

Rekenkamercommissie

De Waddeneilanden



Gemeente Ameland



Gemeente SCHIERMONNIKOOG



Gemeente Terschelling

Gemeente Texel

Gemeente Vlieland

Rapport

Onderzoek

**Stichting Sociaal Cultureel Werk
Ameland**

31 januari 2022

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	3
1 KADERS EN STURING	8
1.1 Doelstelling en kaders SSCWA	8
1.2 Doelstelling en kaders subsidiëring gemeente	9
1.3 Bevindingen doelstellingen en kaders	11
2 UITVOERING EN VERANTWOORDING SSCWA	13
2.1 Organisatie	13
2.2 Uitvoering activiteiten	15
2.3 Financiële positie	17
2.4 Bevindingen uitvoering en verantwoording SSCWA	24
3 OPDRACHTGEVERSCHAP GEMEENTE	25
3.1 Evaluatie en verantwoording	25
3.2 Rol gemeenteraad	26
3.3 Bevindingen opdrachtgeverschap	26
4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Conclusies	27
4.3 Aanbevelingen	29
Bijlage I - Bronnen	32
Bijlage II – Tarieven zaalhuur en horeca	33
Bijlage III – Bestuurlijke reactie	34
Bijlage IV – Nawoord Rekenkamercommissie	38

INLEIDING

Aanleiding onderzoek

In de gemeenteraad van 15 februari 2021 is het visiedocument Toekomstbestendig welzijnswerk Ameland vastgesteld. Tijdens de behandeling van deze visie gaven enkele fracties aan graag meer inzicht te willen krijgen in het welzijnswerk op Ameland, met name wat betreft de financiële kwetsbaarheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van de subsidies en de bedrijfsvoering per locatie.¹

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden is gevraagd door de gemeenteraad om met een onderzoeksvoorstel te komen om een onderzoek in te stellen naar het Sociaal Cultureel Werk Ameland (SSCWA). SSCWA levert diensten op het gebied van sociaal cultureel werk, sociale activering, vrijwilligerswerk, kinder- en peuteropvang, muziekonderwijs, lokaal stimuleringsbeleid, sociale activering, jongeren-, volwassenen- en ouderenwerk.² Op 19 juli 2021 heeft de raad unaniem ingestemd met de onderzoeksvragen en het verlenen van krediet aan de rekenkamercommissie om het onderzoek uit te voeren. Dit rapport doet verslag van het onderzoek.

Centrale vraag en deelvragen

De hoofdvragen van het onderzoek:

In welke mate is de uitvoering van SSCWA in lijn met de gestelde gemeentelijke doelstellingen in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid en hoe is de verantwoording hierover georganiseerd? Specifiek aandacht daarbij voor de vergelijking van de twee locaties op de eventueel mogelijke ondoelmatigheden en ondoeltreffendheden.

Deze hoofdvraag wordt in deelvragen onderverdeeld.

Kaders en sturing van de gemeente richting SSCWA

1. Wat zijn de gemeentelijke doelen op het gebied van het werkveld SSCWA?
2. Welke afspraken (o.a. in de ASV, in de subsidieverordening en beschikking) hanteert de gemeente voor de subsidiëring richting SSCWA? Zijn de afspraken meetbaar geformuleerd? En zijn daar specifieke afspraken (geoordeelde middelen per activiteit/ locatie) voor de twee verschillende locaties van SSCWA in vastgelegd?
3. Welke bepalingen voor informatievoorziening en verantwoording over activiteiten, prestaties, gebruikerstevredenheid, financiën en risico's bevat de subsidieverordening?
4. In welke mate en op welke manier is het inzicht van de beleidsverkenning en evaluatie van het beleid dat gebruikt is voor het Rapport Eerste fase Toekomstbestendige visie Welzijnswerk Ameland gebruikt?

¹ Raadsvoorstel verlenen van krediet voor onderzoek rekenkamercommissie de Waddeneilanden, 19 juli 2021.

² www.scw-ameland.nl.

SSCWA uitvoering en verantwoording aan de gemeente

5. Hoe is de uitvoering van SSCWA, in activiteiten en in doelbereik?
6. Hoe is specifiek de uitvoering op de twee locaties, in openingstijden, bezoekers, activiteiten etc.?
7. Wat is de financiële positie van SSCWA en wat zijn de financiële risico's/ financiële kwetsbaarheid? En is er onderscheid tussen de twee locaties op dit gebied?
8. Welke informatie levert SSCWA jaarlijks aan de gemeente?
9. Is in de verantwoordingsinformatie duidelijk wat de relatie/ koppeling tussen de uitvoering /activiteiten van SSCWA en het vastgelegde doel? Indien nee, is daarover gesproken en zijn daarover afspraken vastgelegd?

Controle en evaluatie vanuit de gemeente

10. Hoe toetst de gemeente de doeltreffendheid van subsidies aan SSCWA, in verrichte activiteiten, etc.?
11. Hoe toetst de gemeente de doelmatigheid van de subsidies aan SSCWA, in termen van financiën, de financiële positie en risico's?
12. Hoe verhouden de bovenstaande bevindingen zich tot de uitvoering op twee locaties?

