

Zicht op het verstrekken van middelen in het sociaal domein



Andersson Elffers Felix

Datum

1 maart 2021

Opdrachtgever

Rekenkamer Helmond

Contact

Jasper Sterrenburg, j.sterrenburg@aef.nl

Peter van Zoest, p.vanzoest@aef.nl

Merel Venhuizen, m.venhuizen@aef.nl

Referentie

HR10/aef -rapportage onderzoek rekenkamer helmond

Schildering voorblad

Carmen van Schoubroeck, adviseur bij AEF

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Onderzoeksvraag	4
1.3 Uitvoering onderzoek	4
1.4 Leeswijzer	5
2 Bevindingen opvolgingen onderzoek rekenkamercommissie 2015	6
2.1 Achtergrond	6
2.2 Bevindingen per aanbeveling	6
2.3 Synthese opvolging aanbevelingen	10
3 Bevindingen sturing en verantwoording inkoop en subsidie	12
3.1 Achtergrond	12
3.2 Bevindingen financieringsvorm inkoop	13
3.3 Bevindingen financieringsvorm subsidie	15
3.4 Bevindingen over de rol van de gemeenteraad	18
4 Conclusies en aanbevelingen	19
4.1 Conclusies	19
4.2 Aanbevelingen	21
Bijlagen	24
Respondenten	24
Geraadpleegde documenten	24
Analysekader voor geselecteerde cases	25

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Inkoop en subsidie zijn twee vormen van financiering door de gemeente waar op verschillende wijze invulling aan te geven is en welke verschillende (juridische) kaders kennen. Samen beslaat dit een groot deel van de Helmondse begroting. Gemeente Helmond besteedt jaarlijks circa € 73 miljoen via subsidies en inkoop aan het sociaal domein.

Rekenkamer Helmond wil meer inzicht in de wijze waarop de bestedingen en vooraf gestelde doelstellingen zich verhouden tot de verantwoording, doelmatigheid en effectiviteit. Zeker met het oog op de toenemende uitgaven in het sociaal domein is dit een belangrijk thema.

1.2 Onderzoeksvraag

Andersson Elffers Felix (AEF) is door de rekenkamer Helmond gevraagd antwoord te geven op de volgende twee hoofdvragen:

1. Hoe zijn de aanbevelingen uit het rekenkamercommissie onderzoek in 2015 opgevolgd?
2. Hoe wordt er momenteel gestuurd op en verantwoording afgelegd over de doelmatigheid en effectiviteit van de besteding van middelen in het sociaal domein?

1.3 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd van oktober 2020 tot januari 2021. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende activiteiten uitgevoerd.

Documentstudie

- We hebben documenten bestudeerd die gaan over de opgevolgde aanbevelingen. Voorbeelden zijn kadernota's, notulen van raadsvergaderingen.
- Ook hebben we documenten bekeken over het (algemene) inkoop- en subsidieproces. Voorbeelden zijn de Algemene Subsidieverordening, de kadernota sociaal domein, het subsidieregister en inkoopcontracten.

Interviews

- We hebben verkennende interviews gehouden met beleidsmedewerkers, de directeur Sociaal Domein en de teammanager Ontwikkeling Sociaal Domein. Deze interviews gaven ons inzicht in de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en het inkoop- en subsidieproces in het algemeen.
- We hebben vier betrokken wethouders gesproken met de relevante portefeuilles, namelijk Jeugd, Wmo, Financiën en Kunst en Cultuur.

Casestudies

- We hebben verschillende casussen geselecteerd om te onderzoeken. Hierbij zorgden we voor een zo representatief mogelijke verhouding in subsidie versus inkoop, groot versus klein, Wmo versus Jeugd en professioneel versus vrijwillig. Uiteindelijk selecteerden we 14 casussen voor inkoop en 6 casussen voor subsidie.
- We bestudeerden documenten over de verschillende casussen die we selecteerden, zoals subsidieaanvragen, inkoopcontracten, gespreksverslagen en verantwoordingsdocumenten.
- Daarnaast voerden we interviews over de casussen met betrokken beleidsambtenaren:
 - Zeven relatiebeheerders in het geval van subsidie
 - Twee contractmanagers in het geval van inkoop

1.4 Leeswijzer

In deze rapportage hebben wij de uitkomsten van het onderzoek beschreven.

- **Hoofdstuk 2** bevat de bevindingen van onderzoeksvraag 1: de opvolging van de eerdere aanbevelingen uit het onderzoek van de voormalige rekenkamercommissie Helmond uit 2015.
- In **hoofdstuk 3** worden de bevindingen van onderzoeksvraag 2 behandeld: de huidige sturing op en verantwoording over de doelmatigheid en effectiviteit van inkoop en subsidie in het sociaal domein.
- In **hoofdstuk 4** worden de belangrijkste conclusies en antwoorden op de onderzoeksvragen samengevat en wordt een advies voor de toekomst gegeven.
- De **bijlage** geeft een weergave van de respondenten, bestudeerde documenten en het gehanteerde analysekader.

2 Bevindingen opvolgingen onderzoek rekenkamercommissie 2015

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen omtrent de opvolging van onderzoeksvraag 1: de opvolging van de zeven aanbevelingen van het rekenkamercommissie onderzoek uit 2015¹.

2.1 Achtergrond

In 2015 is door de voormalige rekenkamercommissie Helmond onderzoek gedaan naar subsidies Wmo en Kunst en Cultuur. De onderzoeksvraag was in hoeverre het subsidiebeleid van de gemeente Helmond voldoende doelmatig en doeltreffend is. De hoofdconclusie uit dit onderzoek was dat er een positieve ontwikkeling gaande is op dit gebied. Ook zijn zeven aanbevelingen meegegeven. Vijf jaar later is de vraag of deze zijn opgevolgd en op welke manier.

2.2 Bevindingen per aanbeveling

In deze paragraaf worden de zeven aanbevelingen weergegeven met een korte toelichting. Aansluitend presenteren we de geconstateerde mate van opvolging.

1. ***Ontwikkel een visie per type vrijwilligersorganisatie (Wmo) op welke bijdrage aan welk beleidsdoel van deze organisaties verwacht mag worden en bespreek een realistisch invoeringstraject met hen.***

In het onderzoek van de rekenkamercommissie kwam naar voren dat de voorwaarden voor effectief beleid nog onvoldoende aanwezig waren voor vrijwilligersorganisaties binnen de Wmo. Ook de beleidsdoelen waren minder concreet.

Er is een visie ontwikkeld per type vrijwilligersorganisatie en er zijn doelen opgesteld

In het nieuwe subsidiekader 'Versterken lokale netwerken 2020' zijn de doelstellingen en maatschappelijke effecten per type vrijwilligersorganisatie uitgewerkt. Incidentele subsidies worden hieraan getoetst, maar kunnen ook getoetst worden aan de Nadere Regels, regelingen en ASV. Het subsidiekader is specifiek bedoeld voor structurele subsidies (oftewel de subsidies die zijn opgenomen in het subsidieprogramma), maar de toetsing aan deze

¹ Rekenkameronderzoek naar subsidies Wmo en Kunst & Cultuur in de gemeente Helmond, bestuurlijke nota en definitieve nota van bevindingen, maart 2015

doelen is nog niet geïmplementeerd. Wethouders en beleidsmedewerkers van de gemeente geven aan dat dit wel de ambitie is, maar dat dit voor vrijwilligersorganisaties momenteel niet bovenaan de prioriteitenlijst staat. Met deze subsidiepartijen zou er volgens de gemeente al vertrouwen opgebouwd zijn aangezien deze subsidies al verscheidene jaren structureel worden toegekend. De urgentie om per direct ook al alle structurele subsidies te toetsen aan het nieuwe beleidskader wordt daarmee door de gemeente nog niet gevoeld. Het is de bedoeling om na de herijking van het subsidiekader in 2021 alle vrijwilligersorganisaties aan de doelen te toetsen.

Wel valt op dat de doelen uit het subsidiekader vaak zo algemeen geformuleerd zijn dat er 'automatisch' aan wordt voldaan. Volgens medewerkers zouden de doelen nog meer SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) kunnen worden geformuleerd, om hier scherper op te kunnen sturen. De gemeente geeft aan dat dit onderdeel is van de herijking van het subsidiekader in het tweede kwartaal van 2021.

2. *Maak vaart met het uitwerken van beleidsdoelen K&C in de verschillende deelnota's zodat er een aansluiting is tussen cultureel beleid en subsidieprogramma en zorg voor een actuele agenda 2015.*

Deze aanbeveling werd opgenomen omdat de voorwaarden voor effectief beleid van kunst en cultuur nog onvoldoende aanwezig waren. Hierdoor was de relatie tussen de (nog abstracte) beleidsdoelen en resultaten niet altijd duidelijk. Er werd vertraging opgelopen in het vervullen van de ambities van het Cultuurkompas, de cultuurvisie van gemeente Helmond.

