverplichting ingevolge Awb of subsidieverordening.
5. Plicht/recht	Zelfs bij voldoen aan vereisten inzake selectie en gunning in de aanbesteding: geen plicht tot gunnen opdracht/ aangaan overeenkomst (onder voorbehoud van precontractuele eisen van redelijkheid en billijkheid en goede trouw).	Bij voldoen aan (objectieve) subsidiecriteria: recht op betaling subsidie.
6. Marktconform	Aanbesteding gericht op verrichten activiteiten tegen het gunningscriterium laagste prijs of economisch voordeligste inschrijving/ meest scherpe en marktconforme vergoeding.	Subsidie gericht op het hoe dan ook laten verrichten van activiteiten. Kan een meer of minder dan marktconforme vergoeding voor noodzakelijk zijn (anders wordt activiteit die in algemeen belang is namelijk mogelijk niet uitgevoerd).
7. Voorwaarden e.d.	Branchevoorwaarden, inkoopvoorwaarden, contractvoorwaarden van toepassing.	Subsidieregeling, -criteria en -voorwaarden (verordening bestuursorgaan of wettelijk kader veelal vereist) van toepassing.
8. Initiatief	Initiatief bij opdrachtgever, die zijn behoefte stelt en formuleert in programma van eisen (PvE) waarna een aanbesteding volgt.	Initiatief bij subsidieaanvrager, die behoefte aan subsidie moet aantonen; door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen.

9. Recht	Burgerlijk rechter is geschilbeslechtende instantie. Civiele rechtsgang. De regels m.b.t. tot de rechtsbescherming van inschrijvers en gegadigden bij Europese opdrachten en procedures zijn opgenomen in de Aanbestedingswet.	Bestuursrecht van toepassing op subsidie. Bij bezwaar/beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkend bestuursorgaan en bestuursrechter (Awb).
10. Niet nakomen	Bij niet nakoming overeenkomst: nakoming overeenkomst kan worden gevorderd. Afdwingbaarheid van de overeenkomst. Afspraken gemaakt onder bezwarende titel (d.w.z. tegen betaling, ofwel tegen geld of op geld waardeerbaar). Bij de oplevering van het eindproduct/dienst gaat het eigendom vaak over naar de opdrachtgever en wordt sterker gestuurd op de formulering van de inhoud ervan.	Bij niet nakomen subsidiecriteria: lagere subsidie of nihilvaststelling en terugvorderingsmogelijkheid wegens onverschuldigde betaling. Prestatie tegenover subsidie niet of beperkt afdwingbaar. Hoe meer resultaatverplichtingen zijn vereist of zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (zie ook artikel 4:36 Awb), hoe eerder een subsidie de richting van overeenkomst opgaat.
11. Vergoeding & betaling	Facturen voor wederprestatie op grond van overeenkomst worden veelal betaald na (deel) prestatie.	Bij subsidie is vaak sprake van bevoorschotting op basis van liquiditeitsbehoefte van de subsidie-vragende instelling. Het gaat om werkelijke gemaakte en betaalde kosten.
12. Idem	Btw verschuldigd.	Geen btw verschuldigd (behalve bij prijssubsidies).
13. Idem	In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge mogelijk.	Vergoeding deel van de kosten (geen vergoeding winst mogelijk).
14. Idem	Betaling voor aan opdrachtgever geleverde goederen of diensten.	Vooraf stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang), levering (werkzaamheden of diensten) niet per se aan subsidieverstrekker.

Bron: PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden, ministerie EZK

Het overzicht laat zien dat in geval van Stichting Welstad een subsidierelatie voor de hand ligt. Op twee aspecten wordt hieronder nader ingegaan.

Aspect 8. Initiatief

Bij opdrachtverlening neemt het overheidsorgaan het initiatief, bijv. door het opstellen van een Programma van Eisen (PvE) op basis waarvan een aanbesteding plaatsvindt.

Bij een subsidie neemt primair de subsidieaanvrager het initiatief om bijv. bepaalde taken uit te voeren. Het overheidsorgaan kan hierbij vooraf en/of later (nadere) subsidievoorwaarden opstellen (en bijv. vastleggen in een PvE) voor een eventuele subsidieverlening.

Uit oogpunt van rechtmatigheid is het dus zaak dat Stichting Welstad tijdig een goed uitgewerkte subsidieaanvraag indient op basis waarvan burgemeester en wethouders een besluit nemen over de subsidieverlening met de bijbehorende subsidievoorwaarden en –verplichtingen.

Aspect 10: Afdwingbaarheid

In principe kan er ook bij een subsidierelatie sprake zijn van een overheidsopdracht met een aanbestedingsverplichting. In dit verband is met name aspect 10 (niet nakomen ofwel afdwingbaarheid) van belang.

Een subsidiebeschikking is een eenzijdige rechtshandeling waarbij de ontvanger zich niet verbindt tot het leveren van een tegenprestatie. Een belangrijk kenmerk van een subsidie is (en moet zijn), dat er geen afdwingbare verplichting bestaat om het gesubsidieerde werk ook uit te laten voeren. De subsidieverstrekker kan prestaties dus niet (of maar in heel beperkte mate) afdwingen bij de subsidieontvanger. Deze kan er namelijk voor kiezen om de prestaties niet te leveren. In dat geval en/of bij het niet nakomen van subsidievoorwaarden en –criteria volgt een lagere subsidie- of een nihilvaststelling met zo nodig een terugvordering van subsidievoorschotten wegens onverschuldigde betaling. Alleen als de subsidieontvanger zich houdt aan de subsidievoorwaarden en -verplichtingen, komt ze daadwerkelijk voor de subsidie in aanmerking.

Tegen deze achtergrond is het uit oogpunt van rechtmatigheid zaak om bij een subsidie niet te ver te gaan in het vastleggen van resultaatverplichtingen. Want hoe strakker dit wordt geregeld of wordt vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst die aan de subsidiebeschikking is gekoppeld, hoe meer een subsidie de richting opgaat van een overeenkomst onder bezwarende titel (met de bijbehorende aanbestedingsverplichting).

Tot slot:

In de stukken van en over Stichting Welstad worden soms begrippen gebruikt die horen bij opdrachtverlening en/of aanbesteding, zoals ‘offerte’, ‘aangebesteding’, ‘opdracht’ of ‘prestatieverplichtingen’. Duidelijk mag zijn dat dergelijke begrippen niet passen binnen een subsidierelatie.

2.4 Procedures en termijnen bij verstrekking budgetsubsidie aan Welstad

Eerst wordt stilgestaan bij de betrokken bepalingen in de Algemene Subsidieverordening (ASV) 2018 gemeente Stadskanaal en de Subsidieregeling Welzijn en Zorg (SWZ) 2018 Stadskanaal. Daarna wordt bekeken of de uitvoering hiermee in lijn is.

Aanvraagtermijn subsidie

1. Een aanvraag om een subsidie die per kalenderjaar wordt verstrekt, wordt ingediend uiterlijk **1 juni** voorafgaand aan het jaar of de jaren waarop de aanvraag betrekking heeft (ASV 2018, artikel 7, lid 1 aanvraagtermijn).
2. Bij subsidieregeling kunnen andere termijnen worden gesteld (ASV 2018, artikel 7 lid 5). Op basis hiervan is in de **Subsidieregeling 2018** vastgelegd dat B&W in bijzondere gevallen op verzoek van de aanvrager kunnen afwijken van het bepaalde in artikel 7 van de ASV 2018 en de in deze regeling opgenomen bepalingen met betrekking tot de aanvraagtermijn (SWZ 2018 artikel 1.4 Procedurebepaling).
3. Als uitvloeisel hiervan staat in het PvE 2019 Welzijnsvoorzieningen dat *‘het jaarwerkplan en begroting worden ingediend voor 15 oktober voorafgaand aan het betrokken subsidiejaar. Een uitzondering hierop vormt het startjaar van een nieuwe periode wanneer een nieuw PvE wordt opgesteld. Aanlevering gebeurt dan in onderling overleg’*.

Beslistermijn

4. B&W beslissen op een aanvraag om een subsidie als bedoeld in de ASV, artikel 7, lid 1 **uiterlijk op 31 december** van het jaar waarin de aanvraag is ingediend (ASV 2018, artikel 8 Beslistermijn).
5. Bij subsidieregeling kunnen andere termijnen worden gesteld (ASV 2018, artikel 8 lid 3). Let op: van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt in de Subsidieregeling 2018 (hierin staat dus geen bepaling over een andere beslistermijn).

Eindverantwoording subsidies van meer dan € 50.000,-

6. In geval van een subsidie die per kalenderjaar wordt verstrekt, dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling **uiterlijk in op 1 juni** van het jaar dat volgt op het betrokken subsidiejaar (ASV 2018, art. 17, lid 1a).
7. Bij subsidieregeling kunnen andere termijnen worden vastgesteld of andere gegevens worden verlangd (ASV 2018, artikel 17 lid 6). Let op: van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt in de Subsidieregeling 2018.
8. In het PvE Welzijnsvoorzieningen 2019 en in het PvE 2020 staat: *‘Stichting Welstad levert de inhoudelijke en financiële jaarverslagen in voor 1 juni volgend op het betrokken subsidiejaar. Op basis hiervan stellen B&W de definitieve subsidie vast’.*

Inhoudelijke tussenrapportage

9. De ASV en de Subsidieregeling zeggen hier niks over. In het PvE 2019 en in het PvE 2020 staat dat *‘Stichting Welstad één keer jaar maar uiterlijk op 1 oktober een inhoudelijke tussenrapportage aanlevert over de eerste 6 maanden van het lopende subsidiejaar’.*

Tabel 4

Samenvatting relevante bepalingen en feitelijke werkwijze				
	ASV 2018	Subsidieregeling	PvE	Feitelijke werkwijze
Indiening subsidieaanvraag /begroting	Voor 1 juni van het voorafgaande jaar (ASV, art. 7).	B&W kunnen andere termijn vaststellen (SZW art. 1.4).	Indienings-termijn in overleg.	Begroting 2018 Welstad ingediend op 17-11-2017. Indiening begroting 2019 Welstad met een impliciete subsidie-aanvraag op 12-03-2019. Indiening subsidieaanvraag en begroting 2020 Welstad op 30-10-2019.
Beslistermijn college subsidieverlening	Voor 31-12 van het voorafgaande jaar (ASV art. 8).	Geen andere termijn.	n.v.t.	Beschikking subsidieverlening: - voor 2018: op 13-12-2017 - voor 2019: op 27-03-2019 - voor 2020: op 30-04-2020
Indiening Jaarverslag c.a.	Voor 1 juni (ASV art. 17).	Geen andere termijn.	Voor 1 juni	Indiening jaarverslag c.q. verantwoording 2018/2019 door Welstad in mei 2019/2020 .
Halfjaar-rapportage	*)	n.v.t.	Voor 1 oktober	Indiening halfjaarrapportage 2019 door Welstad op 26 september 2019 .