Raad

13. Wat is de rol van de raad binnen het subsidieproces t.a.v. SSCWA?
14. Op welke wijze vindt er terugkoppeling van de resultaten van de subsidies aan SSCWA door het college aan de raad plaats?
15. Is de informatie toereikend voor de raad om adequaat en tijdig te kunnen (bij)sturen en monitoren (kaderstellende en controlerende rol van de raad) en is daarbij aandacht voor de twee verschillende locaties?

Aanpak en leeswijzer

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek uitgevoerd door ten eerste de beschikbare documentatie te analyseren. Een lijst met geraadpleegde documentatie is in de bijlagen opgenomen. Wat betreft de financiële analyse betrof het onderzoek de beschikbare financiële overzichten, zoals jaarrekeningen en door SSCWA aangeleverde financiële gegevens. Het onderzoek betrof niet een gedetailleerd 'boekenonderzoek'.

Ten tweede is een aantal interviews gehouden met direct betrokkenen. Er is gesproken met betrokkenen vanuit zowel de gemeente Ameland, als SCWA. Ook is gesproken met een bestuur van een dorps huis waar SSCWA niet actief is.³ Daarmee is met de meest relevante betrokkenen gesproken, en is breed informatie opgehaald. In het onderzoek is niet aan alle medewerkers, en ook niet bijvoorbeeld aan deelnemers aan activiteiten, naar de gang van zaken bij SSCWA gevraagd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 van dit rapport wordt ingegaan op de kaders en doelen die er zijn, zowel van SSCWA als rond de subsidieverlening door de gemeente. In hoofdstuk 2 staat de uitvoering en organisatie van SSCWA centraal, inclusief een financieel overzicht. De wijze waarop het opdrachtgeverschap van de gemeente is georganiseerd, inclusief de rol en informatievoorziening richting gemeenteraad, komt in hoofdstuk 3 aan de orde. In hoofdstuk 4 staan de conclusies en aanbevelingen. In de bijlage staat detailinformatie.

³ De namen zijn bekend bij de onderzoekers, maar worden hier vanwege VGA-regels niet genoemd.

Aanbod van activiteiten

Stichting Sociaal Cultureel Werk Ameland (SSCWA) vervult de dorpshuisfunctie in Hollum en Nes, kinder- en peuteropvang, de muziekschool, het Vrijwilligers Steunpunt Ameland en het professionele welzijnswerk. Er wordt met professionals (circa 15 medewerker)⁴ en circa 60 vrijwilligers gewerkt. SSCWA krijgt voor de werkzaamheden een gemeentelijke subsidie (in 2020) in totaal voor alle genoemde activiteiten ca. 366.000 euro.⁵ Een deel van de subsidie (48.550 euro) betreft niet een daadwerkelijke geldstroom, maar een 'subsidie gemeente voor gebouwen Ons Hol en De Toel' die wordt 'weggestreept' tegen een zelfde bedrag voor de huur van de gebouwen. Feitelijk betaald de stichting daardoor geen huur en gebruikt ze de gebouwen 'om niet' (los van kosten energie, beheer en intern onderhoud die door SSCWA worden betaald).

De activiteiten van SSCWA vinden plaats in twee centra in eigen beheer (Ons Hol in Hollum en De Toel in Nes), maar zijn wel voor het hele eiland beschikbaar. De dorpshuisfunctie in Hollum en Nes is wat betreft beschikbaar stellen van ruimten voor (culturele) verenigingen (zangkoren, korpsen, toneelvereniging, vrouwen van nu, etc.) en bijeenkomsten (feestelijke ouderavonden scholen, informatiebijeenkomsten, voorstellingen/uitvoeringen, etc.) van veel grotere omvang dan de dorpshuisfuncties (zie hieronder) in Ballum en Buren.

Naast de SSCWA zijn nog drie andere partijen actief met activiteiten in een dorpshuis of op een ontmoetingsplek.

- *'t Wantij* in Buren vervult de dorpshuisfunctie waarvoor een beperkte gemeentelijke subsidie wordt ontvangen van 3.780 euro.⁶ De subsidie wordt verleend voor het organiseren van diverse activiteiten ten behoeve van het verenigingsleven, de vrijetijdsbesteding, de dienstverlening en het beheren van het dorpshuis.⁷ Vanaf 2020 wordt de hoogte van de subsidie 3.500 euro.⁸ De subsidie wordt dan verleend voor het organiseren van activiteiten ten behoeve van vrijetijdsbesteding en ontmoeting voor dorpsbewoners en het verenigingsleven met als doel het vergroten van de leefbaarheid in de kleine dorpen. Daarnaast wordt ook kinderopvang en peuteropvang uitgevoerd in 't Wantij waarvoor apart subsidie wordt ontvangen van 36.000 euro voor kwaliteit en een bedrag van 2.614 euro voor toegang.⁹ Voor de uitvoering van de kinderopvang en peuteropvang werkt 't Wantij met een aantal professionals (circa 3 fte). De uitvoering van de dorpshuisfunctie wordt met vrijwilligers gedaan.
- *'t Camminghahuus* in Ballum heeft een dorpshuisfunctie waarvoor een beperkte gemeentelijke subsidie wordt ontvangen van 3.500 euro¹⁰ en voert de activiteiten en het beheer met vrijwilligers uit. De omschrijving van het doel van de subsidie is gelijk aan 't Wantij.
- *De Plaats*¹¹ is een nieuwe ontmoetingsplek in Hollum, gevestigd in een onlangs verbouwde boerderij. De Plaats is aangekocht door de Hervormde gemeente Ameland. Het beheer wordt door een door de stichting De Plaats betaalde kracht uitgevoerd en verder worden vrijwilligers ingezet; er wordt geen subsidie van de gemeente ontvangen.