Er zijn stappen gezet in de uitwerking van beleidsdoelen K&C, deels nog in ontwikkeling

Er zijn na het rekenkameronderzoek van 2015 verschillende stappen gezet op het gebied van kunst en cultuur. Zo is in 2019 het Cultuurprofiel opgeleverd dat een vervolg is op het Cultuurkompas. In het Cultuurprofiel zijn richtinggevende beleidsdoelstellingen uitgewerkt inclusief een prioritering voor de korte termijn (2019 en 2020). Deze doelstellingen zijn redelijk breed geformuleerd, maar dit is volgens de gemeente bewust gedaan omdat het een toekomstgericht document is.

Delen van het Cultuurprofiel zijn inmiddels opgepakt, zoals het puntensysteem voor subsidies voor evenementen dat vorig jaar is opgeleverd. Dit puntensysteem is een aparte subsidieregeling die is vastgesteld door het college. Het bevat een beoordelingskader waaraan evenementen worden getoetst op hun meerwaarde voor de gemeente Helmond. Voor verschillende thema's wordt beoordeeld in hoeverre het evenement hieraan bijdraagt, waaronder: verbeteren van het imago van Helmond, bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstelling van de gemeente, versterken van het vestigingsklimaat van Helmond en het vergroten van de sociale cohesie. Hoe meer punten, des te groter deel van het aangevraagde subsidiebedrag wordt toegekend. Deze bedragen liggen tussen € 5.000 en € 30.000). Er gelden wel maximum budgetten (deelbudgetten voor de verschillende typen evenementen: basisevenement, wijkevenement en reguliere evenementen) die door het college zijn vastgesteld en niet overschreden dienen te worden. Een adviescommissie doorloopt het puntensysteem en bereidt de aanvraag voor besluit van het college voor. Er zijn ook enkele beleidsdoelen nog niet uitgewerkt. Zo is de visie op erfgoed in ontwikkeling en is de verwachting dat deze halverwege 2021 wordt opgeleverd. De visie op amateurkunst is nog niet herijkt en het is niet bekend wanneer dit gaat gebeuren. De gemeente heeft naar eigen zeggen haar prioriteiten op andere plekken gelegd, zoals de evenementen. Mogelijk dat de puntensystematiek ook voor amateurkunst wordt doorgevoerd, hierover wordt in 2021 een knoop doorgehakt.

3. *Bezie de ASV en Nadere Regels op actualiteit en pas deze indien nodig aan de nieuwe beleidskaders aan. Maak een gerichte keuze over het al dan niet dubbel subsidiëren van activiteiten.*

De ASV en Nadere Regels Subsidie Maatschappelijke Ondersteuning (hierna: Nadere Regels) stammen uit 2009. Volgens het onderzoeksrapport uit 2015 was het nodig deze te herijken. De Nadere Regels zouden niet meer (geheel) aansluiten bij de praktijk en voor kunst en cultuur (evenementen) worden criteria gehanteerd die geen grondslag hebben in een beleidskader. Indexering van maximaal toe te kennen subsidieaanvragen is niet vermeld en er bestaat een mogelijkheid voor sommige activiteiten driedubbel financiering aan te vragen. Dit houdt in dat een organisatie bij meerdere partijen tegelijkertijd subsidie kan aanvragen worden, bijvoorbeeld naast de gemeente ook bij de provincie.

De Algemene Subsidieverordening Helmond (ASV) is herijkt, de Nadere Regels niet

Op welk gebieden de ASV precies aan herziening toe was, is in de beschrijving bij de aanbeveling niet geëxpliciteerd. Er zijn wel enkele wijzigingen beredeneerd doorgevoerd. In de nieuwe ASV uit 2020 is bijvoorbeeld een weigeringsgrond (2.7) en Koppelsubsidie (2.10) toegevoegd zodat de gemeente dubbele subsidiëring kan voorkomen. Ook zijn extra regels aan incidentele subsidies toegevoegd, zoals dat er expliciet een evaluatieplicht voor incidentele subsidies is opgenomen. De Nadere Regels zijn niet herzien. Voor kunst en cultuur (evenementen) zijn de criteria uitgewerkt in een concreet en onderbouwd puntensysteem.

4. *Ontwikkel een werkzaam procesmodel dat het subsidieproces digitaal ondersteunt.*

In 2015 was er een procesmodel dat niet werd gebruikt en niet digitaal ondersteund.

Het subsidieproces is digitaal inzichtelijk gemaakt en wordt digitaal ondersteund

Er is sinds 2015 een flowchart gemaakt waarin alle rollen en verantwoordelijkheden staan beschreven en in volgorde van de afwikkeling zijn uitgewerkt. Uit gesprekken met relatiebeheerders maken wij op dat deze flowchart wisselend bekend is in de organisatie, twee relatiebeheerders gaven aan dit documenten te kennen, terwijl vijf relatiebeheerders aangaven de flowchart niet te kennen. Alle medewerkers laten echter blijken dat de systematiek die zij hanteren wel via dezelfde stappen loopt als de flowchart aangeeft. De werkwijze is dus in de praktijk geïmplementeerd, maar het document werkt niet per se ondersteunend tijdens het proces. Daarnaast werd in de gesprekken genoemd dat er enkele jaren geleden een computersysteem is geïmplementeerd waarin alle subsidiezaken centraal worden opgeslagen. Dit zaakstelsel (Djuma) heeft de manier van administreren naar hun oordeel verbeterd. Ook is er een digitale ingang om de subsidies digitaal aan te vragen.

5. *Zorg voor aanpassing van de ASV op een aantal punten opdat er aansluiting is met de praktijk en het proces doelmatig is opdat niet telkens een beroep op de hardheidsclausule hoeft te worden gedaan.*

In het geval van de vorige ASV was de uiterlijke datum voor het aanvragen van een subsidie en het opleveren van de verantwoording van het vorige jaar 1 april. Dit was in vele gevallen niet haalbaar voor de ontvangers van de subsidie, waardoor herhaaldelijk de hardheidsclausule moest worden toegepast.

Door de datum naar achter te schuiven, is de hardheidsclausule minder vaak nodig

De uiterlijke datum voor het aanvragen van subsidies is in de ASV 2020 verschoven naar 1 augustus, wat een realistischer datum is en waardoor de hardheidsclausule minder vaak hoeft te worden toegepast. Daarnaast is ook een ontheffing opgenomen om vrijstelling van bepaalde verplichtingen te kunnen verlenen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat

een organisatie vanwege haar omvang onvoldoende functiescheiding heeft waardoor het niet mogelijk is een goedkeurende controleverklaring te verstrekken.

6. *Kondig bij de verlening tot subsidie aan welke gevolgen het niet voldoen aan de eisen kan hebben en pas de consequenties hiervan ook toe indien organisaties niet aan die eisen voldoen.*

Bij sommige organisaties die subsidie ontvingen, onder andere voor beeldende kunst, werd achteraf geconstateerd dat zij niet voldeden aan de vereisten voor de subsidie. De gemeente maakte toen geen gebruik van het opleggen van sancties aan organisaties waarbij dit het geval was.

Momenteel staan de consequenties nog niet in de beschikking

Wij hebben geen beschikkingen gezien waarin de consequenties concreet worden beschreven. Ook in de ASV staat dit niet vermeld. Uit het casusonderzoek komt naar voren dat subsidies incidenteel wel (deels) worden teruggevorderd op basis van het niet voldoen aan de kwantitatieve afspraken zoals aantal activiteiten of bestede middelen, maar nooit op basis van het niet voldoen aan kwalitatieve doelen, zoals het bevorderen van participatie van inwoners uit een bepaalde doelgroep. Het is lastig om organisaties op deze kwalitatieve doelen te wijzen, vooral omdat de doelen niet SMART geformuleerd zijn. De gemeente gaat het subsidiekader herijken met als doel de doelen te concretiseren. Dit proces wordt in het tweede kwartaal van 2021 afgerond.

7. *Bezie op welke wijze de verantwoordingsinformatie van professionele instellingen beter benut kan worden om zo binnen een beleidsthema en tussen beleidsthema's effecten inzichtelijk te krijgen.*

Het is niet goed mogelijk om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van Wmo-subsidiebeleid voor professionele instellingen. Volgens de onderzoekers van het onderzoek uit 2015 werd er niet ver genoeg teruggekeken in de tijd en maakt de informatievergaring en -voorziening het niet mogelijk om effecten in te zien.