**) In de ASV 2018, artikel 13 is bepaald dat bij subsidies > € 50.000 tussentijds rekening en verantwoording moet worden afgelegd.*

Bevindingen over de procedure en termijnen: toetsing praktijk aan de regels

- a. In 2019 én in 2020 gaat een nieuwe subsidieperiode van start met een nieuw PvE. Dit betekent dat de indieningstermijn in onderling overleg kan worden vastgesteld. In de stukken is hiervoor geen concrete datum te vinden. Wat opvalt is dat Stichting Welstad voor 2019 geen formele subsidieaanvraag heeft ingediend, wat wel in de rede had gelegen omdat de vorige subsidieperiode 2016 t/m 2018 inmiddels was verstreken. In plaats hiervan is volstaan met het indienen van een begroting voor 2019. Dit is gebeurd in overleg met de gemeente en had te maken met vertraging bij de voorbereiding van het nieuwe PvE voor 2019.
- b. De beschikking voor de verlening van de budgetsubsidie voor 2019 is gedateerd op 27-03-2019 en die voor 2020 op 30-04-2020. In samenhang hiermee is het PvE voor 2019 pas in mei 2019 formeel vastgesteld en het PvE 2020 pas eind april 2020. Voor de duidelijkheid: Welstad heeft de begroting en subsidieaanvraag voor 2020 gebaseerd op het PvE 2019.
- c. Stichting Welstad heeft de halfjaarrapportages 2018 en 2019 en de Jaarrapportages 2018 en 2019 tijdig en op de voorgeschreven wijze ingediend.

2.5 Vermogensvorming

Eerst wordt aangegeven wat hierover is vastgelegd in de ASV 2018, de Subsidieregeling en/of in het PvE. Daarna wordt bekeken of de betrokken bepalingen consistent en duidelijk zijn én of de uitvoering conform is.

Regelgeving

1. Bij de **subsidieaanvraag** moeten gegevens worden verstrekt over de stand van de egalisereserve² op het moment van de aanvraag (ASV 2018, artikel 6).
2. De ontvanger van een subsidie dient het verzoek om toestemming tot het mogen vormen van een egalisereserve en/of bestemmingsreserve of voorziening uiterlijk gelijktijdig met de **aanvraag voor de subsidieverlening** in (SWZ 2018, artikel 1.3, lid 2).
3. Bij **verleningsbeschikking** kan worden bepaald dat de subsidieontvanger van een per kalender of boekjaar verstrekte subsidie die meer dan € 50.000,= bedraagt, een egalisereserve als bedoeld in artikel 4:72, eerste lid van de Awb vormt ((ASV 2018, artikel 14 lid 1).
4. Als een subsidieontvanger een hogere egalisereserve vormt dan het door B&W vastgestelde percentage ten opzichte van het laatstelijk verleende subsidiebedrag of de jaarlijkse toevoeging aan de egalisereserve meer is dan het door B&W vastgestelde maximale hoogte, dan kan dit leiden tot een lagere subsidie vaststelling of tot een intrekking of wijziging van de subsidieverstreking (verlening en vaststelling). (ASV 2018, art. 14, lid 4).
5. In het **Programma van Eisen 2015-2018** is een norm vastgelegd voor de algemene reserve ten bedrage van **5%** van de gerealiseerde exploitatielasten.
6. Zo'n norm ontbreekt in het **PvE 2019** en in het **PvE 2020** waarin ter zake het volgende is vastgelegd: *'Volgens de ASV 2018 is, ten aanzien van verstrekte subsidies, toestemming vereist voor het vormen van reserves en voorzieningen. In overleg met onder meer Stichting Welstad is vastgelegd over welke reserves en voorzieningen de stichting de beschikking heeft en wat hiervoor de normen zijn. Voor alle reserves en voorzieningen is een onderbouwing aanwezig. Als onderdeel van de verantwoording levert Stichting Welstad een overzicht aan dat inzicht geeft in de ontwikkeling van reserves en voorzieningen. Dit overzicht geeft tevens inzicht in het weerstandsvermogen van de Stichting'*.

Het PvE 2019 en het PvE 2020 bevatten geen format *'E2. Reserves en voorzieningen'* en geen norm voor de algemene reserve.

2. Egalisereserve = een 'schommelreserve' waarmee een overschot in het ene jaar kan worden gebruikt om een tekort in een ander jaar op te vangen.

Bevindingen:

- Zoals hiervoor aangegeven heeft Stichting Welstad voor 2019 geen expliciete subsidie-aanvraag ingediend. Voor 2020 is wel zo'n formele aanvraag ingediend. In beide gevallen (2019 en 2020) is geen schriftelijk verzoek om toestemming ingediend tot het mogen vormen van een egaliseringsreserve en/of bestemmingsreserve of voorziening (zoals bedoeld in de ASV 2018 en SWZ 2018).
- In lijn met de ASV 2018 zijn zowel in het PvE 2016-2018 als in het PvE 2019 en het PvE 2020 bepalingen opgenomen over het vormen van reserves en voorzieningen.
- In het PvE 2016-2018 is een expliciete norm vastgelegd voor de algemene reserve ad 5% van de gerealiseerde exploitatielasten. In het PvE 2019 en het PvE 2020 ontbreekt zo'n norm en wordt enkel verwezen naar afspraken die hierover met stichting Welstad zijn gemaakt. In de stukken is niet terug te vinden wat deze afspraken inhouden.
- Stichting Welstad legt in de Jaarrapportages over 2018 en 2019 expliciet verantwoording af over de reserves en voorzieningen (zie tabel 5 die zich kortheidshalve beperkt tot de algemene reserve).

Tabel 5

Format E2: Stand van zaken reserves en voorzieningen 2018 (bijlage bij verantwoording budgetsubsidie)					
Algemene reserve: stand 01-01-2018	Bij = bedrijfs- resultaat 2018	Af	Stand 31-12-2018	Realisatie	Norm
€ 120.442	€ 11.071	-	€ 131.513	3,8%	5% van de gerealiseerde totale opbrengsten
Conclusie: de algemene reserve per ultimo 2018 blijft met 3,8% ruim binnen de norm van 5% zoals vastgelegd in het PvE 2016-2018.					
Format E2: Stand van zaken reserves en voorzieningen 2019 (bijlage bij verantwoording budgetsubsidie)					
Algemene reserve: stand 01-01-2019	Bij = bedrijfs- resultaat 2019	Af	Stand 31-12-2019	Realisatie	Norm
€ 131.513	€ 3.818	-	€ 133.331	3,9%	Geen norm in PvE 2019
Conclusie: de algemene reserve per ultimo 2019 blijft met 3,9% ruim binnen de norm van 5% die Welstad hanteert in de Jaarrapportage 2019.					

Toelichting op tabel 5:

Toetsing omvang van de algemene reserve **per ultimo 2018** aan de norm:

- Welstad hanteert als norm: 5% van de gerealiseerde totale opbrengsten = 5% van € 3.460.865 = **€ 173.043,=**. Opmerking: dit bedrag staat niet expliciet in het jaarverslag van Welstad + formats 2018, maar is daaruit afgeleid.
- de gemeente hanteert in het PvE 2015-2018 als norm: 5% van de gerealiseerde exploitatiekosten = 5% van € 3.426.000 = **€ 171.300,=** (bron = collegevoorstel vaststelling budgetsubsidie 2018).

Toetsing omvang van de algemene reserve **per ultimo 2019**:

- In het PvE 2019 is hiervoor geen norm vastgelegd;
- In de Jaarrapportage 2019 hanteert Welstad hiervoor dezelfde norm van 5% als in 2018.

Naast de algemene reserve beschikt Welstad in 2018 over zeven en in 2019 over zes bestemmings-reserves en over twee voorzieningen. De gegevens hierover met de bijbehorende verantwoording staan in het format E2 bij de Jaarrapportages 2018 en 2019 van Welstad.

De bestemmingsreserves bedragen per 31-12-2019 in totaal € 480.750,= voor ziektevervanging, studiekosten, scholingsuren, transitiekosten en revitalisering gebouwen. De twee voorzieningen (voor het loopbaanbudget en voor de fondsen onderhoud en inventaris) bedragen per eind 2019 in

totaal € 86.014,= Ook bij de bestemmingsreserves en voorzieningen blijft Stichting Welstad ultimo 2018 en ultimo 2019 binnen de betrokken normen.

2.6 Accountantscontrole

Hiervoor gelden de volgende bepalingen:

- **ASV 2018, artikel 17. Eindverantwoording subsidies van meer dan € 50.000,=**
- lid d. Bij subsidies vanaf € 100.000,= bevat de aanvraag tot subsidievaststelling een controleverklaring, opgesteld door een onafhankelijk accountant.
- In de verleningsbeschikking 2019 dd. 14-03-2019 staat hierover: *‘Conform de ASV-2018 kent de verantwoording van de budgetsubsidie een accountantscontrole en –verklaring. De verklaring van de accountant vermeldt expliciet de controle van de financiële verantwoordingsbijlagen voor de budgetsubsidie’.*

In lijn met deze bepalingen heeft de accountant de jaarstukken 2018 en 2019 beoordeeld en voorzien van de onderstaande verklaringen:

Uittreksel uit ‘Beoordelingsverklaring’ dd. 27-05-2019 van de accountant bij de Jaarrapportage 2018 van Welstad

‘De accountant heeft de door hem gewaarmerkte verantwoording ‘Urenverantwoording uitvoeringsovereenkomst 2018’ van de Stichting Welstad beoordeeld. Deze verantwoording bestaat uit een urenoverzicht per aandachtsveld en de financiële vertaling. De werkzaamheden uitgevoerd in het kader van een beoordelingsopdracht op basis van de Nederlandse Standaard 2400 zijn aanzienlijk beperkter dan die uitgevoerd in het kader van een controleopdracht verricht in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden. Derhalve brengen wij geen controleoordeel uit.

Conclusie accountant

Op grond van onze beoordeling is ons niets gebleken op basis waarvan wij zouden moeten concluderen dat de verantwoording niet is opgesteld conform de bepalingen in de subsidievoorwaarden van de gemeente Stadskanaal’.

Uittreksel uit de ‘Controleverklaring’ dd. 29-05-2019 van de accountant bij de ‘Verantwoording budgetsubsidie Welzijnsvoorzieningen Welstad 2019’.