Een nieuwe visie

In 2015 is de transformatie van het Sociaal Domein gestart en daarmee is ook de rol van het welzijnswerk veranderd. In samenspraak met de welzijnsprofessionals op Ameland schreef de gemeente een startnotitie met een eerste aanzet voor een visie voor toekomstbestendig welzijnswerk op Ameland. In het voorjaar van 2019 gaf

⁴ jaarverslag 2019, p.10

⁵ Volgens de jaarrekening 2020; zie hoofdstuk 2.

⁶ Het bedrag is in ieder geval vanaf 2016 niet geïndexeerd tot 2020.

⁷ Beschikking subsidie 2019 en vaststelling 2017, Dorpshuis 't Wantij, 12 december 2018

⁸ Dit komt omdat de subsidies van de twee dorpshuizen niet meer met een apart bedrag worden vastgesteld maar voor beide dorpshuizen een gelijk bedrag van 3.500 per jaar. Stichting dorpshuis 't Wantij beschikking subsidie 2020 en vaststelling 2018, 19 december 2019

⁹ Het laatste bedrag wordt en dat bedrag wordt door declaraties definitief vastgesteld. Beschikking subsidie peuteropvang 2020-2021 dorpshuis 't Wantij, 8 september 2020

¹⁰ Beschikking 't Camminghahuus subsidie 2020, 19 december 2019 en Beschikking subsidie 't Camminghahuus 2021, 22 december 2020

¹¹ www.deplaats-ameland.nl.

de gemeenteraad aan dat er naar haar mening nog onvoldoende zicht was op de actuele ontwikkelingen van het welzijnswerk op Ameland. De gemeenteraad heeft daarom de opdracht gegeven om van alle partijen goed 'de vraag achter de vraag' duidelijk te krijgen en om tot een gedeelde visie te komen. De gemeente Ameland heeft als vervolg daarop het adviesbureau Haute Equipe gevraagd om deze opdracht uit te voeren.¹²

In een eerste fase heeft Haute Equipe de huidige stand van zaken beschreven. In een tweede fase zijn gesprekken gevoerd met partijen die bij het welzijnswerk op Ameland zijn betrokken: de gemeente, de stakeholders, beheerders van dorpshuizen en professionals van de kinderopvang, maatschappelijke organisaties en zorg. Dat heeft in maart 2020 geresulteerd in het rapport Eerste Fase Toekomstbestendige Welzijnsvisie Ameland.¹³

Vervolgens is een Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland opgesteld. Dat document is in februari 2021 vastgesteld door de gemeenteraad.¹⁴ De raad heeft ook meegegeven dat er een voorkeur bestaat voor een onafhankelijke stichting met leden uit de diverse locaties met een onafhankelijk voorzitter. Per locatie moeten volgens de raad de kosten en baten goed inzichtelijk worden gehouden, en moet er zorg zijn voor de vrijwilligers. Stichting 't Wantij, Stichting 't Camminghahuus, Stichting Sociaal Cultureel Werk Ameland en het Gebiedsteam Ameland zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het Visiedocument.¹⁵

Haute Equipe heeft de volgende elementen van een toekomstvisie aangegeven.

Kinder- en peuteropvang

In tegenstelling tot het welzijnswerk en de dorpshuisfunctie kent de kinderopvang marktwerking, een eigen cao en wettelijke kwaliteitseisen (op basis van Wet Kinderopvang, Wet IKK, en regels voor voorschoolse educatie, VVE). Volgens het visiedocument, gelet op de marktwerking, de eigen cao en de wettelijke kwaliteitseisen:¹⁶

- is het nodig dat de kinderopvang (inclusief peuteropvang) apart van het welzijnswerk en de dorpshuisfunctie wordt gepositioneerd en georganiseerd;
- is het wenselijk dat beide kinderopvangorganisaties nadrukkelijk samenwerken c.q. samengaan (één organisatorische eenheid, inclusief financiële administratie, personeelszaken, juridische zaken, enzovoorts);
- moet de kinderopvangorganisatie "de eigen broek ophouden".

Over de organisatie is in het visiedocument ook aangegeven (als 'denkrichting') dat de kinder- en peuteropvang in de toekomstige samenwerking georganiseerd kan zijn in een coöperatie of een aparte stichting voor kinderopvang, of de kinderopvang als stichting deel kan uitmaken van een grotere stichting waar ook het welzijnswerk en de dorpshuisfunctie deel van uitmaken. Ook wordt opgemerkt dat de wens of noodzaak voor de vorming van een Integraal Kind Centrum (IKC) zou moeten worden onderzocht.