De mate van doeltreffendheid van gesubsidieerde activiteiten blijft lastig meetbaar

Er is ten opzichte van 2015 sprake van een zakelijkere relatie tussen gemeente en de professionele instellingen. Dit horen we in de gesprekken met relatiebeheerders van Helmond en zien we ook terug in de documentatie. De geleverde output van professionele instellingen wordt bijgehouden en gemeten. Relatiebeheerders geven aan dat de professionele aanbieders nog niet helemaal gewend zijn om deze output op te leveren, aangezien hier enkele jaren geleden nog niet naar werd gevraagd. Het daadwerkelijke effect van de ingezette activiteiten is echter nog steeds niet goed te kwantificeren. Er worden wel jaarverslagen opgeleverd door professionele organisaties waarin staat wat de organisaties dat jaar in kwalitatieve zin hebben uitgevoerd, maar de link met de beleidsdoelen van de gemeente wordt niet gemaakt. Hiermee bedoelen we dat er niet wordt getoetst of de activiteiten die met de subsidie zijn uitgevoerd ook daadwerkelijk bijdragen aan de maatschappelijke doelen die gemeente Helmond heeft. Omdat in de jaarverslagen niet wordt ingegaan op de vraag hoe de activiteiten van een subsidie-ontvangende bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente, wordt hier volgens de relatiebeheerders in de relatiegesprekken expliciet naar gevraagd. De ervaring leert dat professionele organisaties ook in de relatiegesprekken nog nauwelijks in staat zijn om deze koppeling te maken.

2.3 Synthese opvolging aanbevelingen

We beschrijven het opvolgen van de verschillende aanbevelingen aan de hand van de drie onderdelen van onderstaand analysekader.

Analysekader voor de gedane aanbevelingen

Doorwerking	— Beoordeling kwaliteit aanbevelingen door raad, college en ambtelijke organisatie (o.a. helderheid, concreetheid) — Behandeling politiek (raadsbesluit, moties, amendementen) — Behandeling college (collegebesluiten) — Behandeling ambtelijk (verwerking in beleid)
Werkwijze / uitvoering	— Borging uitvoering aanbevelingen (organisatorisch, processen) — Inzicht in resultaten uitvoering aanbevelingen — Terugkoppeling uitvoering aanbevelingen — Samenwerking college en ambtelijke organisatie
Leerpunten	— Kwaliteit van de aanbevelingen — Vorm/presentatie van de aanbevelingen — (Werk)afspraken Rekenkamer Helmond – raad – college – ambtelijke organisatie — Organisatie uitvoering/opvolging/terugkoppeling uitvoering aanbevelingen subsidies

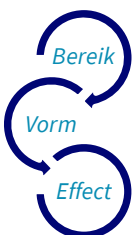
Over het algemeen zijn de meeste aanbevelingen opgevolgd of in ontwikkeling

Kijkend naar de zeven verschillende aanbevelingen, zijn de meeste aanbevelingen opgevolgd of in ontwikkeling. Er is een nieuwe ASV gepresenteerd waarin actualisatie heeft plaatsgevonden, de looptijden van verantwoording en indiening zijn verlengd en het subsidieproces wordt digitaal ondersteund. Het formuleren van de beleidsdoelen K&C en het doorvoeren van eventuele consequenties indien niet voldaan wordt aan de eisen, zijn nog in ontwikkeling. Het inzichtelijk maken van de effecten in beleidsthema's door professionele organisaties blijft volgens de gemeente een lastige opgave. Ook zijn de consequenties voor het niet voldoen aan eisen nog niet geïmplementeerd in de beschikkingen.

De aanbevelingen werken door op verschillende niveaus

De aanbevelingen hebben in de meeste gevallen een **bereik** gehad over een groot deel van de organisatie. College en gemeenteraad hebben over verschillende onderdelen gesproken, zoals de vernieuwing van de ASV en (de herijking van) het subsidiekader. Hier heeft besluitvorming over plaatsgevonden. Ook is de ambtelijke organisatie aan de slag gegaan, bijvoorbeeld als het gaat om het toetsen van subsidies aan de ingangseisen en het doorvoeren van de consequenties als hier niet aan wordt voldaan. Hiermee bedoelen we de afspraken rondom de meetbare elementen, zoals de beloofde inzet aan uren of het beloofde aantal activiteiten. Als hier niet aan wordt voldaan, worden hier door de gemeente consequenties aan verbonden.

De aanbevelingen hebben **vorm** gekregen in verschillende documentatie, zoals beleidsstukken, de flowchart subsidieverstrekingen en een puntensysteem voor evenementen (kunst en cultuur). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat niet ieder document even goed bekend is in de organisatie. Zo is de flowchart erg wisselend bekend en is het de vraag of dit document het subsidieproces daadwerkelijk (digitaal) ondersteunt. In enkele gevallen is er nog doorontwikkeling nodig, bijvoorbeeld het beleid omtrent amateurkunst en het herzien van de Nadere Regels op actualiteit. Wel heeft de opvolging van



de aanbevelingen binnen de gemeente een politiek debat tot stand gebracht over het nut en de noodzaak van subsidies.

De aanbevelingen hebben **effect** gehad op de gemeente aangezien de opvolging verandering teweegbracht. De relatie tussen ambtenaren en aanbieders is al professioneler (zakelijker) ingestoken door de nieuwe processen en het gesprek over het monitoren van effectiviteit en doelmatigheid wordt vaker gevoerd.

De laatste aanbeveling is echter nog niet verder gekomen. Er is nog steeds beperkt inzicht in de maatschappelijke effecten van de gesubsidieerde activiteiten. Uit andere onderzoeken weten we dat Helmond op dit punt geen uitzondering is, voor het overgrote deel van de gemeenten blijkt het lastig om gestructureerd inzicht te krijgen in de effecten van subsidies.

De uitvoering van de aanbevelingen over de afgelopen jaren is goed te volgen

Het is over het algemeen goed terug te halen wat er is gebeurd bij het doorvoeren van de aanbevelingen en met welke reden er verbetermaatregelen zijn doorgevoerd, ook al zijn nog niet alle aanbevelingen opgevolgd. Hierbij moet wel vermeld worden dat, in het geval een aanbeveling niet is opgevolgd, het niet altijd is terug te halen waarom deze aanbeveling niet is opgevolgd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over het herzien van de Nadere regels. De meeste nieuwe werkwijzen zijn zichtbaar geïmplementeerd in de organisatie en de meeste medewerkers zijn hiervan op de hoogte, op de flowchart na. Eventuele nieuwe werkwijzen zijn bekend bij degenen die het moeten uitvoeren. Uitzondering hierop vormen sommige relatiebeheerders van vrijwilligersorganisaties – de nieuwe werkwijze omtrent het controleren van de maatschappelijke effecten is nog niet overal doorgevoerd.

Aanbevelingen zijn echt als leerpunten opgepakt en helder belegd binnen de organisatie

De aanbevelingen waren over het algemeen van goede kwaliteit. Bij een enkele aanbeveling, over het actualiseren van de ASV en de Nadere regels, was moeilijk te herleiden wat de aanleiding van deze aanbeveling was geweest. De meeste betrokkenen geven aan dat de samenwerking omtrent de uitvoering van de maatregelen helder belegd was. De aanbevelingen zijn als een set ontwikkelpunten gezien en ter verbetering ingezet.

3 *Bevindingen sturing en verantwoording inkoop en subsidie*

Onderzoeksvraag 2 wordt in dit hoofdstuk behandeld. We kijken aan de hand van o.a. de casestudies naar de huidige wijze van sturing en verantwoording via inkoop- en subsidierelaties binnen het sociaal domein.

3.1 **Achtergrond**

In het onderzoek in 2015 is ervoor gekozen geen aandacht te besteden aan subsidierelaties voor grotere professionele organisaties (jaarlijks bedrag boven de € 75.000,-). Daarnaast zijn ingekochte diensten niet in dit onderzoek meegenomen, zoals jeugdhulp. Rekenkamer Helmond wil ook graag inzicht hebben in de besteding, verantwoording en effectiviteit van deze grote welzijns- en zorgaanbieders.

De inkoop van Jeugdhulp en Wmo voor gemeente Helmond is uitgevoerd in samenwerking met de Peelgemeenten. Inkoop gebeurt via een 'open house-constructie'. De onafhankelijke organisatie BIZOB voert de inkoop en het contractbeheer uit voor de hele regio. Het contractmanagement op de aanbieders is onder de gemeenten in de regio verdeeld op basis van grootte en het belang van de aanbieder voor een gemeente. Gemeente Helmond heeft hiervoor een team van contractmanagers.