‘Ons oordeel

Wij hebben de bijgaande, door ons gewaarmerkte verantwoording ‘Verantwoording budgetsubsidie Welzijnsvoorzieningen Welstad 2019’ van Stichting Welzijnsorganisatie Welstad in de gemeente Stadskanaal gecontroleerd. Naar ons oordeel is de verantwoording van Stichting Welzijnsorganisatie Welstad in alle van materieel belang zijnde aspecten opgesteld in overeenstemming met de subsidievoorwaarden. De verantwoording is opgesteld op basis van de voorwaarden zoals omschreven in de subsidiebeschikking van de gemeente Stadskanaal dd. 14 maart 2019 met kenmerk Z-19-052647/D/19/139686’

2.7 Samenvatting van de bevindingen met betrekking tot rechtmatigheid

Samenvatting bevindingen:

- a. Conform zijn budgetrecht stelt de raad jaarlijks in de programmabegroting het bedrag vast voor de budgetsubsidie aan Stichting Welstad. Dit bedrag is leidend voor de verdere procedure en werkwijze van de gemeente met betrekking tot Stichting Welstad.
- b. De keus van de gemeente Stadskanaal om bij de uitvoering van het welzijnsbeleid te kiezen voor subsidiëring is in lijn met de betrokken wet- en regelgeving. In de stukken van en over Stichting Welstad zijn in het verleden soms begrippen gebruikt die horen bij opdrachtverlening en/of aanbesteding en derhalve niet passen bij een subsidierelatie.
- c. De feitelijke werkwijze bij de aanvraag en verlening van de budgetsubsidie aan Stichting Welstad komt over het algemeen goed overeen met de betrokken regelgeving. Het enige wat mist, zijn een formele subsidieaanvraag voor 2019 en een jaarlijks verzoek om toestemming tot het mogen vormen van reserves of voorzieningen.
- d. In lijn met de Algemene Subsidieverordening (ASV) 2018 zijn in het PvE 2016-2018, in het PvE 2019 en in het PvE 2020 bepalingen opgenomen over het vormen van reserves en voorzieningen. In het PvE 2016-2018 is een expliciete norm vastgelegd voor de algemene reserve ad 5% van de gerealiseerde exploitatielasten. In het PvE 2019 en in het PvE 2020 ontbreekt zo'n norm en wordt enkel verwezen naar afspraken die hierover met stichting Welstad zijn gemaakt. In de stukken is niet terug te vinden wat deze afspraken inhouden.
- e. De feitelijke werkwijze bij de (uit oogpunt van control essentiële) inhoudelijke en financiële jaarrapportage en verantwoording is transparant en conform de betrokken bepalingen. Zo heeft Stichting Welstad de halfjaarrapportages 2018 en 2019 en de Jaarrapportages 2018 en 2019 tijdig en op de voorgeschreven wijze ingediend. Ook de werkwijze bij de beoordeling van de vermogensvorming in 2018 en de vaststelling van de budgetsubsidie 2018 voor Stichting Welstad is conform de regels.
- f. De formele subsidieverlening voor de jaren 2019 en 2020 en de bijbehorende vaststelling van het PvE 2019 resp. PvE 2020 heeft plaatsgevonden in april/mei van het lopende subsidiejaar (en dus niet voorafgaand aan het subsidiejaar).

3. DOELTREFFENDHEID

3.1 Inleiding

De Rekenkamercommissie wil met dit onderzoek nagaan in hoeverre het gemeentebestuur zijn sturings- en controlemogelijkheden gebruikt om met de subsidie aan Welstad een maximale bijdrage te leveren aan de betrokken welzijnsdoelen van de gemeente Stadskanaal.

Hoofdvraag doeltreffendheid: Hoe stuurt de gemeente erop, dat de subsidie aan Stichting Welstad maximaal bijdraagt aan de betrokken (welzijns)doelen van de gemeente Stadskanaal?

Bij de beantwoording van deze vraag zijn met name de jaren 2019 en 2020 beoordeeld. Het jaar 2018 is alleen zijdelings bekeken omdat de programmabegroting 2018 nog op de oude leest is geschoeid (zonder koerslijnen/ambities) en dit jaar nog valt onder het 'oude' PvE 2015-2018. Wel wordt nadrukkelijk ingegaan op dit PvE omdat hierin een belangrijke koerswijziging is ingezet voor het welzijnsbeleid én de werkwijze van Welstad.

3.2 Koerswijziging in het Programma van Eisen 2015-2018

Als onderdeel van het nieuwe stelsel van zorg en welzijn is op 1 januari 2015 de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) in werking getreden met regels voor de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. In dit verband heeft de raad van Stadskanaal in september 2014 de Beleidsnota 0^e lijn 'Voor-, vroeg- en nazorg' vastgesteld. Hierin staan de inhoudelijke kaders voor het gemeentelijke uitvoeringsbeleid op het gebied van voor-, vroeg- en nazorg. Het doel hiervan is dat minimaal 80% van de huishoudens zich kan redden zonder geïndiceerde zorg en/of ondersteuning. Daarom is het nieuwe welzijnsbeleid van de gemeente erop gericht om inwoners zoveel als mogelijk in hun eigen kracht te zetten en op het behoud en versterken van de leefbaarheid in de dorpen en wijken. Voor een substantieel deel is de uitvoering van dit beleid belegd bij de Stichting Welstad. De invoering van de Wmo 2015 brengt derhalve een belangrijke koerswijziging met zich mee voor de werkwijze van Welstad. Deze door de gemeente beoogde koerswijziging is vastgelegd in het PvE Welzijnsvoorzieningen 2015-2018 met als hoofdpunten:

- Om de sociale duurzaamheid te borgen, is een kanteling nodig in de ondersteuning. Van de gemeente wordt niet langer compensatie verwacht maar een bijdrage aan de zelfredzaamheid en participatie van de inwoners met een hulpvraag. Er vindt een kanteling plaats van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Derhalve ligt de nadruk in het PvE op het tot stand brengen van zelf- en samen redzame inwoners, dorpen en wijken.
- Zelfredzaamheid omvat meerdere domeinen en beleidsterreinen. Om de doelstelling van minimaal 80% te halen, is een gezamenlijke en integrale aanpak noodzakelijk. Hierbij is een verschuiving nodig van de dienstverlening rond zorg en ondersteuning 'naar voren in de keten'. De uitdaging ligt derhalve in het versterken van de eigen kracht van individuele burgers, wijken en dorpen.

Deze nieuwe aanpak vraagt van de Stichting Welstad een andere manier van werken. Daarom is het PvE 2015-2018 niet meer gericht op afzonderlijke beleidsvelden en doelgroepen, maar op drie integrale aandachtsvelden:

- Woon-werk en leefomgeving: het versterken, stimuleren en faciliteren van bewonersparticipatie, basisvoorzieningen en vrijwilligersorganisaties in wijken en dorpen;
- Ondersteuning en activering van individuele inwoners met een hulpvraag;
- Jeugd: ieder kind krijgt de kans om zich (naar vermogen) te ontwikkelen tot een zelfredzame volwassene.

Per aandachtsveld zijn opdrachten, voorwaarden/prestaties, kengetallen en indicatoren vastgelegd.

Deze geven aan wat Stichting Welstad moet leveren en/of welke resultaten Welstad moet bereiken. Let op: Uit het Jaarverslag 2018 van de Stichting Welstad blijkt, dat Welstad volop bezig is om de nieuwe werkwijze zo goed mogelijk in praktijk te brengen.

3.3 Doorwerking gemeentebeleid in uitvoering welzijnsvoorzieningen in 2019 en 2020

De basis en de inhoudelijke kaders voor het gemeentelijke welzijnsbeleid zijn vastgelegd door de raad en vervolgens nader uitgewerkt door het college. Eén en ander heeft z'n beslag gekregen in de volgende documenten:

- *Beleidsnota 0^e lijn 'Voor-vroeg- en nazorg' met de inhoudelijke kaders voor het gemeentelijke uitvoeringsbeleid op het gebied van voor-, vroeg- en nazorg (vaststelling door de raad in september 2014);*
- *'Werkplan Gezonde Gezinnen': integrale uitvoering van preventieve zorg en positieve gezondheid voor jeugd en gezin (vaststelling door college in december 2018);*
- *'Nota wijkgericht werken in onze organisatie' met afspraken over het wijkgericht werken;*
- *Programmabegroting 2019 gemeente Stadskanaal;*
- *Programmabegroting 2020 gemeente Stadskanaal;*
- *'Programma van Eisen Welzijnsvoorzieningen 2019' (vaststelling door college in maart 2019);*
- *'Programma van Eisen Welzijnsvoorzieningen 2020' (idem in april 2020).*

Programma van Eisen Welzijnsvoorzieningen (PvE) 2019 en PvE 2020

Op basis van het gemeentelijke welzijnsbeleid is de gevraagde inzet van Stichting Welstad vastgelegd in het PvE 2019 respectievelijk in het PvE 2020. Beide programma's bestaan uit vier aandachtvelden, die vervolgens zijn uitgewerkt in opdrachten met een beschrijving van de voorwaarden/prestaties en de bijbehorende kengetallen en indicatoren (deels in de vorm van inzet, deels als resultaten). Stichting Welstad moet op basis van de door de gemeente benoemde kengetallen en indicatoren (en op basis van haar eigen registratie) twee keer per jaar verslag doen over de uitvoering en de behaalde resultaten. En wel in de tussenrapportage (voor 1 oktober van het lopende subsidiejaar) en in het Jaarverslag (voor 1 juni na afloop van het subsidiejaar). Daarnaast moet Stichting Welstad onder meer een twee jaarlijks ketenpartner-tevredenheidsonderzoek overleggen.

Tabel 6

PvE Welzijnsvoorzieningen 2019 en 2020: vier aandachtvelden met 20 opdrachten	
Aandachtvelden	Nadere uitwerking in opdrachten (voorwaarden/prestaties) met de bijbehorende kengetallen en indicatoren
I. Samenlevingsopbouw: Stimuleren, activeren, verbinden en versterken	Uitwerking in 8 opdrachten en 4 kengetallen en indicatoren
II. Begeleiding individueel en collectief	Uitwerking in 5 opdrachten en 15 kengetallen en indicatoren
III. Jeugd- en opvoedondersteuning	Uitwerking in 5 opdrachten en 10 kengetallen en indicatoren
IV. Informele zorg (met name ondersteuning mantelzorg)	Uitwerking in 2 opdrachten en 8 (PvE 2019) respectievelijk 3 (PvE 2020) kengetallen en indicatoren.

