

Afdeling   Beleid en Programmering  
Onderwerp  beantwoording raadsvragen inzake  
            onderzoekscommissie welzijnswerk naar het

Aan de leden van de raad  
van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon  (050) 367 61 34   Bijlage(n)

Ons kenmerk  OS 07.1426538

Datum  21-08-2007      Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Op 15 maart jl. heeft de algemeen directeur van de dienst OCSW aan de raad een presentatie gegeven over de implementatie van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie Welzijnswerk naar het faillissement van stichting Wing.

In vervolg op deze presentatie is afgesproken dat de leden van de raad kunnen aangeven over welke zaken in het verlengde van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie zij nader gerapporteerd willen worden. Uw raad heeft hiervoor een zevental punten geïnventariseerd, die vragen om een uitvoerige en gedetailleerde toelichting.

Wij hebben de vragen in volgorde behandeld. In sommige gevallen gaat het antwoord op de ene vraag over in een antwoord op een andere vraag, omdat de beide vragen procesmatig in elkaars verlengde liggen of omdat in de ene vraag als het ware randvoorwaarden worden benoemd die bij de uitvoering van de verbeterprocessen aan de orde zijn. In de tekst van de beantwoording hebben wij aangegeven wanneer van een dergelijke gecombineerde beantwoording sprake is.

De vragen hebben betrekking op de relatie tussen gesubsidieerde instellingen en de gemeente. Het formele aspect van die relatie is geregeld in de Algemene Subsidie Verordening (ASV) van de gemeente Groningen. In die verordening is vastgelegd, welke gegevens instellingen wanneer moeten aanleveren en staat aangegeven op welke wijze de gemeente Groningen daarop reageert. Ook eventuele maatregelen bij het niet nakomen van die afspraken staan in de ASV vermeld.

De fractie van de PvdA heeft in juni vragen gesteld over de afhandeling van een aantal subsidieverzoeken en een aantal vragen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie Welzijnswerk naar het faillissement van stichting Wing. In de beantwoording gaven wij aan dat nog een paar instellingen nog geen beschikking hadden ontvangen, in een aantal gevallen omdat wij nog nadere gegevens moesten ontvangen. De vragen over de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie Welzijnswerk naar het faillissement van stichting Wing beantwoorden we in deze brief.

**Fout! Onbekende naam voor  
documenteigenschap.**

De reorganisatie bij de dienst OCSW is een eerste implementatie van de aanbevelingen van de commissie. Belangrijke elementen in deze reorganisatie zijn het werken met meerjarige brede programma's, de gebiedsgerichte aanpak, een zakelijker omgang tussen gemeente en instellingen en de scheiding van de functies beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling enerzijds en het vertalen van beleid in opdrachten aan instellingen en het afsluiten van contracten anderzijds alsmede het monitoren van de resultaten. Over deze reorganisatie bent u uitvoerig geïnformeerd. In deze brief gaan wij nader in op de aanpassingen en verbeteringen in de processen van subsidiëring, opdrachtverlening, resultaatbepaling en control.

**1. Opbouw van het weerstandsvermogen en andere reserves bij instellingen in relatie tot de kostprijs**

In de discussie over het weerstandsvermogen bij instellingen komt een groot aantal van de vragen die uw raad stelt, aan de orde. Het thema kostprijzen is ook aan de orde geweest in het directeurenoverleg welzijn en zorg, een overleg tussen de directeuren van grote instellingen en de dienst OCSW dat eenmaal per kwartaal plaatsvindt. Uit hun midden is een Klankbordgroep Kostprijzen gevormd, waarin vijf belangrijke gesubsidieerde instellingen zijn vertegenwoordigd (Stiel, WPG, COP, MJD en Biblionet). Met de Klankbordgroep wordt de discussie over de kostprijsystematiek gevoerd.

Gesproken is over een eenduidige definitie met betrekking tot begrippen als:

- Soorten kostprijsystemen, berekeningsmethoden;
- Kaders instellingsbegroting en -jaarrekening (inrichting van de administratie);
- Eigen vermogen, algemene reserve, bestemmingsreserves, weerstandsvermogen en voorzieningen zoals wachtgeldvoorziening.