Casusonderzoek

Voor de casussen van inkoop en subsidie zien we een overeenkomend beeld: er zijn geen casussen die enorm van de middenlijn afwijken. De bevindingen die we in dit casusonderzoek hebben gedaan, zijn dus ook uitspraken die we over het geheel aan casussen konden doen. Indien relevant hebben we gespecificeerd om hoeveel casussen een resultaat ging. Van de casussen zijn er wel enkele die wegens redenen zijn afgefallen. Eén subsidiecasus bleek het doorgeven van een Rijkssubsidie te zijn en was niet relevant voor dit onderzoek. Van drie inkoopcasussen waren geen documenten aanwezig omdat het contractmanagement bij de samenwerkingsorganisatie BIZOB ligt en gespreksverslagen niet zijn gedeeld, of omdat er nog geen structureel contractmanagement voor deze aanbieders was geïmplementeerd en er voor deze aanbieders geen signalen waren gekomen vanuit de signaleringsoverleggen.

3.2 Bevindingen financieringsvorm inkoop

Algemene bevindingen over de ontwikkeling omtrent inkoop

De afgelopen twee jaar is het contractmanagement op aanbieders voor het eerst door Helmond zelf opgepakt voor een deel van de aanbieders. Twee externe contractmanagers zijn ingezet om het contractmanagement op te zetten. Op papier is er sindsdien veel veranderd en in beleid vastgelegd. Ambtelijk wordt de werkwijze ook steeds beter opgepakt, maar de borging van het contractmanagement vereist meer inzet (en ook meer capaciteit in fte). Op dit moment zijn er twee contractmanagers terwijl het contractmanagement een groot dossier is en een intensieve taak. Om dit goed door te ontwikkelen en te borgen, zijn er volgens de wethouders, beleidsmedewerkers en de externe contractmanagers meer contractmanagers nodig die een hoger aantal aanbieders structureel kunnen spreken en daarbij een goede analyse kunnen doen op jaarstukken, facturatie en signalen over kwaliteit. Andere gemeenten in de regio voeren ook contractmanagement uit, maar desondanks behoeft dit voor gemeente Helmond meer capaciteit. Juist omdat Helmond zelf in contact wil staan met de aanbieders en in gesprek wil zijn met haar belangrijkste aanbieders. Contractmanagers geven aan dat de nieuwe, zakelijke aanpak voor aanbieders nog wennen is (al hebben we dit niet bij aanbieders kunnen verifiëren). We constateren dat er steeds meer wordt ingezet op het vergroten van de doelmatigheid, aangezien er steeds meer aandacht is voor de besteding van middelen. Het inzichtelijk maken en potentieel vergroten van de doeltreffendheid blijft lastig. De gemeente vindt het naar eigen zeggen ingewikkeld om te toetsen of de middelen uiteindelijk bijdragen aan bijvoorbeeld het welzijn van de inwoners. Voor de inkoopcontracten wordt de aanvraag getoetst door (in ieder geval) de betreffende beleidsmedewerker en een inkoopmedewerker. Hierbij wordt gekeken of aan de voorwaarden voldaan is. De criteria die hiervoor in de aanbesteding zijn opgesteld, zijn vrij summier, omdat het een open house-constructie betreft. Hiervoor zijn slechts 'technische' criteria opgenomen die vragen om een inschrijving in het Handelsregister en of er in het verleden geen sprake is geweest van fraude. Er wordt bijvoorbeeld niet om specifieke bedrijfsdoelstellingen door de aanbieder gevraagd.

Aansluitend beschrijven we nu de bevindingen aan de hand van de stappen in het proces: de aanvraag aan de voorkant, tussentijds bij de uitvoering en de vaststelling/verantwoording achteraf.

Aanvraag: er wordt ingekocht met een 'open house-constructie' waarbij er wordt gewerkt met uniforme contracten. Gezamenlijke werkafspraken zijn beperkt gemaakt.

Er is een juridisch kader waarin de afweging wordt gemaakt in welke gevallen er voor inkoop wordt gekozen en in welke gevallen voor subsidie. Dit kader is voor alle gemeenten in de regio hetzelfde. Afwegingen gaan bijvoorbeeld over (geen uitputtende lijst):

- Of voorzieningen ook op de markt te verkrijgen zijn (voor inkoop wel, voor subsidie vaak niet)
- Of degene die betaalt ook meebepaalt over de activiteiten (voor inkoop zijn er wederzijdse verplichtingen, voor subsidie niet)
- Van wie het initiatief uitgaat (bij inkoop ligt het initiatief meestal bij de gemeente, bij subsidie meestal bij de aanvrager).

Gemeente Helmond werkt met uniforme contracten per type aanbieder. Zo zijn er contracten voor Individuele Ondersteuning Jeugdhulp, Wmo Begeleiding, Wmo Beschermd Wonen, Wmo Kortdurend Verblijf en Wmo Huishoudelijke Ondersteuning. In de contracten staan algemene afspraken geformuleerd, bijvoorbeeld over voorwaarden van deelname, kwaliteitseisen aan de aanbieder en financiële verplichtingen. Zo wordt er in de contracten bijvoorbeeld afgesproken dat de aanbieder werkt volgens landelijke wet- en regelgeving en deskundige

beroepskrachten inzet. Ook staat in de afspraken geformuleerd dat de aanbieder ondersteuningsplannen voor cliënten oplevert die aan bepaalde eisen moeten voldoen, zoals dat het plan up to date is en door de cliënt is ondertekend. Er worden ook afspraken beschreven waarop de activiteiten gericht moeten zijn, bijvoorbeeld op het verbeteren van de zelfredzaamheid van de cliënt of de opbouw van een sociaal netwerk. Er zijn geen formele spelregels of werkafspraken tussen gemeenten en aanbieders. Zoals verwachtingen die de gemeente over aanbieders heeft over zaken als doelstellingen, informatievoorziening, innovatie of taakstellingen. Aanbieders die het contract tekenen voldoen op deze manier wel aan de belangrijkste technische- en kwaliteitseisen, maar de sturingsmogelijkheden voor de gemeente op de uitvoering blijven hierdoor beperkt. Zo staan er bijvoorbeeld algemene KPI's in de bijlage waarop kan worden gemonitord als de gemeente hierom vraagt, zoals het aantal klachten. Deze KPI's zijn voor alle aanbieders van een type zorgvorm (individuele begeleiding, Beschermd Wonen, etc.) hetzelfde en er worden vooraf geen expliciete werkafspraken gemaakt over het proces rondom de monitoring van deze KPI's en de consequenties als niet aan deze KPI's wordt voldaan.

Als het gaat om doelmatigheid is in sommige contracten (Individuele Begeleiding, Beschermd Wonen en Huishoudelijke Ondersteuning) gespecificeerd wat er onder doelmatigheid verstaan wordt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van middelen voor diensten van personeel met de juiste certificering. In de overige contracten (Jeugdhulp en Wmo Kortdurend Verblijf) is deze expliciete toelichting niet gegeven. In de gesprekken met contractmanagers kan niet duidelijk worden gemaakt hoe dit verschil kan worden verklaard.

Uitvoering: er vinden periodiek contractgesprekken plaats met een wisselende agenda

Contractmanagers voeren op steeds structurelere basis contractgesprekken met aanbieders. Deze contractgesprekken worden vooral tot stand gebracht op basis van signalen. Deze signalen komen voort uit de structurele signaleringsoverleggen die binnen de gemeente plaatsvinden tussen onder andere kwaliteitsmedewerkers, consultants, beleidsmedewerkers en inkoopers. De signalen komen bijvoorbeeld uit de samenleving of uit opvallend factureringsgedrag. Ook de kwantitatieve analyse van bijvoorbeeld jaarstukken kan aanleiding zijn. Het doel van deze overleggen is om signalen met elkaar te bespreken om te identificeren of er sprake is van een incident. Indien nodig, wordt de situatie ook met de aanbieders besproken. Het is een paar keer voorgekomen dat een incident werd gesignaleerd en dat een aanbieder een plan van aanpak moest maken om dit op te lossen. Dit leidt in incidentele gevallen tot gedwongen terugbetalingen door aanbieders. Signalerings-overleggen lijken goed benut te worden om (vermoedens van) incidenten aan het licht te brengen.

Het is de bedoeling van de gemeente om de cyclus van contractgesprekken structureler te implementeren, met name voor de aanbieders met de meest kwetsbare cliënten. Idealiter spreken contractmanagers en aanbieders elkaar ieder kwartaal, waarin ieder gesprek andere gespreksonderwerpen aan bod komen. Gesprekken gaan bijvoorbeeld over: cliënttevredenheid, kwaliteit, kostenontwikkeling, cliëntontwikkeling en de aangeleverde verantwoording in jaarverslagen. De implementatie van deze cyclus is nu nog voor enkele aanbieders geïmplementeerd (van de veertien casussen kwamen we dit bij de helft tegen). Dit is bij de overige (zeven) aanbieders nog niet ingericht, omdat hier onvoldoende tijd voor beschikbaar is bij de contractmanagers.