Doorwerking programmabegroting 2019 in het PvE 2019 voor Welstad

De begroting 2019 op hoofdlijnen bestaat uit drie koerslijnen met in totaal 54 ambities. Drie ambities hebben (mede) betrekking op activiteiten van Welstad (zie tabel 7).

De beleidsbegroting bestaat uit het Programmaplan met o.a. vier programma's. Deze programma's zijn verder uitgewerkt in Taakvelden met bijbehorende activiteiten, beleidsindicatoren, lasten en baten en meerjarenramingen. In drie programma's staan beleidsvoornemens die mede betrekking hebben op activiteiten van Welstad (zie tabel 7).

Nagegaan is in hoeverre de hier bedoelde beleidsvoornemens zijn meegenomen en verwerkt in het PvE 2019 Welzijnsvoorzieningen. Tabel 7 geeft schematisch weer op welke wijze de ambities en programma's doorwerken in het PvE 2019 en daarmee sturing geven aan de uitvoering van de welzijnstaken door Stichting Welstad.

Tabel 7

Doorwerking programmabegroting 2019 in het PvE 2019 voor Welstad		
Begroting 2019 op hoofdlijnen met drie koerslijnen en in totaal 54 ambities	Uitwerking in het PvE 2019 in de hieronder genoemde opdrachten (zie overzicht in bijlage 2).	Verslaglegging/verantwoording over de uitvoering van het welzijnsbeleid door Welstad
Koerslijn: Stadskanaal Leeft! Ambities:		
25. Gebiedsontwikkeling Musselkanaal	Opdracht I-1, I-2, I-3 en I-7.	Zie par. 3.4 en bijlage 2.
29: Preventie Jeugd en Gezin	Opdrachten II-5 en III-1 t/m III-5.	Raad is op hoofdlijnen geïnformeerd in de Rekening 2018 en Voorjaarsnota 2019.
40: Preventie schuldhulpverlening	Opdrachten I-5, I-6 en II-3.	
41: Intensivering armoedebeleid	Opdrachten I-5 en I-8.	
Programmaplan met vier programma's:		
1: Participatie: Meedoen en zelfredzaamheid	Opdrachten I-1 t/m I-8, II-1 t/m II-5, III-4, III-5, IV-1 en IV-2.	Zie par. 3.4 en bijlage 2.
2. Ontplooiing: Leren en Ontmoeten	Opdrachten I-4 t/m I-8, II-3 en III-5.	Raad is op hoofdlijnen geïnformeerd in de Rekening 2018 en Voorjaarsnota 2019.
3. Leefbaarheid: n.v.t. voor Welstad	n.v.t.	
4. Dienstverlening: Besturen en Beschermen; op blz. 71: preventieve (jeugd)gezondheidszorg zoals buurtsportcoaches	Opdrachten I-1, I-4, I-6, I-7 en I-8.	

Doorwerking programmabegroting 2020 in het PvE 2020 voor Welstad

De begroting 2020 op hoofdlijnen bestaat uit drie koerslijnen met in totaal 51 ambities. De ambities 23, 26, 36, 37, 38 en 44 hebben (mede) betrekking op activiteiten van Welstad. Daarnaast staan er ook in drie programma's beleidsvoornemens die relevant zijn het werkterrein van Stichting Welstad.

De formulering van de 20 opdrachten in het PvE 2020 komt overeen met die in het PvE 2019. De uitwerking van deze opdrachten is op een aantal punten geactualiseerd en/of aangescherpt.

Tabel 8

Doorwerking programmabegroting 2020 in het PvE 2020 voor Welstad	
Begroting 2020 op hoofdlijnen met drie koerslijnen en in totaal 51 ambities	Uitwerking in het PvE 2020 in de hieronder genoemde opdrachten (zie overzicht in bijlage 2)
Koerslijn: Stadskanaal Leeft!	
Ambities:	
23: Gebiedsontwikkeling Musselkanaal	Opdrachten I-1, I-2, I-3 en I-7.
26: Preventie Jeugd en Gezin	Opdrachten II-5 en III-1 t/m III-5.
36: Terugdringen eenzaamheid	Opdrachten I-2, I-5 en I-6.
37: Preventie schuldhulpverlening	Opdrachten I-5, I-6 en II-3.
38: Intensivering armoedebeleid	Opdrachten I-5 en I-8.
44: Geïntegreerde ouderenzorg	Opdrachten II-4, IV-1 en IV-2.
Programmaplan met vier programma's:	
1: Participatie: Meedoen en zelfredzaamheid	Opdrachten I-1 t/m I-8, II-1 t/m II-5, III-4, III-5, IV-1 en IV-2.
2. Ontplooiing: Leren en Ontmoeten	Opdrachten I-4 t/m I-8, II-3 en III-5.
3. Leefbaarheid: n.v.t. voor Welstad	n.v.t.
4. Dienstverlening: Besturen en Beschermen; op blz. 82: preventieve (jeugd)gezondheidszorg zoals buurtsportcoaches	Opdrachten I-1, I-4, I-6, I-7 en I-8.

3.4 Wat biedt Welstad aan inwoners gemeente en hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?

In dit onderzoek ligt de focus op de subsidierelatie van de gemeente met Stichting Welstad. Het onderzoek gaat derhalve niet over de werkwijze en het functioneren van Stichting Welstad zelf. De Rekenkamercommissie is dus niet 'in de keuken gaan kijken van Welstad' en is niet systematisch nagegaan in hoeverre Welstad de 20 opdrachten uit het Programma van Eisen 2019 naar behoren heeft uitgevoerd.

Toch wil de RKC dit onderzoek aangrijpen om in kort bestek inzicht te geven in de activiteiten, prestaties en/of resultaten van Stichting Welstad. Hieronder staan de meest relevante kwantitatieve gegevens over de uitvoering in het subsidiejaar 2019. Een meer uitgebreide (en kwalitatieve) beschrijving is opgenomen in bijlage 2 van dit onderzoeksrapport. Voor een meer volledig én toegankelijk verslag over de activiteiten en resultaten van Welstad in 2019 wordt verwezen naar de *Jaarrapportage 2019 'Samen Leven in Stadskanaal'* van Stichting Welstad.

De gemeenteraad wordt uitsluitend via de P&C-cyclus (begroting, voorjaarsnota en rekening) geïnformeerd over het werk van Stichting Welstad voor de inwoners van de gemeente Stadskanaal. Zie hiervoor in de jaarstukken met name bij de drie Koerslijnen en de bijbehorende ambities. Het jaarlijkse Programma van Eisen en de Jaarrapportages van Welstad worden niet actief aan de raad toegestuurd. Overigens komen raadsleden soms wel via een excursie of via overleg met andere organisaties in de gemeente in aanraking met het werk van Stichting Welstad.

De onderstaande beschrijving op hoofdlijnen is – zonder een eigen inhoudelijke analyse en beoordeling door de Rekenkamercommissie - gebaseerd op de Halfjaarrapportage 2019 en vooral op de Jaarrapportage 2019 van Stichting Welstad.

Beschrijving op hoofdlijnen van activiteiten/prestaties/resultaten van Welstad in 2019

Tabel 9

Aantal casussen individuele hulp en begeleiding in 2019		
Aard hulpvraag	Aantal	Korte omschrijving
Individueel	612	Begeleiding en behandeltrajecten i.v.m. rouwverwerking, financiële trajecten, opvoedondersteuning, gezinsbegeleiding, multi-probleemvraagstukken, ernstige eenzaamheid, inburgering, begeleiding mantelzorg en versterken van het systeem e.d.
Leun & steun	360	Dit zijn vaak langdurige zorg- en begeleidingstrajecten i.v.m. een blijvende of langdurige problematiek.
Info & advies	1.585	Kortdurende trajecten van maximaal 3 gesprekken. De vragen komen zowel binnen via spreekuren als vanuit de buurt. In ongeveer de helft van de trajecten gaat het om financiën.

Bron: Jaarrapportage Welstad 2019

Tabel 10

Aantal collectieve trajecten Welstad in 2019		
Activiteiten en deelname	Korte toelichting	
Aantal activiteiten	302	Waarvan éénmalig: 138 keer En terugkerende activiteiten: 164 keer
Aantal bijeenkomsten	5.905	Voorbeelden van terugkerende activiteiten zijn: wekelijkse trainingen, sport- of cultuuractiviteiten, lotgenotenbijeenkomsten of kinderactiviteiten etc Bij éénmalige en terugkerende activiteiten voor ouderen, ouders of jeugd gaat het om voorlichting, grote activiteiten of een vrijwilligersbijeenkomst e.d
Aantal deelnemers	39.861	Leeftijdsgroep: deelnemers komen uit alle leeftijden, maar de meesten komen uit de categorieën 4-12 jaar en 55-75 jaar.

Bron: Jaarrapportage Welstad 2019

Tabel 11

Onafhankelijke cliëntondersteuning in 2019 door Welstad bij klachten en (voorkomen van) bezwaar en beroep		
Unieke cliënten	96	De gemiddelde doorlooptijd van een traject is 268 dagen. Dit is bijna twee keer zo lang in vergelijking met andere individuele trajecten.
Leun- en steuntrajecten	29	
Behandeltrajecten	67	

Bron: Jaarrapportage Welstad 2019

Tabel 12

Ondersteuning mantelzorg en seniorenvoorlichters		
<p>Welstad heeft in 2019 onder meer de volgende activiteiten uitgevoerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. In afstemming met de gemeente heeft Welstad in 2019 op drie plekken een ‘Dag voor de mantelzorg’ georganiseerd voor de uitreiking van mantelzorgwaardering. b. Welstad biedt ondersteuning en bemiddeling bij mantelzorg. c. Welstad biedt ondersteuning aan vrijwilligers die zich inzetten voor seniorenvoorlichting. d. Drie keer per jaar brengt Welstad een mantelzorgnieuwsbrief uit. e. Welstad organiseert samen met ketenpartners verschillende structurele lotgenotenbijeenkomsten, o.a. voor dementie. 		
Ondersteuning en bemiddeling	Aantal	Korte toelichting
Geregistreerde mantelzorgers	1.010	Mantelzorgers hebben zich opnieuw moeten aanmelden.
Contacten met mantelzorgers	550	Welstad werft vrijwilligers en biedt hen begeleiding, ondersteuning en scholing aan voor het bieden van informele zorg aan ouderen en andere kwetsbare mensen/gezinnen waar sprake is van chronische ziekte en langdurige mantelzorg. De vrijwilligers geven informatie en advies, bieden een luisterend oor, brengen huisbezoeken of hebben telefonisch contact.
Aangeboden bezoeken	220	
Thuis bezochte mantelzorgers	70	
Bemiddeling vrijwillige terminale thuishulp	15	
Bemiddeling vrijwillige respijtzorg	11	Respijtzorgtrajecten zijn vaak langlopende situaties waarbij vrijwilligers langer dan een jaar ondersteuning geven bij dementie, een beroerte of MS e.d.