De punten 1 en 2 zijn inmiddels uitgewerkt en binnen de Klankbordgroep afgestemd. Een en ander zal nu verder uitgewerkt worden in een eindnotitie en in een 'toolkit' (planning: september 2007), en worden voorgelegd aan het directeurenoverleg Zorg en Welzijn. Vooruitlopend hierop zal met de MJD alvast in de zomermaanden gestart worden met een pilot.

Toepassing van een kostprijsystematiek vraagt altijd om maatwerk. Ten aanzien van punt 3 is er inmiddels eenduidigheid over de gehanteerde begrippen. Separaat zal een notitie met voorstellen worden opgesteld over de toepassing hiervan bij de subsidiëring, die u nog dit jaar zal worden aangeboden. De opbouw van reserves en weerstandsvermogen bij instellingen zal gefaseerd in de subsidiëring meegenomen worden, waarmee we willen bereiken dat eventuele financiële consequenties binnen de regulier beschikbare budgetten kunnen worden opgevangen.

**2. Uitwerking van de manier waarop de kwaliteit van instellingen kan worden getoetst.**

Enige tijd geleden is het Project Optimalisering Subsidieproces, kortweg POS, van start gegaan.

Doel van het project is om de subsidieprocessen aan te passen aan eisen op het gebied van efficiency, informatievoorziening, digitalisering en rechtmatigheid. Het hoofdproces van de subsidieverstrekking is tegen het licht gehouden en er zijn aanpassingen in aangebracht daar waar dat nodig en zinvol is en tegemoet komt aan de aanbevelingen die OCSW in de loop van de tijd over het subsidieproces heeft gekregen.

Een belangrijk onderdeel van dit project is de aandacht voor de subsidiedossiers naar rato van hun financiële, procesmatige en beleidsmatige risico's. Daartoe zal een nieuw instrument worden geïntroduceerd, te weten de standaard risicoanalyse. De analyse bestaat uit drie elementen, te weten de financiële gezondheid van instellingen, het indieningsgedrag en de uitvoering van activiteiten dan wel de levering van overeengekomen prestaties. De informatie die uit de risicoanalyse wordt verkregen wordt gebruikt om te bepalen of en zo ja in welke mate en van welke aard, extra waakzaamheid of extra maatregelen geboden zijn. Daartoe zijn in het risicomodel beoordelingen, criteria en normstellingen opgenomen.

Over de bevindingen wordt gerapporteerd op basis van een leveringskalender, waarin de vraag naar rapportages is geïnventariseerd. De invoering van dit deels geautomatiseerde risicomodel is voorzien voor 2008.

Een tweede vast onderdeel van het proces is de reguliere inhoudelijke rapportage over de activiteitenuitvoering door de instellingen (prestatie monitoring).

De rapportages vormen input voor beleidsevaluatie en zonodig bijstelling van het beleid. Om die rapportages te kunnen maken zal veel aandacht worden besteed aan het concreet maken van afspraken met instellingen aan de hand van een programma van eisen en de vertaling daarvan in een bestek dat door twee onderscheiden afdelingen van de dienst zal worden gemaakt.

De dienst OCSW bewaakt dat de afspraken aan die vereisten voldoen. Bij het inrichten van de interne processen zal met ingang van 2008 een vereenvoudiging van de verantwoording worden doorgevoerd. De uitgevoerde activiteiten worden tevens geregistreerd voor verantwoording aan raad en externe financiers (SISA).

Naast digitalisering van het aanvraag- en behandelingstraject zijn herijking van het handhavingsbeleid (waaronder verfijning van het sanctie-instrumentarium en rapportage over de effecten van het handhavingsbeleid), sanering van de termijnschema's voor de bevoorschotting en bewaking van de interne doorlooptijd van subsidiedossiers belangrijke onderwerpen. Invoering van een volledig digitaal dossier, dat de instellingen deels kunnen inzien, maakt deel uit van de plannen. Over de voortgang van de invoering van de verschillende maatregelen zullen we rapporteren in de jaarrekening.