Dorpshuisfunctie en welzijnswerk

In het visiedocument zijn twee oplossingsrichtingen aangegeven om de nieuwe organisatie voor de dorpshuisfunctie en het welzijnswerk, los van de kinderopvang, toekomstbestendig te organiseren en in te richten:

1. Organiseren op afstand van de gemeente en gemeentelijke organisatie.
2. Organiseren binnen de gemeente en gemeentelijke organisatie.

In het visiedocument is aangegeven dat "de conclusie [zou] kunnen zijn" de dorpshuisfunctie en het welzijnswerk op afstand van de gemeente en gemeentelijke organisatie te organiseren en uit te voeren, via een nieuwe stichting. De (welzijns)professionals zouden dan ambulant en flexibel, en meer vraaggericht kunnen worden ingezet. De beheerders zouden dan (met een deel welzijnsondersteunende taken) kunnen worden ingezet in de dorpshuisfunctie, en zo nodig en wenselijk, voor algemeen beheer in gemeentelijke accommodaties. In het visiedocument staat over de toekomstige, gewenste situatie van het beheer verder: "De inzet van het beheer in de dorpshuisfunctie op de locaties is, meer dan in het verleden, in verbinding met vrijwilligers (bijvoorbeeld schoonmaakpool). Het beheer is aanspreekpunt, organiseert en voert deels uit".¹⁷

¹² Zie Raadsvoorstel Toekomstbestendige visie Welzijnswerk Ameland, 15 februari 2021.

¹³ Haute Equipe (2020), eerste fase Toekomstbestendige Welzijnsvisie Ameland, 27 maart 2020.

¹⁴ <https://ris2.ibabs.eu/Ameland>; vastgesteld in de vergadering van de gemeenteraad van 15 februari 2021.

¹⁵ Besluitenlijst raadsvergadering 15 februari 2021, p. 2.

¹⁶ Haute Equipe (2021), Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland. "Met elkaar, voor elkaar", p. 35.

¹⁷ Haute Equipe (2021), Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland. "Met elkaar, voor elkaar", p. 37.

Over de dorpshuisfunctie wordt vermeld dat deze “naar behoefte in de dorpen in te vullen” is, zodat er per dorp verschillen kunnen zijn. Ook de gewenste inzet van de (welzijns)professionals kan dan verschillen. In het visiedocument wordt ook over de eindsituatie gesproken:

“Op Ameland is er sprake van een kleinschalige eilandsituatie. Er is een geringe omvang van welzijnsdiensten en (welzijns)professionals. Dit betekent dat de voordelen van het op afstand zetten/houden van het welzijnswerk met de (welzijns)professionals in de lokale situatie minder krachtig zijn en de nadelen een grotere rol spelen. In de lokale situatie is het een optie de inzet van de (welzijns)professionals ambulant/flexibel en in verbinding met de dorpshuisfuncties te doen en de medewerkers te koppelen aan de gemeente c.q. de gemeentelijke organisatie.”¹⁸

In het visiedocument wordt verder de door de gemeente gewenste vervolgstap aangegeven:

“Als het hoofddoel is de kwaliteit en diversiteit van het welzijnswerk, inclusief de dorpshuisfunctie, op Ameland te borgen en daarmee recht doen aan onze maatschappelijke opdracht om iedereen op Ameland het beste te geven met de beschikbare middelen. Dan kunnen we, door de meest verregaande vorm van samenwerking te kiezen - samengaan in één stichting/organisatie - de middelen zo efficiënt mogelijk inzetten en de medewerkers maximale ontplooiings- en ontwikkelingsmogelijkheden bieden om de beste begeleiding/ondersteuning en kinderopvang te geven aan alle inwoners van Ameland”.¹⁹

Naar aanleiding van de plannen uit het visiedocument zijn in de gemeentelijke Kadernota 2021 voorwaarden richting SSWA opgenomen voor een eventuele *aanvullende* subsidie van circa 40.000 euro per jaar.²⁰ In de Kadernota staat dat voordat er aanvullende subsidie wordt verleend, er voor de uitvoering van het welzijnswerk sprake dient te zijn van een nieuwe organisatorische opzet via het samengaan van de bestaande stichtingen. In de Kadernota staat ook dat als het lukt het welzijnswerk te transformeren in een integrale, professionele samenwerkingspartner, de gemeente met de nieuwe stichting wil onderzoeken of het onderbrengen van diverse sociaal maatschappelijke functies en/of eenheden, zoals buurtsportcoaches en Gebiedsteam, bij het welzijnswerk wenselijk en mogelijk is.²¹

¹⁸ Haute Equipe (2021), Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland, “Met elkaar, voor elkaar”, p. 37.

¹⁹ Haute Equipe (2021), Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland, “Met elkaar, voor elkaar”, p. 38.

²⁰ De subsidie is al meerjarig in de activiteitenbegroting opgenomen. Zie Gemeente Ameland (2021). *Activiteitenbegroting 2022-2025*, Beheersbegroting, p. 105.