Bronnen: Tussenrapportage en Jaarrapportage Welstad 2019

Tabel 13

Vrijwilligers Informatie Punt: VIP!		
Aantallen		Korte toelichting
Aantal ingeschreven organisaties in vacaturebank per 31-12-2019	113	Welstad biedt met het Vrijwilligers Informatie Punt (VIP!) een drietal diensten voor het vrijwilligerswerk in de gemeente Stadskanaal: <ul style="list-style-type: none"> a. Info/advies, vacaturebank en persoonlijke bemiddeling; b. Leren van elkaar (deskundigheidsbevordering); c. Promotie en waardering.
Aantal vacatures in vacaturebank per 31-12-2019	203	
Bezoekersaantal vacaturebank Stadskanaal in 2019	21.146	
Bemiddeling van het aantal cliënten door het VIP! naar vrijwilligerswerk in 2019	97	Hiervan zijn 34 cliënten met een WWB-uitkering aangemeld door de gemeente in het kader van de Tegenprestatie.

Bron: Jaarrapportage Welstad 2019

3.5 Samenvatting van de bevindingen met betrekking tot doeltreffendheid

Samenvatting bevindingen:

- a. De raad stelt op hoofdlijnen het welzijnsbeleid vast. Dit betreft onder meer de Beleidsnota 0^e lijn die de basis vormt voor de nieuwe koers in het welzijnsbeleid per 2015. In de jaarlijkse programmabegroting stelt de raad nader vast wat de ambities en beleidsvoornemens zijn met betrekking tot de welzijnsvoorzieningen voor de inwoners van de gemeente Stadskanaal.
- b. Deze ambities en beleidsvoornemens komen stuk voor stuk expliciet terug in het Programma van Eisen (PvE) Welzijnsvoorzieningen 2019 en in het PvE 2020 en zijn daarmee leidend voor de inzet en werkwijze van Welstad.
- c. Ook het omgekeerde geldt: alle 20 opdrachten in het PvE Welzijnsvoorzieningen 2019 zijn te herleiden tot één of meerdere ambities of programma's in de programmabegroting 2019. Hetzelfde geldt voor het PvE 2020: ook alle 20 opdrachten in het PvE 2020 zijn te herleiden tot de programmabegroting 2020.
- d. Aan de hand van voorgeschreven kengetallen en indicatoren moet Stichting Welstad twee keer per jaar rapporteren over de voortgang in de uitvoering, over de feitelijke inzet en/of over de behaalde resultaten. De raad wordt hierover op hoofdlijnen geïnformeerd in de Programmarekening en Voorjaarsnota. Zie hiervoor in de jaarstukken met name bij de drie Koerslijnen en de bijbehorende ambities.

4. DOELMATIGHEID

4.1 Inleiding

De jaarlijkse budgetsubsidie voor Stichting Welstad komt ten laste van de gemeentebegroting. Het gaat hierbij om een substantieel bedrag. Het is dan ook van wezenlijk belang dat de budgetsubsidie zodanig wordt ingezet dat deze maximaal bijdraagt aan de welzijnsvoorzieningen voor inwoners van de gemeente Stadskanaal. Dit is verwoord in de volgende onderzoeksvraag.

Hoofdvraag doelmatigheid: In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente erop, dat de subsidie van de gemeente aan Welstad zo doelmatig mogelijk wordt ingezet?

Geen harde norm mogelijk voor doelmatigheid, wel voorwaarden voor een doelmatige besteding

Bij doelmatigheid gaat het om de vraag: 'Kan het goedkoper?' (bij een beoordeling vooraf) of 'Had het goedkoper gekund?' (bij een beoordeling achteraf).

Om deze vragen bij Welstad eenduidig te kunnen beantwoorden, zouden de kosten en prestaties van Welstad idealiter moeten kunnen worden vergeleken met objectieve kengetallen van andere welzijnsinstellingen die goed vergelijkbaar zijn met de situatie in de gemeente Stadskanaal en Welstad. In de praktijk is zo'n vergelijking niet (goed) mogelijk. Dit betekent dat de gemeente geen 'harde', objectieve normen of eisen voor doelmatigheid kan opleggen aan Welstad.

Wat de gemeente wel kan, is met subsidievoorwaarden en het inbouwen van prikkels zo veel mogelijk sturen op kostenbeheersing bij Welstad. In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre en op welke wijze de gemeente gebruik maakt van deze sturingsmogelijkheden zodat Welstad stelselmatig streeft naar een doelmatige werkwijze en inzet van subsidiegeld.

Eigen inkomsten van Stichting Welstad zijn heel beperkt

De gemeente Stadskanaal verstrekt Stichting Welstad jaarlijks een budgetsubsidie voor de uitvoering van nauw omschreven welzijnstaken. De burgers die gebruik maken van de dienstverlening van Welstad betalen hiervoor in totaliteit maar een beperkte eigen bijdrage (zie tabel 14). Gezien de aard en het doel van de activiteiten van Welstad is dit heel begrijpelijk. Om doelmatig te werken, kan bij Welstad dus alleen worden gestuurd op kostenbeheersing en niet/nauwelijks op een verhoging van de inkomsten uit de eigen exploitatie.

Tabel 14

Stichting Welstad: eigen inkomsten ten opzichte van de budgetsubsidie			
	<i>Rekening 2018</i>	<i>Rekening 2019</i>	<i>Begroting 2020</i>
Inkomsten uit eigen exploitatie:			
<i>vergoeding accommodatiekosten</i>	€ 32.848	€ 27.266	€ 21.500
<i>bijdrage activiteiten</i>	€ 48.606	€ 52.358	€ 36.000
<i>omzet buffetten</i>	€ 35.421	€ 37.378	€ 28.000
Totaal 'eigen inkomsten'	€ 116.675 (3,9%)	€ 117.002 (3,7%)	€ 85.500 (2,6%)
Budgetsubsidie	€ 3.028.600 (96,1%)	€ 3.164.900 (96,3%)	€ 3.234.527 (97,4%)

4.2 Beoordeling werkwijze gemeente uit oogpunt van doelmatigheid

De vraag is op welke wijze en/of met welke voorwaarden en prikkels de gemeente stuurt op een doelmatige inzet van de budgetsubsidie. In antwoord op deze vraag wordt hieronder ingegaan op subsidiekenmerken, bepalingen, voorwaarden en/of verplichtingen die eraan bijdragen dat Welstad de subsidie zo doelmatig mogelijk benut voor de uitvoering van de welzijnstaken conform het PvE.

Dit aan de hand van zeven punten:

1. Keus voor subsidiërelatie in plaats van marktwerking
2. Keus voor een jaarlijkse subsidie op basis van een meerjarige afspraak
3. Werkwijze bij de raming van de budgetsubsidie voor het komende jaar
4. Bewaking en bevordering kwaliteit
5. Subsidiekenmerken en –voorwaarden
6. Voorbeelden: jaarrapportages 2018 en 2019 van Stichting Welstad
7. Overlegvormen gemeente - Welstad

Ad 1. Keus voor subsidiërelatie in plaats van marktwerking/aanbesteding

De keus van subsidiëring in plaats van opdrachtverlening op basis van een aanbesteding maakt het mogelijk voor de gemeente en Welstad om in een goede wisselwerking een optimale beleidsvorming én –uitvoering tot stand te brengen. Hierbij is het vooral van belang dat Welstad in de loop der jaren een professionele uitvoeringsorganisatie op kan bouwen en in stand houden die optimaal kan inspelen op het beleid van de gemeente en de wensen en vragen van haar inwoners. Dit komt niet alleen de doeltreffendheid van Welstad ten goede, maar ook de doelmatigheid. Want marktwerking/aanbesteding brengt onzekerheid en mogelijk aanzienlijke kosten (voor aanbesteding en de overgang van de ene naar de andere uitvoerder) met zich mee, die ten koste kunnen gaan van het uitvoeringsbudget. Het theoretische voordeel dat marktwerking/concurrentie leidt tot kostenverlaging weegt hier naar verwachting niet tegen op.

Ad 2. Jaarlijkse subsidie op basis van een meerjarige afspraak met Stichting Welstad

Met ingang van 2019 verstrekt de gemeente een budgetsubsidie per jaar (en dus niet meer voor een periode van vier jaar). Dit biedt de mogelijkheid om de subsidieverstreking te baseren op actuele gegevens en de subsidie zo nodig tijdig aan te passen aan gewijzigde omstandigheden.

Van een jaarlijkse subsidieverstreking gaat een extra prikkel uit voor de subsidieontvanger om elk jaar weer een actuele en zo goed mogelijke uitgewerkte subsidieaanvraag in te dienen. Hiermee kan de gemeente elk jaar op basis van actuele informatie en ontwikkelingen bepalen hoeveel geld zij beschikbaar wil stellen om de gewenste doelen te halen.

Anderzijds moet Welstad om doelmatig te kunnen werken voldoende zekerheid hebben voor de middellange termijn (zie punt 1). De gemeente biedt deze zekerheid door het aangaan van een meerjarige afspraak met Stichting Welstad.

Ad 3. Raming en onderbouwing van de subsidieverlening

Om de hoogte van de budgetsubsidie voor het komende begrotingsjaar te ramen, gaat de gemeente als volgt te werk.

- Uitgangspunt zijn de laatste begroting en rekening van Welstad. Op basis van deze praktijkcijfers kan een goede inschatting worden gemaakt van de kosten in het komende begrotingsjaar.
- Indien van toepassing vindt een bijstelling plaats in verband met wijzigingen in de omvang van het PvE (zo kunnen afzonderlijke projecten van Welstad die na verloop van tijd een structureel karakter blijken te hebben, worden toegevoegd aan de budgetsubsidie).
- Voor de compensatie van loon- en prijsstijgingen wordt uitgegaan van dezelfde indexering als in de gemeentebegroting.

- De taakstelling c.q. efficiencyverbetering die de gemeente zichzelf oplegt, wordt tevens toegepast op de budgetsubsidie voor Welstad (voor 2019 betekent dit een bezuinigingstaakstelling voor Welstad van 1,5% ofwel € 43.000,=).

Al deze stappen dragen bij aan de vaststelling van een sober en doelmatig subsidiebudget voor Stichting Welstad.