Er worden door de aanbieders beperkt tussentijdse kwantitatieve rapportages opgeleverd voor de contractgesprekken. Dit is momenteel ook geen vereiste dat is opgenomen in het inkoopcontract. Contractmanagers halen voor de contractgesprekken intern tussentijdse

kwantitatieve informatie op over cliëntaantallen en bestedingen. In de gesprekken is de sturing op de doelmatigheid van de contractanten daarmee impliciet onderwerp van gesprek. Contractmanagers leveren van deze gesprekken ook gespreksverslagen op. Er is nog in mindere mate structurele sturing op de gestelde maatschappelijke (beleids)doelen en beoogde effecten. In de nieuwe aanbestedingen voor 2022 zullen volgens de gemeente specifiekere eisen worden opgenomen om de effectiviteit van het inkoopbeleid te vergroten en meer zicht te krijgen in de bedrijfsvoering van aanbieders.

Vaststelling en verantwoording: is met name financieel ingestoken

Er zijn in gemeente Helmond vooral stappen gezet om scherp te zijn op de doelmatige inzet van middelen. In de inkoopcontracten is opgenomen dat aanbieders ten behoeve van de controle op de financiële rechtmatigheid van bestedingen, relevante informatie moeten aanleveren zoals door de gemeente gevraagd. Hierbij hoort ook een jaarrekening en een accountantsverklaring (indien van toepassing conform het landelijk geldende controleprotocol). Op deze jaarrekening vindt een analyse plaats of de middelen doelmatig besteed zijn. Deze analyse wordt uitgevoerd door een contractmanager die ook als businesscontroller heeft gewerkt. In deze analyse wordt onder andere gekeken naar de verhouding van type kosten, personeel, huisvesting, materiaal, overige kosten, van de totale kosten. Ook wordt het bedrijfsresultaat afgezet tegen de omzet en het bedrag van de zorginkoop.

Contractmanagers treden op als aanbieders niet kunnen aantonen dat zij de ontvangen middelen op een goede manier hebben ingezet, bijvoorbeeld door de middelen terug te vorderen. Dit wordt niet direct gedaan, aanbieders krijgen eerst de kans om verbetering in te zetten. Door (financiële) analyses zijn in sommige gevallen al middelen teruggevorderd. Dit heeft volgens de contractmanagers ook een (niet meetbaar) preventief effect – andere aanbieders zouden hierdoor volgens hun eerder geneigd zijn hun afspraken na te komen. Wij zien dat Helmond, in vergelijking met andere gemeenten waar wij onderzoek hebben gedaan, hierin voorop loopt. Aangezien de meeste gemeenten nog niet zo ver zijn dat ze dit gesprek op structurele basis voeren met (een deel van de) aanbieders.

De verantwoording over het behaalde *effect* van ingezette zorg, de doeltreffendheid, is echter nog niet zo ver ontwikkeld. De inhoudelijk behaalde effecten worden niet met de contractmanagers besproken. Aanbieders moeten volgens hun contracten wel individuele behandelplannen maken voor de verschillende cliënten. De koppeling van de resultaten uit de behandelplannen naar de maatschappelijke doelen die de gemeente heeft, wordt (nog) niet gemaakt. Contractmanagers geven aan dat binnen de gemeente wordt gezocht naar een werkbare manier om de besteding van middelen voor zorginkoop af te zetten tegen zowel de gerealiseerde resultaten als effecten.

3.3 Bevindingen financieringsvorm subsidie

Algemene bevindingen over de ontwikkeling omtrent subsidie

Relatiebeheer op het gebied van subsidies is de afgelopen jaren professioneler (zakelijker) opgepakt en volgens ons sterk verbeterd. Er is wel een verschil te zien tussen professionele en vrijwilligersorganisaties – voor vrijwilligersorganisaties is het relatiebeheer nog in ontwikkeling. Voor subsidies wordt de beschikking getoetst door (in ieder geval) de relatiebeheerder. Hierbij wordt gekeken of er aan de voorwaarden voldaan wordt.

Ook hier behandelen we de verschillende stappen in het proces: aanvraag, uitvoering, en vaststelling en verantwoording. Waar nodig maken we onderscheid tussen professionele en vrijwilligersorganisaties. Professionele organisaties zijn organisaties die naast vrijwilligers ook

betaalde werknemers in dienst hebben. Vrijwilligersorganisaties zijn organisaties die draaiend gehouden worden door uitsluitend vrijwilligers.

Aanvraag: relatiebeheerders kijken kritisch mee op de meerwaarde van de aanvragen

De algemene checklist, eerder al genoemd onder 3.2, waarin de afweging voor inkoop en subsidie wordt gemaakt, is in de gevallen van subsidie logisch te volgen. We omschreven verschillende onderdelen al onder het blokje ‘Aanvraag’ van paragraaf 3.2. Op basis van wat we hebben gezien in het dossieronderzoek, worden hier naar onze mening begrijpelijke keuzes gemaakt. Zo zijn de subsidies uit ons casusonderzoek breed toegankelijk en voor algemeen belang, terwijl de inkooppartijen gericht zijn op hulp en ondersteuning van individuele belangen. In de inkoopcontracten worden er ook strengere eisen gesteld over te behalen prestaties, bijvoorbeeld als het gaat om de zorgplannen van cliënten. Bij subsidies zijn deze prestaties in mindere mate afdwingbaar.

Relatiebeheerders van *professionele organisaties* kijken in alle gevallen die we tegenkwamen in ons casusonderzoek mee op de aanvraag om te beoordelen of de subsidie maatschappelijke meerwaarde heeft en of deze past bij de doelen van het subsidiekader van gemeente Helmond. Relatiebeheerders geven aan dat zij in de afgelopen jaren steeds kritischer op de aanvragen zijn gaan meekijken. De beoordeling is volgens hen strenger geworden en met de komst van een aantal nieuwe relatiebeheerders zou de relatie tussen gemeente en subsidieontvangers zakelijker zijn geworden. Twee relatiebeheerders geven aan dat de aanvragen meermaals werden teruggedraaid met het verzoek tot aanpassing, wat in het verleden veel minder plaatsvond en ook voor aanbieders even wennen was.

Incidenteel komt het zelfs voor dat een relatiebeheerder een subsidie niet verstrekt als de maatschappelijke meerwaarde niet voldoende aantoonbaar is. Aanvragers spreken meestal hun doelen uit over aantallen activiteiten (output) en er worden prestatieafspraken gemaakt over de monitoring van ureninzet (input). In de helft van de gevallen die we hebben onderzocht gebeurt dit ook voor de te verwachten effecten (outcome). Dit is afhankelijk van de aanwezigheid van een jaarplan bij de aanbieder.

Bij *vrijwilligersorganisaties* zijn ook doelen geformuleerd, maar hier wordt bij de aanvraag minder op gestuurd. De subsidieaanvragers die al langere tijd subsidie krijgen en in het subsidieprogramma zitten, worden niet iedere keer opnieuw getoetst aan de doelen. Bovendien zijn de doelen in sommige gevallen zo algemeen dat aanvragers hier bijna automatisch aan voldoen. In een enkel geval worden er prestatieafspraken gemaakt over de monitoring van ureninzet, maar meestal is hier niets expliciet over opgenomen. In het subsidiekader is ook niet specifiek opgenomen dat dit nodig is.

Voor zowel professionele organisaties als vrijwilligersorganisaties geldt dat doelstellingen nog wat abstract geformuleerd worden en lastig meetbaar zijn. In de herijking van het nieuwe subsidiekader (tweede kwartaal 2021) wordt aandacht besteed om de doelen meer SMART te maken.

Uitvoering: vertrouwen is de basis, relatie wordt wel steeds zakelijker

Bij de *professionele organisaties* zien we dat er tijdens kwartaalgesprekken mondeling verantwoording wordt gegeven over de stand van zaken, maar hier worden geen concrete afspraken over gemaakt. Relatiebeheerders geven aan dat zij de professionele organisaties regelmatig spreken: het streven is om minstens eens per kwartaal een gesprek met de aanbieders te voeren. Dit wordt in de praktijk ook steeds structureler ingevoerd.

Gespreksverslagen worden overigens niet structureel gemaakt. Relatiebeheerders geven in de gesprekken aan dat zij in de loop van de jaren steeds meer gevoel hebben gekregen bij de activiteiten van de professionele organisaties waardoor ze steeds beter in staat zijn om met

de organisaties een gesprek te voeren over de kosten van deze activiteiten en de besteding van de subsidie.

De relatiegesprekken met *vrijwilligersorganisaties* gaan vooral over de inhoud en in vergelijking met professionele organisaties veel minder over de besteding van de subsidie. Volgens de relatiebeheerders wordt hier meer gehandeld op vertrouwen. Er vinden geen structurele gesprekken plaats, maar beide partijen houden elkaar op de hoogte van de voortgang zodra dit relevant is. Relaties zijn informeler. Bij nieuwe, incidentele subsidies die nog niet in het subsidieprogramma zijn opgenomen, is wel sprake van meer controle vanuit de gemeente. Een subsidieontvanger krijgt altijd eerst een incidentele subsidie toegewezen. Na beoordeling van de effectiviteit van de aanbieder kan deze, indien gewenst, worden opgenomen in het subsidieprogramma en is er sprake van structurele subsidie.