²¹ https://www.scw-ameland.nl/pdf/Doelstelling_missie_en_visie.pdf (zonder datum);

<https://www.ameland.nl/document.php?m=68&fileid=82624&f=7ffc486465270f276493565b048768b9&attachment=0&c=51238>, p.12, en Kadernota 2021, p 14 en p. 15.

1 KADERS EN STURING

1.1 Doelstelling en kaders SSCWA

De doelstelling van SSCWA is dat wordt gestreefd naar een aanbod van activiteiten met een lage drempel, ondersteuning en een integrale aanpak. SSCWA heeft in het visiedocument vier doelstellingen vastgelegd:²²

1. Het bevorderen van een leefbare samenleving en de bewustwording en activering van de bewoners en organisaties tot onderlinge samenwerking.
2. Het stimuleren, het aanbieden en begeleiden van culturele activiteiten die gericht zijn op de ontplooiing en de vorming van personen in recreatieve, creatieve, educatieve en emancipatorische zin.
3. Het bieden van ontwikkelingskansen voor kinderen.
4. Ondersteuning bieden bij individuele (zorg)vraag.

De beoogde maatschappelijke effecten zijn in het visiedocument niet expliciet geformuleerd, maar wel is in het visiedocument concreet geformuleerd met welke activiteiten SSCWA haar doel wil bereiken, namelijk door:

- Het coördineren, stimuleren, initiëren en begeleiden van vormende, sociale, culturele, (re)creatieve, maatschappelijke en samenlevingsopbouwende activiteiten en andere acties die wenselijk zijn ter behartiging van het doel van de Stichting.
- Het bevorderen van een goede vorming, opleiding en training van groepen en personen die daar behoefte aan hebben, met voorkeur voor hen die daarin een bepaalde achterstand in te halen hebben.
- Participeren in de schil rond 1e lijns hulpverlening.
- Serviceverlening aan groepen, verenigingen en particulieren.
- Het verzorgen van Peuter- en Kinderopvang en het bieden van Vroeg Voorschoolse Educatie.
- Het verzorgen van muziekonderwijs.
- Het verlenen van hulp en advies aan instellingen en organisaties die van belang zijn voor de verdere harmonische groei van het directe woon - en leefmilieu, c.q. het eiland.
- Zich in te zetten ten behoeve van basiseducatie en ouderenwerk.
- Het exploiteren, ter beschikking stellen en in stand houden van de twee ontmoetingscentra 'Ons Hol' en 'De Toel'.
- Alle andere aanvaardbare middelen en mogelijkheden die het doel van de Stichting dienen.

Voor het onderdeel kinder- en peuteropvang is een eigen doelstelling vastgelegd in het pedagogisch werkplan.²³ Daarin staat de doelstelling zoals die ook is vastgesteld in de statuten van de kinderopvang: :

- Het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen door hen in groepsverband samen te brengen onder deskundige begeleiding;
- Zorgen voor thuisbasis voor kinderen;
- Het bevorderen van de ontmoeting en ontplooiing gedurende minimaal één tot twee dagdelen per (school)week;
- Vaste gezichtscriterium;
- Mentorschap is gewaarborgd. Zo weinig mogelijk wisseling van pedagogisch medewerkers;
- Gebruik maken van de omgeving. Zoveel mogelijk buiten activiteiten.

Op basis van de analyse van documentatie van SSCWA blijkt dat er een algemene strategische doelomschrijving is die vrij globaal en in algemene termen is geformuleerd. Op een meer operationeel (uitvoerend) niveau zijn voor SSCWA de activiteiten benoemd. De relatie tussen enerzijds de doelen die het SSCWA nastreeft in termen van het bevorderen van een leefbare samenleving, ontplooiing en ontwikkelingskansen en anderzijds de aangeboden activiteiten is niet duidelijk beschreven. Bij het onderdeel de kinder- en peuteropvang is de doelstelling gegeven in termen van bevordering van ontwikkeling, een thuisbasis en ontmoeting en ontplooiing. Een begrip als thuisbasis wordt verder niet geoperationaliseerd. Ook is een aantal middelen of uitgangspunten opgenomen die

²² https://www.scw-ameland.nl/pdf/Doelstelling_missie_en_visie.pdf (zonder datum).

²³ SCWA, Pedagogisch werkboek, januari 2021, paragraaf 1. Een pedagogisch werkplan is verplicht volgens het Besluit Kwaliteit Kinderopvang (artikel 3).

eigenlijk niet als doelstelling te beschouwen zijn (zoals 'vastegezichtscriterium', 'mentorschap' en 'gebruik maken van de omgeving').

Doordat de doelen redelijk algemeen zijn geformuleerd, is het op basis van de documentatie niet goed mogelijk aan te geven op welke manier en in welke mate de activiteiten bijdragen aan de doelen.