De stappen die we het komende jaar zullen zetten, zijn:

**Fout! Onbekende naam voor  
documenteigenschap.**

- Het nieuwe hoofdproces zal met ingang van de eerstkomende nieuwe subsidiecyclus (1 oktober 2007, subsidiejaar 2008) en daarna met elke nieuwe subsidiecyclus worden ingevoerd.
- Het opstellen van programma's van eisen zal voorafgaand aan de nieuwe subsidiecyclus worden opgepakt voor de grootste instellingen, waarmee circa 75% van het subsidiebudget is gemoeid.
- Digitalisering van de aanvraagprocedure wordt voor twee regelingen (de subsidieregeling voor zelforganisaties en de regeling voor amateurkunst) ingevoerd per 1 oktober 2007, voor een andere (nog nader te bepalen) regeling per 1 december 2007 en voor de meeste overige regelingen in de loop van 2008.
- We zullen de instellingen gaan toetsen op de kwaliteit van hun bedrijfsvoering en daarbij aansluiten bij het INK-model. De kwaliteit van de instelling en de te leveren producten komt aan de orde in de programma's van eisen die de basis vormen van de opdrachten aan de instellingen. In de cultuursector zijn we begonnen met het invoeren van visitaties en evaluaties. Mede op basis van de ervaringen die we daar op doen, zullen we die instrumenten breder invoeren. Als instellingen beschikken over een keurmerk van de eigen branche is dat een voldoende kwaliteitsgarantie.
- We zullen onderzoeken of het wenselijk en mogelijk is instellingen die een certificeringsproces willen ingaan daarvoor financieel te ondersteunen.
- Het risicomodel wordt in gebruik genomen, zij het vooralsnog voor de wat grotere structurele subsidies.
- Het handhavingsbeleid zal naar verwachting in de loop van 2008 worden herijkt. Het kan zijn dat aanpassing van de subsidieverordening noodzakelijk is. Een eventueel wijzigingsvoorstel zal zonedig samen met een voorstel tot herijking in de loop van 2008 in procedure worden gebracht.

### **3. Voortgang van het proces van output naar outcome**

De hoofddoelstellingen van de stadsvisie zijn vertaald naar subdoelstellingen voor de onderscheiden beleidsterreinen. Deze vormen de beleidsoriëntatie voor de maatschappelijke effecten en de outcome-doelstellingen. In de beleidsnota's stelt de raad voor een langere periode vast welke doelstellingen hij wil bereiken en welke instrumenten hij daarvoor wil inzetten. Als vorm voor onze beleidsvoornemens kiezen wij meer en meer de programmastructuur: voor verwante beleidsterreinen formuleren wij een samenhangende beleidsvisie met eenduidige doelstellingen voor een bepaalde periode, meestal vier jaar. Zo nodig concretiseren wij jaarlijks onze voornemens in een uitvoeringsplan waarin wij onze maatregelen voor het komende jaar vastleggen. Voorbeelden hiervan zijn de vierjaarlijkse cultuurnota, het Integraal Jeugdbeleid, Uit de Goot en het nieuwe programma Zorgen voor Morgen. Bij nieuwe beleidsontwikkelingen zullen we de doelen formuleren in termen van outcome.

Onderdeel van het POSproject (zie 2) is het opstellen van programma's van eisen die de basis vormen voor de opdrachten aan de instellingen. De programma's van eisen

**Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.**

op hun beurt zijn gebaseerd op de beleidsdoelstellingen voor de verschillende beleidsterreinen die door de raad zijn vastgesteld.

Uit het oogpunt van efficiency gaan wij mee in de landelijke ontwikkeling op het gebied van kostprijzen in de welzijnssector. Hiervoor hebben wij ons – overeenkomstig de aanbeveling van de commissie – aangemeld bij het Servicepunt Welzijnsinformatie. Het Servicepunt is een initiatief van de VNG, het ministerie van VWS, de MO-groep, Verdiwell alsmede 56 gemeenten en 64 welzijnsondernemingen.

WILL staat voor Welzijnsinformatie Lokaal en Landelijk en was een vierjarig project waarmee een aanzet is gegeven tot het realiseren van een uniforme informatievoorziening in de welzijnssector.