Vaststelling en verantwoording: kwantitatief inzichtelijk, kwalitatief moeilijk meetbaar

Organisaties die subsidie ontvangen onder de € 5.000,- hoeven geen verantwoording af te leggen, alleen als dit steekproefsgewijs door de gemeente wordt gevraagd. Organisaties die subsidie ontvangen boven de € 5.000,- verantwoorden hun inhoudelijke activiteiten door middel van een inhoudelijk jaarverslag waarin de activiteiten van dat jaar beschreven worden. Daarnaast worden deze aanbieders gevraagd een jaarrekening op te sturen als zij structureel jaarlijks subsidie ontvangen, terwijl aanbieders die eenmalig subsidie ontvangen een financieel verslag opleveren. Dit geldt ook voor aanbieders die meer dan € 75.000,- krijgen en daar komt ook een goedkeurende controleverklaring door een accountant bij. Bij vrijwilligersorganisaties gebeurt de jaarlijkse controle op inhoudelijk behaalde doelen vooral bij incidentele subsidies, maar niet jaarlijks bij structurele subsidies. Ambtenaren geven als reden hiervoor dat structurele subsidies vaak al langlopende relaties zijn waarbij de urgentie op controle minder speelt, terwijl aanbieders van incidentele subsidies zich nog moeten 'bewijzen' en vertrouwen van de gemeente moeten verdienen. Het is wel beleid om ook structurele subsidies jaarlijks te controleren op hun bereikte doelen.

Het meten van behaalde meerwaarde van gesubsidieerde activiteiten voor de inwoners van Helmond blijft volgens de gemeente lastig en gebeurt dan ook beperkt. Het zou volgens de gemeente moeilijk zijn om SMART te maken hoe de activiteiten van subsidies bijdragen aan het brede maatschappelijke perspectief, omdat het moeilijk zou zijn om op een kwantitatieve manier te toetsen hoe en in hoeverre deze activiteiten concreet aan het welzijn van de inwoner bijdragen. Eerder hebben we geconstateerd dat bij de aanvraag aandacht moet worden besteed aan zowel de te verwachte resultaten als maatschappelijke effecten van de gesubsidieerde activiteiten. Bij de vaststelling van de subsidie wordt vrijwel uitsluitend gekeken naar de geleverde resultaten (output) waarbij er vanuit wordt gegaan dat met de gerealiseerde output ook de beoogde outcome is gerealiseerd. Een expliciete check daarop is niet aan de orde.

Evaluatie van subsidietrajecten die jaarlijks lopen vindt beperkt plaats. Vanwege de cyclus is er is geen formeel afrondingsmoment of startmoment van de nieuwe subsidie. Eventuele lessen uit eerdere trajecten worden wel meegenomen in nieuwe aanvragen.

3.4 Bevindingen over de rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad van Helmond heeft via de programmabegroting het subsidiebedrag vastgesteld. De raad heeft actief gevraagd om meer inzicht in de resultaten van inkoop en subsidie. Naar aanleiding daarvan is het subsidiekader besproken en aangepast. De gemeenteraad wordt geïnformeerd door middel van factsheets en maandelijkse bestuursrapportages. Ook wordt de raad geïnformeerd over de ontwikkelingen in het sociaal domein via structurele voortgangsbijeenkomsten, bijvoorbeeld over de voortgang rond de opgaves uit de kadernota sociaal domein.

Wat we terugzien in documentatie en terugkrijgen uit interviews is, dat de meeste gesprekken in de raad over de financiële kant van het inkoop- en subsidiebeleid gaan. Ook wordt er over inhoudelijke onderwerpen gesproken, zoals voorzieningen en participatie. Er wordt in mindere mate gesproken over de effectiviteit van het inkoop- en subsidiebeleid. Vragen hierover door de gemeenteraad zijn vooral naar aanleiding van berichtgeving in de lokale of regionale media en specifieke casussen.

Vanuit het college komt het signaal dat de samenwerking met de gemeenteraad over het algemeen goed verloopt. Wel wordt de behoefte uitgesproken om met de raad in gesprek te gaan over het gewenste niveau van informatievoorziening omtrent inkoop en subsidie om hun kaderstellende en controleren rol naar behoren te kunnen vervullen.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen samen in conclusies en geven we aanbevelingen voor de toekomst.

4.1 Conclusies

We starten met een algemene conclusie over het geheel van de bevindingen. Daarna geven we antwoord op de twee onderzoeksvragen. Conclusies over de eerste onderzoeksvraag, de gedane aanbevelingen in het onderzoek uit 2015, komen uit hoofdstuk 2 van dit rapport. Aansluitend gaan we in op de huidige situatie van besteding en middelen in het sociaal domein. Eerst voor inkoop, dan voor subsidie. Tot slot geven we de conclusie op basis van onze bevindingen over de rol van de gemeenteraad. Deze conclusies vloeien voort uit hoofdstuk 3 van dit rapport.

Algemeen: vergroten sturing en grip op de verstrekking van middelen is in ontwikkeling

De afgelopen jaren is een duidelijk zichtbare ontwikkeling in gang gezet richting een zakelijkere en professionele manier van inkoop en subsidieverstrekking. Daarmee is een groot deel van de gedane aanbevelingen uit 2015 opgepakt. Toch zijn er momenteel, vijf jaar later, ook aanbevelingen blijven liggen of nog steeds in ontwikkeling. Het ‘in ontwikkeling zijn’ geldt ook voor de invulling van het relatiebeheer bij subsidies en het contractmanagement bij inkoop binnen het sociaal domein. Hier zijn eerste, belangrijke stappen in gezet, maar vereist zeker nog doorontwikkeling.

Gemeente Helmond heeft het contractmanagement van inkoop voor een selectie van lokale aanbieders met een groot cliëntenaantal naar zich toegetrokken. Hierdoor is er meer verbinding tussen gemeente en deze aanbieders. Binnen de beschikbare capaciteit is veel opgezet zoals monitoring, gesprekscycli en analyses op de verantwoordingsinformatie van aanbieders. Richting de aanbestedingen voor 2022 wordt nu nagedacht over verbeteringen op deze thema's, bijvoorbeeld door hier betere en consistentere werkafspraken over te maken.

Ook bij subsidies van de grotere aanbieders is deze relatie de laatste jaren zakelijker ingestoken, waar dit eerst meer op vertrouwen rustte. Bij aanvraag en beschikking wordt het gesprek over toegevoegde (maatschappelijke) waarde steeds meer gevoerd. Zowel bij inkoop als subsidies is de monitoringsinformatie en verantwoording achteraf tot op heden vooral kwantitatief ingestoken (output in de vorm van aantallen en financiën). De gemeente is bezig met een ontwikkeling richting meer kwalitatief inzicht (outcome in het bereikte

maatschappelijk effect). Dit is op dit moment nog beperkt aanwezig. We weten uit ervaringen in het land dat dit in de praktijk ook moeilijk is: de methode om dit te doen, is vaak arbeidsintensief en het is lang niet altijd vast te stellen dat de uitkomsten direct te relateren zijn aan de inzet binnen de verkregen subsidie of inkooptrajecten. Dit neemt niet weg dat het ontwikkelen van zicht in de maatschappelijke effecten een belangrijke opgave is, waar door de gemeente op ingezet moet blijven worden.

1. Opvolging onderzoek 2015: Hoe zijn de aanbevelingen uit het rekenkamercommissie onderzoek in 2015 opgevolgd?

De meeste aanbevelingen zijn als leerpunten opgepakt en helder belegd binnen de organisatie. Op sommige onderdelen staan nog enkele acties open. Het formuleren van de beleidsdoelen Kunst & Cultuur en het doorvoeren van eventuele consequenties indien niet voldaan wordt aan de eisen is nog niet afgerond. Daarmee zijn deze twee aanbevelingen niet opgevolgd: er is wel een begin gemaakt, maar dit is nog steeds in ontwikkeling. Hier is de afgelopen vijf jaar geen prioriteit aan gegeven.

In een enkel geval worstelt gemeente Helmond met de wijze van opvolging. Het inzichtelijk maken van de effecten in beleidsthema's door professionele organisaties blijft een lastige opgave. De koppeling tussen de activiteiten en de verwachte of daadwerkelijke effecten op beleidsthema's worden zowel aan de voorkant als aan de achterkant niet expliciet gemaakt. Er wordt alleen in de tussentijdse gesprekken op een globale manier over gesproken.