1.2 Doelstelling en kaders subsidiëring gemeente

Beleidsdoelstellingen van de gemeente

In de programmabegroting van de gemeente Ameland 2020-2023²⁴, programma Sociaal domein, is opgenomen wat de gemeente wil bereiken met algemene voorzieningen zoals dorpshuizen en welzijnsinstellingen. De doelen voor SSCWA zijn als volgt geformuleerd:

- subsidiëren en huisvesten van verenigingen, stichtingen en instellingen gericht op ontwikkeling, zelfredzaamheid en participatie, zoals welzijnswerk, peuteropvang, dorpshuizen, bibliotheekvoorziening, sportvoorzieningen en maatschappelijk werk;
- professionaliseren van het Welzijnswerk, combineren en versterken maatschappelijke voorzieningen;
- actualiseren van de Kadernota Sociaal Domein.

De doelen zijn vrij algemeen geformuleerd en niet specifiek met concreet doelen waar de effecten voor de inwoners van Ameland expliciet in zijn beschreven. Het doel "subsidiëren" is overigens niet te beschouwen als een doel, maar is een middel (namelijk het subsidiëren). Er is verder geen beschrijving in de beleidsstukken van wat wordt bedoeld met bijvoorbeeld 'professionaliseren' en 'actualiseren'.

In de programmabegroting staat voor "sociaal cultureel werk" het subsidiebedrag genoemd, maar verder zijn er geen beleidsindicatoren opgenomen of andere kaderstellende uitgangspunten voor het welzijnswerk. Ook heeft de gemeente Ameland geen hoofdstuk in de begroting waarin alle subsidies zijn opgenomen, wat in andere gemeenten meestal wel gebruikelijk is.²⁵

In de Kadernota 2021 is ook een passage opgenomen over de Ouderenhuisvesting De Stelp. Aangegeven is dat in het totaalplan De Stelp er een verbinding is met sociaal-maatschappelijke voorzieningen. Dit wordt grotendeels via renovatie/verbouw van het bestaande gebouw Ons Hol geregeld. "In dit geheel is het de bedoeling activiteiten voor de samenleving via multifunctioneel gebruik van de gebouwen toe te voegen".²⁶

Uit de beleidsdocumenten van de gemeente Ameland blijkt dus dat de doelformulering ten aanzien van het dorpshuizen en welzijnswerk vrij algemeen is. Het beleid is in de beleidsstukken niet of nauwelijks in termen van concrete en meetbare doelen opgenomen.

Algemene kaders voor subsidiëring

In het algemeen zijn de gemeentelijke subsidies erop gericht om zowel organisaties als eenmalige of jaarlijks terugkerende activiteiten en evenementen op het gebied van de amateurkunst, welzijn en sport te ondersteunen. Daarbij heeft de gemeente de rol van een opdrachtgever omdat de gemeente gaat over het vaststellen van de beoogde maatschappelijke effecten (*Wat* er moet gebeuren) en de opdrachtnemer de welzijnsinstelling gaat over de invulling en uitvoering daarvan (*Hoe* moet het wat gebeuren).

De subsidieverordening Ameland 2019²⁷ biedt een algemeen raamwerk voor alle vormen van subsidies. In hoofdstuk 3 van de subsidieverordening is opgenomen dat de subsidie-ontvanger gegevens overlegt aan de

²⁴<https://www.ameland.nl/document.php?m=68&fileid=82624&f=7ffc486465270f276493565b048768b9&attachment=0&c=5123>
g, p.12

²⁵ Bijvoorbeeld de gemeente Texel heeft wel een apart hoofdstuk in de begroting waar alle subsidies opgenomen staan. Zie <https://www.texel.nl/wp-content/uploads/2021/05/Programmabegroting-2021.pdf>, p.154.

²⁶ Kadernota 2021 gemeente Ameland, p.13. In de kadernota staat ook dat daarvoor dan ook een passende huur aan (gesubsidieerde) instellingen in rekening zal worden gebracht.

²⁷ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR626591>.

gemeente waaruit de doelstellingen en resultaten blijken, die met de subsidies worden nagestreefd, en hoe de activiteiten aan dat doel bijdragen. Ook hoort daarbij inzicht in welke mate de activiteiten gericht zijn op de door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen.

De subsidieverordening van de gemeente Ameland is gebaseerd op algemene uitgangspunten, met een aantal specifieke voorwaarden en regels. Nadere afspraken in gemeentelijke beleidsregels over het welzijnswerk bijvoorbeeld goed bestuur, risico's, cliënttevredenheid, social return of duurzaamheid zijn niet aangetroffen. De gemeente kan ook voor grotere subsidie-ontvangende instellingen die gebruik maken van een specifiek gebouw ook afspraken vastleggen over het onderhoud van de gebouwen. De gemeente Ameland heeft geen specifieke afspraken over bijvoorbeeld gebouwen vastgelegd. SSCWA huurt 'om niet' twee gebouwen van de gemeente. In interviews is aangegeven dat dit een besluit van de raad is. Voor het externe onderhoud is de gemeente verantwoordelijk, voor het interne onderhoud de stichting.

In de uitvoeringsregeling subsidie Welzijnswerk Ameland 2019, artikel 6, is de mogelijkheid opgenomen dat het college in de subsidiebeschikking nadere verplichtingen (o.a. over de inzet en de verantwoording van de subsidie) kan opleggen.²⁸

In het geval van SSCWA is de beoordeling door de gemeente van de subsidie-aanvraag in de praktijk niet zozeer gebaseerd op het realiseren van doelen, maar vooral op een overzicht van welke activiteiten zijn gepland voor het komende jaar die in de subsidie-aanvraag (en het daarbij meegezonden jaarverslag) worden benoemd. Er is geen beschrijving hoe de activiteiten bijdragen aan of zijn gekoppeld aan de doelen van de gemeente.