Ad 4. Kwaliteitsbewaking

In het PvE is een aparte paragraaf opgenomen over kwaliteitsbewaking. In het PvE 2019 en in het PvE 2020 is dit uitgewerkt in 10 eisen waaraan Welstad moet voldoen. Zo moeten onder meer scholing, intercollegiale toetsing en supervisie ervoor zorgen dat de inhoudelijke en methodische kennis afgestemd blijft op de vereisten van vandaag de dag. Een ander kwaliteitsaspect betreft het voeren van structureel overleg met ketenpartners gericht op evaluatie van het netwerk en op (nieuwe) ontwikkelingen. Dergelijke kwaliteitseisen dragen eraan bij, dat Welstad met de beschikbare formatie zo goed mogelijk in staat is én blijft om de afgesproken welzijnstaken volgens plan uit te voeren. Of anders gezegd: hiermee wordt voorkomen dat formatiecapaciteit en dus subsidie suboptimaal en dus minder doelmatig wordt ingezet.

Ad 5. Subsidiekenmerken en -voorwaarden

Uit oogpunt van doelmatigheid is het een goede zaak dat de gemeente heeft gekozen voor een budgetsubsidie en niet voor een exploitatiesubsidie. Bij deze laatste wordt het jaarlijkse exploitatietekort met subsidie afgedekt. Van een exploitatiesubsidie gaat dus geen prikkel uit om het exploitatietekort zo veel mogelijk te beperken. Bij een budgetsubsidie wordt dit bezwaar ondervangen. Voor budgetsubsidie komen namelijk alleen kosten in aanmerking die feitelijk zijn gemaakt conform het PvE.

De gemeente heeft in het PvE formats opgenomen die Stichting Welstad moet gebruiken voor de begroting en jaarrapportage/verantwoording van de budgetsubsidie welzijnsvoorzieningen. Deze werkwijze draagt bij aan een eenduidig financieel beheer. Met specifieke formats stuurt de gemeente strak op de formatieopbouw én opbouw van het activiteitenbudget die per aandachtsveld moeten worden vastgelegd. Daarnaast moeten de kosten per accommodatie worden begroot en verantwoord. In de jaarlijkse verantwoording moeten verschillen met de begroting worden aangegeven en toegelicht.

Met deze werkwijze kan de gemeente stelselmatig de vinger aan de pols houden en er op toezien dat de budgetsubsidie zo goed mogelijk wordt benut voor de uitvoering van de afgesproken welzijnstaken. In dit verband is tevens van belang dat de urenverantwoording in het jaarverslag van Welstad onderworpen is aan de controle door een onafhankelijke accountant.

In het reguliere overleg tussen gemeente en Stichting Welstad is expliciet ruimte ingebouwd voor het bespreken van de manier van verantwoording en de financiële en organisatorische randvoorwaarden. Hiermee kan worden voorkomen dat de verantwoordingseisen op een gegeven moment gaan doorschieten en daardoor afbreuk kunnen doen aan een praktische en doelmatige werkwijze en inzet van de formatie van Welstad.

Ad 6. Voorbeelden: Jaarrapportages 2018 en 2019 van Stichting Welstad

In het PvE 2016-2018 en in het PvE 2019 staat het volgende over de verantwoording van de budgetsubsidie en meer- en minder-uren:

Verantwoording:

De verantwoording van de budgetsubsidie Welzijnsvoorzieningen maakt integraal onderdeel uit van het (inhoudelijk) jaarverslag. Voor de verantwoording van de budgetsubsidie wordt gebruik gemaakt van de door het college vastgestelde formats. Voor meer en minder ureninzet dan het totaal aantal geraamde uren in de begroting geldt een margenorm van 5%. Minder inzet dan de norm leidt tot een verlaagde vaststelling van de subsidie. Meer inzet dan de norm, zonder voorafgaande toestemming van het college van B&W, komt voor rekening van Stichting Welstad'.

Conform de ASV 2018 gemeente Stadskanaal en het PvE 2015-2018 resp. het PvE 2019 heeft Welstad de inhoudelijke en financiële verantwoording over 2018 resp. 2019 aangeboden. In beide jaren is de (uren)verantwoording voorzien van een goedkeurende beoordelingsverklaring van de accountant. Zowel in 2018 als in 2019 is de inzet van uren per aandachtsveld (ruimschoots) gebleven binnen de margenorm van 5%. In totaal zijn de verleende budgetsubsidies bijna volledig ingezet (zie tabel 15).

Tabel 15

Realisatie van de budgetsubsidie door Welstad in 2018 en 2019		
	2018	2019
Begroting budgetsubsidie	€ 3.028.554	€ 3.164.888
Realisatie budgetsubsidie	€ 3.026.853	€ 3.156.388
Verschil = onderbenutting	- € 1.701,= (= 0,06%)	- € 8.500,= (= 0,3%)

Bronnen: Jaarrapportages Welstad 2018 en 2019

Ad 7. Overlegvormen tussen gemeente en Stichting Welstad

Het spreekt voor zich dat voldoende en goed overleg essentieel is voor een goede uitvoering van het gemeentelijke welzijnsbeleid door Stichting Welstad en daarmee voor het waarborgen van een optimale inzet van de budgetsubsidie.

Het PvE beschrijft de vaste overlegvormen:

- Twee keer per jaar wordt op bestuurlijk niveau op hoofdlijnen gesproken over de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening.
- Vier keer per jaar vindt er in het tactisch managementoverleg nadere afstemming plaats over:
 - de samenhang tussen beleid en uitvoering (in- en extern);
 - de manier van verantwoording over behaalde resultaten inclusief kwaliteitsmeting;
 - de financiële en organisatorische randvoorwaarden.
- Eens in de vier tot zes weken wordt er op operationeel niveau gesproken over de inhoudelijke opdracht, resultaten en indicatoren. Het doel is om de dagelijkse samenwerking te borgen, in te spelen op signalen uit de praktijk en het bespreken van de randvoorwaarden.

Overigens is in het PvE vastgelegd dat Welstad de inhoudelijk tussenrapportage (die jaarlijks voor 1 oktober moet worden ingediend) kan gebruiken om eventuele afwijkingen van de planning of suggesties voor nieuw beleid toe te lichten.

Het voorgaande biedt de gemeente en Welstad de mogelijkheid om de beleidsvorming en – uitvoering structureel goed op elkaar af te stemmen en om flexibel in te spelen op vragen en wensen van de inwoners van de gemeente.

4.3 Samenvatting van de bevindingen met betrekking tot doelmatigheid

Samenvatting bevindingen:

- a. De gemeente kan geen 'harde norm' opleggen aan en/of afdwingen van Stichting Welstad voor een doelmatige inzet van de budgetsubsidie. Maar er zijn wel diverse knoppen waarmee de gemeente kan sturen op kostenbeheersing en daarmee op doelmatigheid.
- b. Bij de verstrekking van de budgetsubsidie welzijnsvoorzieningen aan Stichting Welstad maakt de gemeente Stadskanaal goed gebruik van de beschikbare knoppen. Deze werkwijze zorgt ervoor dat de gemeente en Stichting Welstad er redelijkerwijs alles aan doen om te bewerkstelligen dat de budgetsubsidie structureel zo goed mogelijk wordt benut voor het realiseren van welzijnsvoorzieningen voor inwoners van de gemeente Stadskanaal.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

1. Algemene subsidieverordening gemeente Stadskanaal 2018 (raad, december 2017)
2. Subsidieregeling Welzijn en Zorg Stadskanaal 2018 met de subsidieverdeling 2018 voor Welzijn en Zorg (college, december 2017)
3. Wijzigingsbesluit bijlage van deze subsidieregeling met de subsidieverdeling 2019 voor Welzijn en Zorg (december 2018)
4. Idem met de subsidieverdeling 2020 voor Welzijn en Zorg (december 2019)
5. Gemeente Stadskanaal Programmabegroting 2018
6. Gemeente Stadskanaal Programmabegroting 2019
7. Gemeente Stadskanaal Programmabegroting 2020
8. Gemeente Stadskanaal Voorjaarsnota 2019 (mei 2019)
9. Gemeente Stadskanaal Jaarstukken 2018 (juni 2019)

Specifieke documenten voor 2018

10. Welstad begroting 2018 (brief 17-11-2017)
11. Beschikking dd. 13-12-2017 subsidieverlening 2018 aan Stichting Welstad
12. Collegevoorstel subsidieverlening Stichting Welstad 2018
13. Programma van Eisen Welzijnsvoorzieningen 2015-2018 (vastgesteld in oktober 2014)
14. Brief dd. 24-09-2018 van Welstad met halfjaarrapportage 2018
15. Jaarrapportage 2018 (inhoudelijk en financieel) van Welstad (mei 2019) plus de bijbehorende formats en controleverklaring van de accountant
16. Jaarverslag 2018 van Welstad
17. Gemeente Stadskanaal beschikking 10-07-2019 tot vaststelling budgetsubsidie 2018 (en het onderliggende collegevoorstel).

Specifieke documenten voor 2019

18. Brief 12-03-2019 van Welstad over de begroting voor 2019
19. Programma van Eisen Welzijnsvoorzieningen 2019; randvoorwaarden budgetsubsidie Stichting Welstad (mei 2019)
20. Beschikking 27-03-2019 verlening budgetsubsidie aan Stichting Welstad
21. Halfjaarrapportage dd. 26-09-2019 van Welstad plus klanttevredenheidsonderzoek
22. Jaarrapportage 2019 (inhoudelijk en financieel) van Welstad (dd. 28 mei 2020) plus de bijbehorende formats en controleverklaring van de accountant
23. 'Samen Leven in Stadskanaal', Jaarrapportage 2019 van Welstad

Specifieke documenten voor 2020

24. Brief dd. 30-10-2019 van Welstad met subsidieaanvraag en begroting 2020
25. Beschikking 30-04-2020 subsidieverlening 2020 aan Stichting Welstad
26. Programma van Eisen Welzijnsvoorzieningen 2020; randvoorwaarden budgetsubsidie Stichting Welstad (april 2020)

Bijlage 2: Betekenis Stichting Welstad voor inwoners gemeente Stadskanaal - Overzicht van de 20 opdrachten voor Welstad en het resultaat hiervan -

Programma van Eisen Welzijnsvoorzieningen

De gemeente legt in het jaarlijkse *Programma van Eisen (PvE) Welzijnsvoorzieningen* vast wat er wordt verwacht van Welstad. Het PvE 2019 en het PvE 2020 bestaan beide uit dezelfde vier aandachtsvelden, die nader zijn uitgewerkt in opdrachten met een beschrijving van de voorwaarden/prestaties en de bijbehorende kengetallen en indicatoren (deels in de vorm van inzet, deels als resultaten).