Daarmee is deze aanbeveling zoals die staat beschreven in het rekenkamercommissierapport van 2015 niet opgevolgd.

2. Sturing en verantwoording: Hoe wordt er momenteel gestuurd op en verantwoording afgelegd over de doelmatigheid en effectiviteit van de besteding van middelen voor jeugdhulp en Wmo?

Deze onderzoeksvraag splitsen we in de onderdelen inkoop en subsidie. Aansluitend gaan we in op de rol van de raad.

Inkoop: het contractmanagement is opgezet, nu is het zaak om door te ontwikkelen, te intensiveren en kennis ook duurzaam te borgen

Er wordt voor jeugdhulp en Wmo ingekocht met een 'open house-constructie' waardoor er veel aanbieders zijn gecontracteerd. Hierbij wordt gewerkt met uniforme contracten. Gezamenlijke werkafspraken tussen gemeente en aanbieders zijn beperkt gemaakt in de contracten, maar gemeente Helmond heeft de afgelopen jaren stappen gezet om het contractmanagement te professionaliseren. De invoering van contractgesprekken en het bespreken van de relevante onderwerpen zorgt er bijvoorbeeld voor dat aanbieders inzien wat van hen wordt verwacht en hoe zij op een doelmatige manier met gemeenschapsgeld moeten omgaan. De signaleringsoverleggen werken goed om (mogelijke) incidenten aan het licht te brengen en op tijd met elkaar in gesprek te komen.

Op de financiële verantwoording achteraf wordt een analyse gedaan, meer verdiepend dan wij in andere gemeenten zien. Dit leidt soms tot terugvordering van middelen en werkt naar verwachting ook preventief voor andere zorgaanbieders.

Verbeterpunten op het gebied van inkoop zitten in het maken van expliciete werkafspraken: (bijvoorbeeld over aanlevering monitoringsinformatie), het implementeren van een structurele gesprekscyclus voor de 'zwaarste' aanbieders en het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de inkooptrajecten. Daarbij spelen vragen als: hoe heeft de zorg bijgedragen? Is de hulpbehoefte gestabiliseerd, afgenomen of juist toegenomen door het traject van deze aanbieder? Om dit tot stand te brengen, zal in elk geval een structurele investering in contractmanagement nodig zijn. Nu moeten keuzes gemaakt worden binnen de beschikbare

tijd. De gemeente is bezig met het werven van adequate capaciteit, tot op heden heeft dit echter nog geen succes gehad.

Subsidie: het relatiebeheer is zakelijker geworden. Stoelt meer op afspraken, dan enkel op vertrouwen. Het gesprek over toegevoegde waarde wordt steeds meer gevoerd, al landt dit nog niet altijd op papier

Binnen het sociaal domein worden subsidierelaties aangegaan met professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties. Relatiebeheerders kijken kritisch mee op de meerwaarde van de aanvragen en hier zijn in de loop der jaren concretere richtlijnen (doelstellingen) aan verbonden. Zowel aan de voorkant bij een nieuwe aanvraag als tijdens en richting een nieuw subsidiejaar wordt door relatiebeheerders steeds vaker het gesprek gevoerd over de toegevoegde waarde van de activiteiten van de subsidie-ontvangende partij.

Het contact tussen gemeente en subsidieontvanger was jaren geleden vooral gestoeld op vertrouwen, maar wordt nu steeds zakelijker en professioneler. De subsidierelaties moesten en moeten hier naar verluid soms nog aan wennen, maar het zorgt wel voor het goede gesprek: waar draagt de investering aan bij? Is dit voor de gemeente gewenst? Zijn er alternatieven beschikbaar om de beoogde effecten te realiseren?

Bovenstaande geldt met name voor professionele organisaties. Wij zien nog ruimte voor verbetering in de invulling van het professionelere/zakelijkere relatiebeheer bij de vrijwilligersorganisaties, al gaat het hier vaak om relatief kleine bedragen.

Ook voor subsidies geldt, net zoals bij inkoop, dat de uiteindelijke effecten van de inzet van middelen lastig meetbaar zijn. De vaststelling en verantwoording van subsidies is kwantitatief ingestoken. Er wordt een aantal activiteiten uitgevoerd, diensten of producten geleverd, conform de afspraken aan de voorkant bij de beschikking. Het daadwerkelijke effect voor de inwoners van Helmond is kwalitatief moeilijk meetbaar en hier wordt dan ook geen tot beperkt onderzoek naar gedaan.

Rol van de gemeenteraad: zijn betrokken bij totstandkoming van nieuw beleid, vanuit college is behoefte aan een gesprek over gewenste niveau van informatievoorziening

Het sociaal domein is een omvangrijk en complex beleidsterrein. Binnen het beleid zijn de wijze van inkoop en subsidieverstrekking onderdelen van de uitvoering. Op basis van de bevindingen die we hebben opgehaald via gesprekken met ambtenaren en bestuurders hebben wij de indruk dat de raad de afgelopen jaren goed is betrokken bij de totstandkoming van nieuw beleid, waaronder de ASV en de kadernota sociaal domein.

Wel proeven we in de gemeente – vooral bij het college – een behoefte om meer zicht te krijgen op de behoeften van de raad over de wijze waarop zij worden geïnformeerd over de resultaten en effecten van subsidies en inkoop. Discussies tussen raad en college gaan vooral over de besteding van financiële middelen, maar nog beperkt over de effecten ervan.

4.2 Aanbevelingen

Uit bovenstaande conclusies formuleren we aanbevelingen waarbij we dezelfde volgorde hanteren als in de bevindingen en bovenstaande conclusies.

Algemeen: ontwikkel de sturing op middelen in het sociaal domein door

Er is een goede basis gelegd voor het professioneler invullen van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, mede door de opvolging van de meeste aanbevelingen uit het onderzoek uit 2015. Niet alles is volledig opgevolgd, voor de openstaande acties uit dit onderzoek is het nu echt de hoogste tijd hier actief mee aan de slag te gaan.

Met name in het contractmanagement bij inkoop liggen kansen voor verbetering, dit geldt in mindere mate ook voor de subsidies. Hiervoor is een intensieverslag nodig in de aandacht: meer beschikbare capaciteit in het contractmanagement en duurzame borging van kennis en kunde. Op de financiële verantwoording van aanbieders achteraf wordt al scherp gelet. Om meer gevoel te kunnen krijgen voor de maatschappelijke meerwaarde van ingezette middelen is meer informatie nodig. Hier horen strakkere (werk)afspraken bij. De belangrijkste aanbeveling is dan ook richting de nieuwe contracten de doelstellingen SMART te formuleren en hier het gesprek met aanbieders over te voeren. Blijf dit gesprek ook voeren met subsidieontvangers en scherp dit verder aan waar dat relevant is.

Opvolging aanbevelingen uit onderzoek 2015

De meeste aanbevelingen zijn al opgevolgd, maar er is nog een aantal punten dat openstaat.

- **Maak vaart met de visie op amateurkunst.** Zet deze opdracht (intern) uit en stel als doel dit in 2021 af te ronden.
- **Werk in de subsidiebeschikkingen de consequenties uit voor het niet voldoen aan de eisen.** Doe dit waar mogelijk met terugwerkende kracht voor de lopende beschikkingen in 2021, maar in elk geval voor de beschikking van nieuwe subsidies in 2022.
- **Maak de effecten op en tussen beleidsthema's beter inzichtelijk bij subsidies van professionele organisaties.** De eerste stap is actief het gesprek voeren met betreffende organisaties, maar daar vooral ook zelf als gemeente over na te denken. Spreek vanaf nu samen door of de stappen die gezet worden logischerwijs leiden tot de maatschappelijke impact die je wilt bereiken. Identificeer eventuele witte vlekken en bespreek die met elkaar. Gebruik bijvoorbeeld de beleidstheorie² en Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), in de huidige of nieuwe vorm. Dit is geen gemakkelijke opgave, maar zet stappen in de richting van het bereiken van dit doel. Veel gemeenten worstelen hiermee en het is een opgave die inspanning vraagt van zowel gemeente als aanbieders. Pak dit dan ook zoveel mogelijk samen op. Start met de belangrijkste organisaties waarvan de koppeling tussen activiteiten en de effecten op een beleidsthema het meest duidelijk is. Kom tot een aantal meetcriteria voor het te verwachten effect bij de cliënten binnen een beleidsthema, bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteit van leven, mentaal welbevinden en dagelijks functioneren. Gebruik meerdere indicatoren die meetbaar zijn en binnen het beleidsthema vallen, bijvoorbeeld aantallen cliënten voor een bepaalde zorgvorm. Onderzoek deze en evalueer ten minste jaarlijks. Werk daarna door met de aanbieders waarbij de effecten complexer te verbinden zijn aan beleidsthema's.