In de subsidiebeschikking voor SSCWA is in algemene bewoordingen beschreven wat de doelen en activiteiten zijn waar de subsidie is voor bedoeld. Het gaat om het "initieëren, coördineren, stimuleren en uitvoeren van vormende, sociaal-culturele, (re)creatieve, maatschappelijke en samenlevingsopbouwende activiteiten. Bij het uitvoeren van de activiteiten dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan kwetsbare groepen (onder meer jeugd, ouderen, mensen met beperkingen, laaggeletterden) en groepen in achterstandssituaties". Daarnaast gaat het om "het stimuleren en ondersteunen van vrijwilligerswerk".²⁹ Vervolgens worden een aantal activiteiten benoemd waar de subsidie voor is bedoeld:

- de betrokkenheid bij de uitvoering van volwasseneneducatie/het Digi-Taalhuis;
- het uitvoeren van activiteiten in het kader van Omgaan met Elkaar (OME);
- het uitvoeren van het gemeentelijk muziekbeleid;
- het uitvoeren van de reguliere werkzaamheden van het VSA.

Zowel de bepaling dat bijzondere aandacht moet worden gegeven aan specifieke doelgroepen als de activiteiten zijn niet nader geconcretiseerd. De gemeente Ameland legt dus als onderdeel van de subsidiebeschikking niet vast welke maatschappelijke ambities en prestaties de gemeente precies van SSCWA verwacht. Ook zijn prestaties niet uitgedrukt in meetbare indicatoren.

In de subsidieverordening Ameland 2019³⁰ is aangegeven dat bij het besluit tot het verlenen van een subsidie (beschikking) het college aangeeft op welke wijze de besteding van de te ontvangen subsidie wordt verantwoord (artikel 10, lid 1 van de verordening). Tevens verschaft het college in (hetzelfde artikel 10 lid 3) zichzelf de mogelijkheid om aanvullende verplichtingen op te leggen rondom het beheer van de subsidie en de uitvoering van de activiteiten van de subsidieaanvrager. Bij subsidies hoger dan € 25.000,- die verleend worden voor activiteiten die meer dan een jaar in beslag nemen, kan het college de verplichting opleggen tot het tussentijds afleggen van rekening en verantwoording (artikel 11 van de subsidieverordening).

Uit de documentanalyse die in dit onderzoek is gedaan, is gebleken dat de gemeente in het geval van SSCWA niet om tussentijdse extra informatie heeft gevraagd en ook geen aanvullende eisen heeft gesteld aan de subsidieontvanger. In de subsidiebeschikking wordt ten aanzien van de verantwoordingsinformatie als voorwaarde een jaarrekening (met exploitatierekening en balans) en een jaarverslag (met een weergave van de aan de gemeente geleverde producten en bereikte resultaten, alsmede een kwalitatieve weergave van de uitgevoerde activiteiten) gevraagd. De jaarrekening en het jaarverslag dienen te worden voorgelegd aan de

²⁸ Uitvoeringsregeling subsidie welzijnswerk gemeente Ameland 2019, 2 december 2019, p. 1.

²⁹ Getekende beschikking, subsidieverlening 2020 en -vaststelling 2018, 17 december 2019 en Subsidieverlening 2021 en -vaststelling 2019, 24 december 2021.

³⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR626591>.

accountant voor een verklaring.³¹ Er is in de beschikking niet duidelijk opgenomen wat voor verklaring de gemeente wil. In de subsidieverordening van Ameland is voor subsidies vanaf 25.000 euro opgenomen dat een verklaring (controleverklaring, beoordelingsverklaring dan wel een samenstellingsverklaring) opgesteld moet worden door een accountant.³² In de jaarrekening van SSCWA 2020, geeft de accountant aan dat het accountantsrapport een *samenstellingsverklaring* is, en dat geen controle- of beoordelingswerkzaamheden zijn uitgevoerd, dit betekent dat er geen conclusie is getrokken met betrekking tot de getrouwheid van de jaarrekening.³³ Ook vermeldt de accountant dat SSCWA verantwoordelijk is voor dat de informatie klopt en dat alle relevante informatie is aangeleverd. De accountant draagt hierin dus geen verantwoordelijkheid. De VNG heeft een vast modelverordening voor subsidies en daarin is ook een artikel opgenomen over verantwoording door de subsidieontvanger. Bij subsidies vanaf 50.000 euro adviseert de VNG om een controleverklaring opgesteld door een onafhankelijke accountant. In de interviews is aangegeven dat een controleverklaring (te) kostbaar is.³⁴