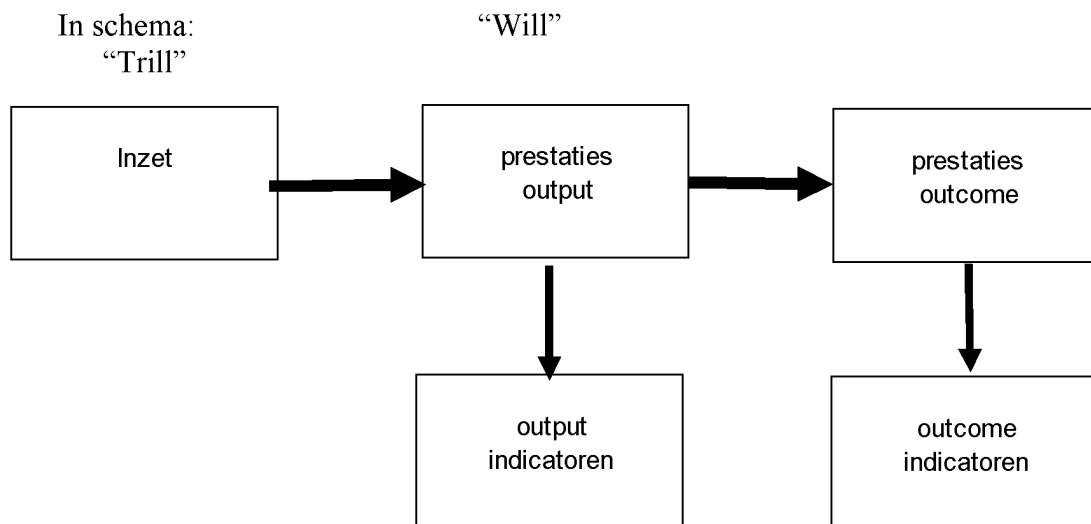
De initiatiefnemers hebben in de afgelopen jaren gewerkt aan gemeenschappelijke standaarden en methoden die het mogelijk maken om welzijnswerk te definiëren, te meten en op resultaat te waarderen. Daartoe behoren o.a. de ontwikkeling van Landelijke Welzijnsdoelen en een Productenboek Welzijn.

De standaarden en instrumenten zijn op 1 januari jl. beschikbaar gekomen voor de deelnemers aan het WILL-project. Het Servicepunt Welzijnsinformatie beheert deze en faciliteert de doorontwikkeling.

Inmiddels is een nieuw tweejarig initiatief gestart, genaamd TRILL (“Transformatie naar een resultaatgerichte informatievoorziening Lokaal en Landelijk”). Het project moest leiden tot een vraag- en resultaatgerichte sturing van het welzijnswerk, meer transparantie en kwaliteitsverbetering.

Het onderscheid tussen beide komt kortgezegd hierop neer, dat bij WILL de door de welzijnsondernemingen geleverde prestaties zelf het uitgangspunt vormen voor de subsidiëring (outputgericht). Bij TRILL vormen daarvoor veeleer de opgetreden maatschappelijke effecten de basis (outcome-gericht). Eerst moet echter de inrichting van de administraties van de deelnemende instellingen en het toerekenen van kosten en baten naar producten op een lijn worden gebracht. Om relatief snel tot resultaat te komen leent het systeem op basis van output (dus in lijn met het WILL-project) zich het meest optimaal. De invoering van de TRILL-methodiek vergt veel voorbereidingstijd (landelijke ervaring circa twee jaar) en is op dit moment een stap te ver.

Ook vormde in het verleden - maar ook nu nog - de relatie tussen geleverde prestaties en opgetreden maatschappelijke effecten een niet-aflatende bron van discussie. Dat is voor de subsidievaststelling een extra complicerende factor.



Samenvattend zetten wij vanwege deze reden vooralsnog in op met name het eerste initiatief, WILL. Door onze aanmelding bij het Servicepunt Welzijnsinformatie blijft Groningen wel nauw betrokken bij de doorontwikkeling van de TRILL-methodiek.

#### 4. De inhoud van het welzijnswerk

De Onderzoekscommissie Welzijnswerk naar het faillissement van stichting Wing heeft op basis van het onderzoek naar de relatie tussen de gemeente en de stichting Wing aanbevelingen gedaan voor de omgang tussen gemeente en alle gesubsidieerde (welzijns)instellingen. Met de functionele scheiding in de organisatiestructuur, de invoering van het POSysteem (zie 2) en de implementatie van de WILLmethodiek (zie 3) komen wij tegemoet aan de aanbevelingen van de commissie.

Met betrekking tot de vraag of vier jaar een geschikte periode is voor het vastleggen van de uitvoering van welzijnswerk, kunnen we constateren dat in de cultuursector de vierjaarlijkse cyclus goed functioneert. Ook in andere sectoren (sport) willen we een dergelijke periode introduceren.