Sturing en verantwoording

Inkoop

- **Breid de capaciteit van contractmanagement structureel uit en borg de opgedane kennis binnen de organisatie.** Spreek de belangrijkste, gecontracteerde partijen in hoge frequentie, in elk geval elk kwartaal, en maak hier capaciteit voor vrij of werf deze. Aangezien er nu nog veel inzet gepleegd wordt op ontwikkeling, adviseren wij (op basis van ervaringen in andere gemeenten en regio's) de capaciteitsbehoefte binnen twee à drie maanden in kaart te brengen en dit jaar de bezetting naar die omvang te vergroten. Indien de inrichting van het contractmanagement volledig is opgebouwd, kan er mogelijk weer worden afgeschaald in het aantal medewerkers. Het is belangrijk dat de huidige opgedane kennis bewaard blijft. Zorg voor een goede overdracht tussen de huidige contractmanagers en de toekomstige. Intensiveer de zoektocht naar

² <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>

contractmanagers om dit op korte termijn te organiseren, zodat er geen groot gat valt tussen de externe contractmanagers die binnenkort vertrekken en de nieuwe contractmanagers. Als laatste is het goed om te benoemen dat de capaciteitsbehoefte contractmanagers in grote mate voortkomt uit het aantal gecontracteerde partijen. Wij adviseren, gezien deze directe relatie, in de aanbestedingen voor 2022 en verder goed na te denken over het aantal te contracteren partijen.

- **Ga nu al met aanbieders in gesprek over de wijze van contractering en de verantwoording van behaalde effecten en resultaten vanaf 2022** om de uitvoering als gezamenlijke opdracht te beschouwen en beter te kunnen sturen. Maak (voor iedereen haalbare) werkafspraken over het uit te voeren contract. Dit zorgt voor een uitbreiding van het contract, of een losse overeenkomst bovenop het contract. Deze afspraken gaan met name over het specifiekere aanleveren van (monitorings)informatie en het (gezamenlijk) formuleren van doelstellingen voor zowel de organisatie als gemeente: innovatieve mogelijkheden in de zorgaanpak, verkorting van gemiddelde looptijd in de trajecten, het dragen van gezamenlijke (financiële) verantwoordelijkheid en effectiviteitsmetingen. Met name bij dit laatste onderwerp, behaalde effectiviteit, is samenwerking met de aanbieders gewenst. Met een analyse op de tussen- of eind-evaluaties van trajecten kan in grote lijnen zicht worden verkregen op de kwaliteit van zorg, doorlooptijd en doeltreffendheid van de behandeling. Kijk samen naar de opties.
- **Zorg voor wederzijds vertrouwen en beloon goed opdrachtnemerschap.** Het inkopen van zorg is een zakelijke verbintenis tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Vul deze ook op deze manier in. Goede opdrachtnemers die de afspraken altijd nakomen verdienen bijvoorbeeld een keer het vertrouwen als ze te laat zijn met het indienen van facturen. Wees anderzijds ook streng op aanbieders die zich niet aan de afspraken houden, bijvoorbeeld door te sanctioneren door het betalen van facturen af te houden tot verbetering is ingezet. Hier kan morgen mee worden begonnen.

Subsidie

- **Zet de zakelijkere houding van relatiebeheerders door** in afspraken en overleggen in 2021 en verder met subsidiepartners van zowel de professionele als vrijwilligersorganisaties. Breng uniformiteit aan in de gesprekken: qua behandeling van onderwerpen en frequentie. Leg de bevindingen en afspraken in verslagen vast. Zorg dat de uniformiteit en vastlegging van de gesprekken vanaf begin 2022 de standaard is.
- **Herzie de doelen voor de vrijwillige organisaties** zodat ze beter aansluiten bij en bijdragen aan het beleid van de gemeente. Maak ze meer SMART, met name meetbaar en tijdgebonden, zodat ze bruikbaar zijn voor sturing en verantwoording. Op dit moment is de gemeente hier al stappen in aan het zetten. Rond dit uiterlijk eind 2021 af, zodat dit in de verbintenissen van 2022 kan worden verwerkt.

Rol van de gemeenteraad

- **Probeer de gemeenteraad het complexe sociaal domein ook echt te laten begrijpen,** bijvoorbeeld door sessies te organiseren waardoor er kennis is van het sociaal domein. Dit helpt de raad om hun controlerende en kaderstellende rol goed in te vullen, plus een gesprek op hoger niveau om samen keuzes te maken in de goede richting.
- **Bespreek als raad met het college ook het niveau van informatievoorziening.** Wij adviseren om een gesprek te organiseren waarbij kan worden ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen om in de informatiebehoefte van de raad te voorzien. Breng in kaart wat de raad nodig heeft om haar rol goed in te vullen. Bespreek op basis van dit overzicht binnen de gemeente in hoeverre hierin kan worden voorzien. Houd daarbij in het achterhoofd tot waar de rol van de raad reikt en waar het te dicht bij de taken en verantwoordelijkheden

Bijlagen

Hieronder de volgende selectie aan bijlagen:

- Respondenten (geanonimiseerd)
- Geraadpleegde documenten
- Analyse kader voor geselecteerde casestudies

Respondenten

- Vier wethouders met relevante portefeuilles (Zorg en Welzijn, Jeugd, Participatie, Cultuur)
- Directeur Sociaal Domein
- Teammanager Ontwikkeling Sociaal Domein
- Twee beleidsmedewerkers voor overall beeld inkoop- en subsidiebeleid
- Acht relatiebeheerders van gemeente Helmond (zeven beleidsmedewerkers en één wijkadviseur)
- Twee contractmanagers van gemeente Helmond voor Jeugd en Wmo

Geraadpleegde documenten

Algemeen

- Algemene Subsidieverordening (ASV), 2009 & 2020
- Beoordelingsformats en -matrixen subsidieverantwoording, 2020
- Checklist subsidie versus overheidsopdracht BIZOB
- Controleprotocol ASV, 2009
- Cultuurprofiel, 2019
- Flowchart subsidieverstrekingen, 2019
- Infographic Sociaal Domein, 2019 & 2020
- Kadernota Sociaal Domein 2019 – 2022
- Nadere regels subsidie maatschappelijke ondersteuning, 2009
- Oplegnotitie van het college over de ASV, 2020
- Rapportage collectiewaardering HomeComputerMuseum
- Rapportage Roerende Erfgoed Collecties in gemeente Helmond
- Rekenkameronderzoek subsidies Wmo en Kunst & Cultuur, 2015
- Subsidiekader Versterken Lokale Netwerken, 2020
- Subsidieprogramma Versterken Lokale Netwerken, 2019 & 2020
- Subsidieregeling Evenementen, 2019
- Subsidieregister 2018

- Raadsnotulen en -brieven (diversen)

Casusonderzoek Inkoop

- Agenda's contractgesprekken
- Gespreksverslagen
- Jaarrekeningen
- Jaarverslagen
- Memo opbrengsten contractmanagement
- Nadere afspraken
- Overeenkomsten (standaard)
- Plan van aanpak implementatie contractmanagement sociaal domein Helmond

Casusonderzoek Subsidie

- Activiteitenverslagen en verantwoordingen
- Beschikkingen en vaststellingsbeschikkingen
- Jaarverslagen
- Subsidieaanvragen
- Subsidiegrondslagen 2020

Analysekader voor geselecteerde cases

Analysekader voor geselecteerde casestudies

Vooraf	— Bestaan van criteria en voorwaarden voor bepalen keuze tussen subsidie of inkoop — Toepassing van deze criteria en voorwaarden op aanvragen subsidies en inkooptrajecten — Manier waarop afspraken over doelmatigheid en effectiviteit in contracten en subsidiebeschikkingen zijn uitgewerkt, inclusief afspraken over informatievoorziening en verantwoording (bijvoorbeeld prestatie-indicatoren)
Tijdens	— Mate waarin afspraken zijn gemaakt over monitoringsinformatie en het niveau van deze informatie — In contact blijven met gecontracteerde partij: relatie- en contractbeheer inclusief verslaglegging — Tussentijdse informatievoorziening over voortgang besteding subsidies en contracten, zoals management- en voortgangsrapportages
Achteraf	— Verantwoording over vooraf gestelde doelstellingen en inzet van middelen — (Wijze van) eindoordeel over de effectiviteit en doelmatigheid van de ingezette middelen — Informatievoorziening over doelmatigheid en effectiviteit subsidies en inkoopcontracten sociaal domein aan de gemeenteraad
Leerpunten	— Duidelijkheid en concreetheid criteria om doelmatigheid en doeltreffendheid inzichtelijk te maken — Afspraken over informatievoorziening tussen aanbieders sociaal domein en gemeente Helmond t.b.v. doelmatigheid en doeltreffendheid — Informatievoorziening aan de gemeenteraad over de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies en inkopen sociaal domein