Tabel 16

Programma van Eisen (PvE) Welzijnsvoorzieningen 2019 en PvE 2020	
Vier aandachtsvelden	Uitwerking in 20 opdrachten
I. Samenlevingsopbouw: Stimuleren, Activeren, Verbinden en Versterken	Uitwerking in 8 opdrachten: zie onder
II. Begeleiding individueel en collectief	Uitwerking in 5 opdrachten: zie onder
III. Jeugd- en opvoedondersteuning	Uitwerking in 5 opdrachten: zie onder
IV. Informele zorg (met name ondersteuning mantelzorg)	Uitwerking in 2 opdrachten: zie onder

Lichtgroene tekstvakken

In de lichtgroene tekstvakken hieronder staan per aandachtsveld de 20 opdrachten uit het PvE 2019 en het PvE 2020.

Lichtblauwe tekstvakken en tabellen

In de lichtblauwe tekstvakken en tabellen staat een beschrijving op hoofdlijnen van de activiteiten, prestaties en resultaten van Welstad in het subsidiejaar 2019. Deze beschrijving is gebaseerd op de halfjaarrapportage 2019 en vooral op de jaarrapportage van Welstad over 2019. Voor een meer volledig én toegankelijk verslag over de activiteiten en resultaten van Welstad in 2019 wordt verwezen naar de Jaarrapportage 2019 'Samen Leven in Stadskanaal' van Stichting Welstad (juni 2020).

Aandachtsveld I: Samenlevingsopbouw

Opdrachten:

- I-1 Begeleiding, scholing, advisering, advisering en waardering van bestuurders en vrijwilligers van wijkraden/dorpsbelang, vrijwilligersorganisaties en sport-, beweeg- en cultuuraanbieders.
- I-2 Bevorderen van het functioneren van een ontmoetingsplek in wijk/dorp met een gevarieerd en aansprekend activiteiten aanbod voor alle doelgroepen uit de wijk/dorp.
- I-3 Ondersteunen en faciliteren van wijk- en dorpsbelangen en initiatieven.
- I-4 In wijken met veel door de GGD geïndiceerde doelgroepkinderen wordt extra ingezet op het verbinden van voorschoolse instellingen, scholen, wijkorganisaties, kerken en andere organisaties.
- I-5 Bieden van laagdrempelige bevordering van basale basisvaardigheden: taal- en digitale vaardigheden, financiële redzaamheid en sociale vaardigheden.
- I.6 Inzetten op groepen mensen die belemmeringen ervaren die te maken hebben met iemands leeftijd of levensfase, gender, fysieke of mentale gezondheid, etnische en/of sociale achtergrond, seksuele geaardheid, financiële situatie of sociale positie.
- I-7 Informeren, adviseren, activeren en ondersteunen van jeugdigen.
- I-8 Het stimuleren van talentontwikkeling en gezondheidsbevordering van jeugd en jongeren op het gebied van sporten, bewegen en beoefenen van culturele activiteiten.

Bron: PvE 2019 en PvE 2020

Beschrijving op hoofdlijnen van activiteiten/prestaties/resultaten:

- a. De activiteiten in het kader van aandachtsveld I resulteren vaak in of hangen vaak samen met individuele en collectieve hulp- en begeleidingstrajecten van Welstad. Een overzicht van deze casussen en trajecten staat bij aandachtsveld II.
- b. Welstad faciliteert allerlei vrijwilligersactiviteiten. Elke wijk heeft een eigen wijkraad. Welstad zorgt voor afstemming en biedt op basis van vragen vanuit de wijk ondersteuning aan vrijwilligersorganisaties.
- c. In het kader van wijkgericht werken zijn kernteams gevormd met als taak het versterken van de sociale samenhang en veerkracht in wijken en dorpen vanuit verschillende invalshoeken: maatschappelijk werk, buurtwerk, sport en cultuur.
- d. Door het ondersteunen van burgerinitiatieven, het versterken van vrijwilligersorganisaties en het organiseren van netwerkbijeenkomsten levert Welstad een actieve bijdrage aan de gebiedsontwikkeling Musselkanaal met als doel om het dorp en de inwoners te versterken.
- e. Realisatie van het MFA Cereswijk.
- f. Vanuit de landelijke stimuleringsregeling zetten buurtwerkers Sport en Cultuur van Welstad zich in voor het stimuleren en versterken van verenigingsactiviteiten gericht op een gezonde leefstijl van oud en jong. Afstemming vindt plaats met andere disciplines binnen en buiten Welstad bij signalen over bijv. armoede of opvoedingsondersteuning.
- g. Het Taalhuis (gevestigd in de bibliotheek) biedt ondersteuning aan mensen die moeite hebben met lezen, schrijven, rekenen of werken met de computer. De Taalhuiscoördinator van Welstad (4 uur/week) leidt vrijwilligers op tot taalcoach.

Bronnen: Tussenrapportage en Jaarrapportage Welstad 2019

Tabel 17

Vrijwilligers Informatie Punt: VIP!		
Aantallen		Toelichting
Aantal ingeschreven organisaties in vacaturebank per 31-12-2019	113	Welstad biedt met het Vrijwilligers Informatie Punt (VIP!) een drietal diensten voor het vrijwilligerswerk in de gemeente Stadskanaal: <ol style="list-style-type: none"> d. Info/advies, vacaturebank en persoonlijke bemiddeling; e. Leren van elkaar (deskundigheidsbevordering); f. Promotie en waardering.
Aantal vacatures in vacaturebank per 31-12-2019	203	
Bezoekersaantal vacaturebank Stadskanaal in 2019	21.146	
Bemiddeling van het aantal cliënten door het VIP! naar vrijwilligerswerk in 2019	97	Hiervan zijn 34 cliënten met een WWB-uitkering aangemeld door de gemeente in het kader van de Tegenprestatie.

Bron: Jaarrapportage Welstad 2019

Aandachtveld II: Begeleiding individueel en collectief

Opdrachten:

- II-1 Iedereen met een (maatschappelijke) hulpvraag wordt snel geholpen zonder dat een indicatie nodig is. Structurele wachtlijsten worden in overleg met de gemeente voorkomen.
- II-2 Activering van inwoners met specifieke problemen.
- II-3 Training en hulpverlening in groepsverband.
- II-4 Participatie in de integrale zorg voor ouderen.
- II.5 Het bieden van onafhankelijke cliëntondersteuning.

Bron: PvE 2019 en PvE 2020

Tabel 18

Aantal casussen individuele hulp en begeleiding in 2019		
Aard hulpvraag	Aantal	Korte omschrijving
Individueel	612	Begeleiding en behandeltrajecten i.v.m. rouwverwerking, financiële trajecten, opvoedondersteuning, gezinsbegeleiding, multi-probleemvraagstukken, ernstige eenzaamheid, inburgering, begeleiding mantelzorg en versterken van het systeem e.d.
Leun & steun	360	Dit zijn vaak langdurige zorg- en begeleidingstrajecten i.v.m. een blijvende of langdurige problematiek.
Info & advies	1.585	Kortdurende trajecten van maximaal drie gesprekken. De vragen komen zowel binnen via spreekuren als vanuit de buurt. In ongeveer de helft van de trajecten gaat het om financiën.

Bron: Jaarrapportage Welstad 2019

Toelichting op gegevens in de tabel:

- a. De **verwijzingen naar Welstad** komen vanuit ketenpartners, CJVG, gemeente, huisarts/praktijkondersteuner (POH) of overige en interne doorverwijzing.
- b. Vanuit Welstad wordt een relatief klein aantal hulpvragen **doorverwezen naar** de gemeente-CJGV, gemeente-WMO, GGZ-instelling, Zorginstelling of Thuiszorgorganisatie.
- c. **Complexiteit van de hulpvragen:** bij ruim 75% van de casussen gaat het om min of meer complexe situaties met 2 of meer problemen.
- d. **Zwaarte van de gesprekken:** in bijna 50% van de casussen gaat het om trajecten van 2 tot 5 gesprekken en in bijna 42% om zwaardere trajecten met meer dan 5 gesprekken.
- e. De meeste individuele hulpvragen gaan over geestelijke gezondheid en financiën. Daarna volgen huiselijke relaties, huisvesting en lichamelijk gezondheid.

Tabel 19

Aantal collectieve trajecten Welstad in 2019		
Activiteiten en deelname	Korte toelichting	
Aantal activiteiten	302	Waarvan éénmalig: 138 keer En terugkerende activiteiten: 164 keer
Aantal bijeenkomsten	5.905	Eénmalige en terugkerende activiteiten/bijeenkomsten
Aantal deelnemers	39.861	

Bron: Jaarrapportage Welstad 2019

Toelichting c.q. korte beschrijving van de collectieve activiteiten:

- Voorbeelden van terugkerende activiteiten zijn: wekelijkse trainingen, sport- of cultuuractiviteiten, lotgenotenbijeenkomsten of kinderactiviteiten etc.
- Eenmalige/specifieke themabijeenkomsten zijn er geweest voor ouderen, ouders of jeugd, voorlichting, grote activiteiten, een vrijwilligersbijeenkomst e.d.
- Leeftijdsgroep: deelnemers komen uit alle leeftijden, maar de meesten komen uit de categorieën 4-12 jaar en 55-75 jaar.

Tabel 20

Onafhankelijke cliëntondersteuning in 2019 door Welstad bij klachten en (voorkomen van) bezwaar en beroep		
Unieke cliënten	96	De gemiddelde doorlooptijd van een traject is 268 dagen. Dit is bijna twee keer zo lang in vergelijking met andere individuele trajecten.
Leun- en steuntrajecten	29	
Behandeltrajecten	67	

Bron: Jaarrapportage Welstad 2019

Aandachtveld III: Jeugd- en opvoedondersteuning

Opgachten:

- III-1 Het bieden van jeugdmaatschappelijk werk aan (ouders van) kinderen en jongeren tot 23 jaar.
- III-2 Ondersteunen van problematische gezinssituaties.
- III-3 Het bieden van vroeghulp bij relatieproblematiek en scheidingen.
- III.4 Activering van jongeren met specifieke problemen.
- III.5 Training en hulpverlening in groepsverband.