De vraag of welzijnswerk door een paar grote of meerdere kleine organisaties uitgevoerd zou moeten worden, laat zich niet makkelijk en eenduidig beantwoorden. We merken op dat hogere eisen aan de kwaliteit en professionaliteit van instellingen bij professionele organisaties veelal leidt tot schaalvergroting.

#### 5. De relatie tot andere beleidsterreinen

De dienst OCSW krijgt meer en meer een centrale rol in de organisatie van de gemeente Groningen als verstrekker van subsidies, óók voor andere diensten en daarmee ook op andere beleidsterreinen. Denk daarbij aan de OGGz-subsidies die

**Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.**

voor de HVD worden verstrekt. Als illustratie dient ook ons besluit om de dienst OCSW aan te wijzen als de subsidiegever van alle gemeentelijke subsidies die aan de MJD worden verstrekt. Meer in het algemeen zijn wij er voorstander van dat het relatiebeheer van subsidies en opdrachten aan een instelling door één gemeentelijke dienst wordt behartigd. Dat geeft duidelijkheid voor de instelling en de gemeente. Het welzijnswerk heeft nauwe relaties met andere beleidsterreinen. Dat komt in Groningen vooral tot uiting op het gebied van de stedelijke vernieuwing. In de overeenkomst Nieuw Lokaal Akkoord hebben de woningcorporaties enerzijds en de gemeente anderzijds de intentie vastgelegd om gezamenlijk te investeren in verbetering van de kwaliteit van een aantal wijken. Deze verbetering heeft niet alleen betrekking op wonen in de wijk en de leefbaarheid, maar ook op voorzieningen voor welzijn, onderwijs, zorg, sport en cultuur. De corporaties en de gemeente bepalen samen met de wijkbewoners op welke onderdelen van het brede welzijnswerk aanvullende activiteiten en maatregelen nodig zijn om de gewenste verbetering te bereiken. Voor subsidierelaties in het kader van het Lokaal Akkoord zullen wij dezelfde systematiek hanteren.

Aan uw raad is separaat de overeenkomst Nieuw Lokaal Akkoord voorgelegd evenals de wijze waarop de voortgang zal worden gerapporteerd.

## **6. De juridische risico's**

Zoals we in de inleiding van deze brief al aangaven, wordt de relatie tussen gemeente en instelling in formele zin geregeld door de ASV. Daarin staan de kaders aangegeven waarbinnen de relaties met de instellingen zich dienen te begeven. Daar horen ook juridische aspecten bij.

We hebben verder aangegeven dat een belangrijk onderdeel van het POSproject de invoering is van het instrument standaard risicoanalyse. Daarmee zullen de financiële, procesmatige en beleidsmatige risico's van instellingen getoetst worden. De risicoanalyse zal ook informatie opleveren over de risico's van de subsidierelatie, waaruit ondersteunende argumentatie kan worden afgeleid voor de te nemen maatregelen.

## **7. Het verdere proces**

Zoals aangegeven onder 1 zullen wij nog dit jaar een voorstel aan u voorleggen voor de toepassing van de verschillende bestanddelen in de kostprijsystematiek. Het rapport van de onderzoekscommissie Welzijnswerk naar het faillissement van stichting Wing droeg als titel 'tien jaar relatieproblemen'. De aanbevelingen hadden betrekking op de relatie tussen gemeente en instellingen. Wij hebben u hiervoor geschetst, welke maatregelen wij nemen om te komen tot de gewenste zakelijkere verhouding tussen instelling en gemeente. Dat vraagt om een andere houding van zowel instellingen als gemeente in alle geledingen. Dat gaat niet van de ene op de andere dag en dat zal ook nog niet altijd goed gaan. Verzakelijking zal de komende tijd een aandachtspunt blijven, maar we zijn wel van mening dat met de reorganisatie van de dienst OCSW en de hiervoor geschetste maatregelen flinke stappen in dit proces zijn gezet.

Bladzijde  
Onderwerp

8 van 8

**Fout! Onbekende naam voor  
documenteigenschap.**

In de reguliere voortgangsrapportages zullen wij u informeren als de implementatie niet verloopt zoals wij ons hadden voorgenomen.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders  
van Groningen,

De burgemeester,

De secretaris,