Bron: PvE 2019 en PvE 2020

Beschrijving op hoofdlijnen van activiteiten/prestaties/resultaten:

- Vooraf: de casuïstiek die is opgepakt door het buurtmaatschappelijk werk is meegenomen in de tabellen bij aandachtsveld II.
- Gezinscoaches of buurtmaatschappelijk werkers (jeugd) bieden niet-geïndiceerde (jeugd)hulp, met name aan jongeren tussen 12 en 23 jaar. De jongeren zijn verwezen door school, ouders, POH of komen uit zich zelf. De meeste hulpvragen gaan over geestelijke gezondheid en huiselijke relaties. Daarna volgen financiën, huisvesting en justitie.
- Welstad levert met haar reguliere werk en de rol van coördinator een bijdrage aan het concept Brede School op vier scholen.
- Project begeleid wonen: bij dit pilotproject voor jongeren tussen 18 en 23 jaar (in samenwerking met diverse andere organisaties) biedt Welstad de begeleiding.
- Project School als Wijk: Welstad biedt vroegtijdige begeleiding aan studenten van Noorderpoort met hulpvragen; in 2019 zijn circa 50 studenten begeleid.
- Welstad werkt aan een vernieuwing van het jongerenwerk in Stadskanaal en Musselkanaal met meer focus op drugspreventie en voorlichting waarbij scholen worden betrokken en met aandacht voor een gezonde leefstijl, sport en persoonlijke ontwikkeling.
- Het bieden van weerbaarheidstrainingen en voorlichting aan leerlingen van groep 3 t/m 8.
- Het bieden van een assertiviteitstraining aan jongeren tussen 16 en 23 jaar.

Bronnen: Tussenrapportage en Jaarrapportage Welstad 2019

Aandachtveld IV: Informele zorg

Opdrachten:

- IV-1 Ondersteuning van mantelzorgers en organisatie van waarderingsactiviteiten.
 IV-2 Seniorenvoorlichting brengt huisbezoeken aan ouder wordende inwoners.

Bron: PvE 2019 en PvE 2020

Tabel 21

Ondersteuning mantelzorg en seniorenvoorlichters		
<p>Welstad heeft in 2019 onder meer de volgende activiteiten uitgevoerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> f. In afstemming met de gemeente heeft Welstad in 2019 op drie plekken een 'Dag voor de mantelzorg' georganiseerd voor de uitreiking van mantelzorgwaardering. g. Welstad biedt ondersteuning en bemiddeling bij mantelzorg. h. Welstad biedt ondersteuning aan vrijwilligers die zich inzetten voor seniorenvoorlichting. i. Drie keer per jaar brengt Welstad een mantelzorgnieuwsbrief uit. j. Welstad organiseert samen met ketenpartners verschillende structurele lotgenotenbijeenkomsten, o.a. voor dementie. 		
Ondersteuning en bemiddeling	Aantal	Korte toelichting
Geregistreerde mantelzorgers	1.010	Mantelzorgers hebben zich opnieuw moeten aanmelden.
Contacten met mantelzorgers	550	Welstad werft vrijwilligers en biedt hen begeleiding, ondersteuning en scholing aan voor het bieden van informele zorg aan ouderen en andere kwetsbare mensen/gezinnen waar sprake is van chronische ziekte en langdurige mantelzorg. De vrijwilligers geven informatie en advies, bieden een luisterend oor, brengen huisbezoeken of hebben telefonisch contact.
Aangeboden bezoeken	220	
Thuis bezochte mantelzorgers	70	
Bemiddeling vrijwillige terminale thuishulp	15	
Bemiddeling vrijwillige respijtzorg	11	Respijtzorgtrajecten zijn vaak langlopende situaties waarbij vrijwilligers langer dan een jaar ondersteuning geven bij dementie, een beroerte of MS e.d.

Bronnen: Tussenrapportage en Jaarrapportage Welstad 2019

Tot slot: (klant)tevredenheidsonderzoek

Tabel 22

Netwerktevredenheidsonderzoek (NTO) met 26 vragen		
Aantal verzonden enquêtes	156	
Aantal ingevulde enquêtes	32	Respons = 20,5% (bij andere werkorganisaties ligt deze tussen 17,5 en 50%).
Tevredenheid over Welstad	7,6	Algemene rapportcijfer over tevredenheid Welstad = 7,6.
Klanttevredenheid in 2019		
a. In 2019 zijn 320 individuele begeleidingstrajecten afgerond. b. Ruim de helft hiervan is verzocht deel te nemen aan het tevredenheidsonderzoek. c. Circa 20% van de bevroagde klanten heeft deelgenomen. d. De gemiddelde waardering voor de begeleiding is een 8 .		

Bronnen: Tussenrapportage en Jaarrapportage Welstad 2019

Bijlage 3: Onderzoeksvragen en normenkader

In de 'Startnotitie quickscan RKC-onderzoek naar de subsidierelatie gemeente Stadskanaal – Welstad' (februari 2020) zijn de onderzoeksvragen en het (voorlopige) normenkader vastgelegd. Zie hieronder.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen hebben betrekking op de rechtmatigheid/transparantie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de subsidierelatie gemeente -Welstad. Op basis hiervan worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan aan de raad.

1. Hoofdvraag rechtmatigheid en transparantie

Voldoet de subsidieverlening van de gemeente Stadskanaal aan Welstad aan de formele eisen terzake en is de besluitvorming hierover transparant?

Subvragen rechtmatigheid en transparantie:

- a. Welke eisen gelden hierbij, o.a. op basis van de algemene subsidieverordening?
- b. Wordt hieraan in de praktijk voldaan?
- c. Hoe verloopt de besluitvorming over de toekenning, vaststelling, verantwoording en evaluatie van de subsidie en hoe wordt de raad hierover geïnformeerd en betrokken?

2. Hoofdvraag doeltreffendheid

Hoe stuurt de gemeente erop, dat de subsidie aan Welstad maximaal bijdraagt aan de betrokken (welzijns)doelen van de gemeente Stadskanaal?

Subvragen doeltreffendheid:

- a. Heeft de gemeente duidelijke doelstellingen vastgelegd voor de beleidsvelden waarop Welstad werkzaam is?
- b. Op welke wijze stuurt de gemeente erop, dat de subsidie aan Welstad maximaal wordt ingezet voor het realiseren van gemeentelijke doelen? Wordt hierbij bijv. gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren die zijn afgeleid van gemeentelijke doelen?
- c. Op welke wijze rapporteert Welstad over de doeltreffendheid van haar werkzaamheden en legt zij hierover verantwoording af aan de gemeente?
- d. Worden de resultaten van Welstad regelmatig geëvalueerd in het licht van de gemeentelijke doelen/prestatie-indicatoren en leidt dit zo nodig tot bijstelling van de gemeentelijke doelen en/of van de (voorwaarden voor de) subsidieverlening aan Welstad?
- e. In hoeverre zijn de afgesproken doelen/prestaties in de afgelopen twee jaar (2018 en 2019) gehaald? Wat is de algemene beeldvorming hierover bij de betrokken sleutelpersonen?
- f. Welke relevante ontwikkelingen doen zich voor op de betrokken beleidsterreinen en hebben deze in de nabije toekomst invloed op de subsidierelatie? Zo ja, in welke zin?

3. Hoofdvraag doelmatigheid

In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente erop, dat de subsidie van de gemeente aan Welstad zo doelmatig mogelijk wordt ingezet?

Subvragen doelmatigheid:

- a. Hoeveel subsidie (inclusief eventuele kapitaallasten of andere bijdragen) verstrekt de gemeente jaarlijks aan Welstad (over de jaren 2018, 2019 en 2020)?
- b. Wat zijn de totale kosten en inkomsten van Welstad geweest in deze jaren, uit welke posten bestaan deze en wat is hierin het aandeel geweest van de gemeentelijke subsidies?
- c. Wat is het karakter van de subsidies aan Welstad en welke voorwaarden of prikkels worden hieraan verbonden met betrekking tot een doelmatige besteding?

- d. Is er structureel aandacht voor het verder verbeteren van doelmatigheid, bijv. op basis van een jaarlijkse verslaglegging/verantwoording en evaluatie?
- e. Doen zich op de betrokken beleidsterreinen ontwikkelingen voor die van invloed kunnen zijn op de kosteneffectiviteit van de subsidieverlening aan Welstad? Zo ja, welke en hoe speelt de gemeente hierop in?

4. Welke conclusies kunnen worden getrokken over de rechtmatigheid/transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidierelatie gemeente - Welstad?

5. Geef aanbevelingen om de rechtmatigheid/transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren vanuit het handelingsperspectief van de gemeente.

Normenkader

De onderzoeksvragen leveren inzicht op in het beleid en de werkwijze van de gemeente met betrekking tot de inzet van Welstad voor het realiseren van gemeentelijke welzijnsdoelen in brede zin. De bevindingen over de subsidierelatie zullen vervolgens worden geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van het volgende normenkader.

Normenkader voor het aspect rechtmatigheid/transparantie:

- de (gemeentelijke) regels voor de subsidieverlening aan Welstad zijn duidelijk en rechtmatig;
- deze regels worden bij de subsidiëring van Welstad in acht genomen;
- de raad wordt in staat gesteld om hierbij op hoofdlijnen zijn kaderstellende/sturende en controlerende taken te vervullen.

Normenkader voor het aspect doeltreffendheid:

- de gemeente heeft duidelijk vastgelegd welke doelen zij wil bereiken op de beleidsterreinen waarop Welstad werkzaam is;
- de gemeente stuurt er aan de voorkant op, dat Welstad een maximale bijdrage levert aan de doelen van de gemeente binnen de afgesproken financiële kaders (ofwel dat 'de gemeente voldoende waar krijgt voor haar geld');
- de gemeente ziet erop toe dat Welstad hierover verantwoording aflegt aan de gemeente, waarbij voldaan wordt aan de eisen van tijdigheid, juistheid en begrijpelijkheid;
- de gemeente en Welstad evalueren jaarlijks de opgedane ervaringen en betrekken deze bij het maken van nieuwe afspraken over de subsidieverlening en beoogde resultaten voor het volgende planjaar.

Normenkader voor het aspect doelmatigheid:

- de gemeente en Welstad ervaren hun subsidie- c.q. werkrelatie als praktisch en efficiënt;
- de financiële/beheersmatige afspraken van de gemeente met Welstad worden uit oogpunt van het financiële beleid van de gemeente als voldoende en doelmatig beschouwd;
- de gemeente stuurt er systematisch op dat de subsidie aan Welstad zo doelmatig mogelijk wordt ingezet, bijv. middels subsidievoorwaarden of financiële prikkels;
- de gemeente is pro actief en eigener beweging op zoek naar mogelijkheden om in de toekomst nog beter te kunnen sturen op de kosteneffectiviteit van haar subsidieverlening aan Welstad.