In de subsidiebeschikking over de subsidie voor 2021 is daarnaast een algemene voorwaarde geformuleerd die SSCWA vraagt om “*zeer actief*” een bijdrage te leveren aan de transformatie op basis van de plannen die in het visiedocument zijn neergelegd. “Dit vraagt onder meer om actieve deelname aan het traject 'Toekomstgerichte visie Welzijnswerk Ameland', een werkwijze die beter aansluit bij 'het welzijnswerk van deze tijd' en de vraag van de inwoners en een andere inzet van personeel (minder capaciteit beheerders, meer inzet op welzijnsfuncties)”.³⁵ Wat een ‘(zeer) actieve’ bijdrage is, is verder in de beschikking niet uiteengezet; het gaat dus om een algemeen geformuleerde inspanningsverplichting die wordt opgelegd. In de subsidiebeschikking wordt van de inzet van SSCWA gevraagd dat die aansluit op ‘minder capaciteit beheerders’ en ‘meer inzet op welzijnsfuncties’ zonder dat die beide elementen nader worden gespecificeerd.

Als wordt gekeken naar de kaders voor subsidieverlening, kan worden geconstateerd dat de gemeente het koppelen van de subsidie aan meetbare doelen en resultaten specifiek voor SSCWA niet of nauwelijks heeft ingevuld. Ook de subsidiebeschikking bevat geen concrete doelen, en benoemt alleen een beperkte verantwoordingsplicht (jaarverslag en jaarrekening), een algemene inspanningsverplichting rond het ‘transformatie’-proces, en een aantal activiteiten. In de ambtelijke reactie op de concept-bevindingen is aangegeven dat er overleg is tussen gemeente en leidinggevende van SSCWA, waarbij een start is gemaakt om een aantal prestatieafspraken te koppelen aan een aantal doelstellingen. Dit is nog niet omgezet in formele afspraken.

1.3 Bevindingen doelstellingen en kaders

Op basis van het voorgaande worden de volgende bevindingen gedaan.

- Uit de documentanalyse van de stukken van SSCWA is de relatie tussen enerzijds de doelen die het SSCWA nastreeft in termen van het bevorderen van een leefbare samenleving, ontplooiing en ontwikkelingskansen en anderzijds de aangeboden activiteiten niet concreet en eenduidig beschreven.
- Uit de documenten van de gemeente Ameland blijkt dat het beleid ten aanzien van het dorpshuizen en welzijnswerk niet of nauwelijks in termen van concrete en meetbare doelen is geformuleerd.
- De gemeente is subsidiegever van het welzijnswerk en kinder- en peuteropvang, maar in termen van formulering van meetbare doelen en resultaten zijn de subsidievoorwaarden niet of nauwelijks ingevuld.

³¹ Getekende subsidiebeschikking SCW Ameland 2020, 17 december 2019, p.2.

³² Subsidieverordening Ameland 2019, voor subsidies vanaf 25.000, artikel 16, lid 2 d. De drie soorten verklaringen van een accountant kunnen als volgt worden omschreven:

- *samenstellingsverklaring*, de accountant ondersteunt de organisatie bij het opstellen van de jaarrekening. Omdat de accountant het bestuur helpt bij het maken van een jaarrekening geeft hij geen oordeel over de jaarrekening.
- *controleverklaring*, de accountant geeft een oordeel over de jaarrekening met een redelijke mate van zekerheid.
- *beoordelingsverklaring*, de accountant geeft een conclusie met een beperkte mate van zekerheid.

³³ accountantsrapport jaarrekening 2020 SSCWA, 8 juli 2021, p.2

³⁴ In de orde van grootte van 15-20.000 euro (bron: gemeente).

³⁵ Voorstel subsidievaststelling 2019 en subsidieverlening 2021, 7 dec. 2020.

- De gemeente heeft op papier in de subsidieverordening en beschikkingen specifieke voorwaarden en sturingsmogelijkheden om toezicht te houden op de subsidieontvanger, zoals het opvragen van (tussentijdse) verantwoordingsinformatie over beheer en uitvoering van activiteiten. In de praktijk worden die randvoorwaarden slechts in beperkte mate benut door de gemeente.
- Het accountantsrapport van SSCWA bevat een *samenstellingsverklaring* en bevat dus geen *controle* op de getrouwheid van de jaarrekening. Bovendien draagt de accountant geen verantwoordelijkheid voor de informatie aanlevering en ook niet of dat de informatie klopt. In interviews is aangegeven dat vooral kostenoverwegingen meespelen om niet een controleverklaring voor SSCWA te laten uitvoeren. Een controleverklaring moet wel aan veel eisen voldoen waardoor de werkzaamheden intensiever en uitgebreider zijn dan bij een samenstellingsverklaring. Het niet laten uitvoeren van een controleverklaring komt vaker voor, maar betekent wel dat er minder zekerheid is of de jaarrekening de feitelijke situatie weerspiegelt.

2 UITVOERING EN VERANTWOORDING SSCWA

2.1 Organisatie

Bestuur

De bestuurlijke organisatie van SSCWA is vastgelegd in de statuten en het huishoudelijke reglement.³⁶ In de stukken is geregeld dat het bestuur uit tenminste vijf leden bestaat met ieder een eigen taak waarvan een portefeuille-omschrijving wordt vastgelegd in het beleidsplan.³⁷ De rekenkamercommissie heeft een nadere portefeuille-omschrijving niet kunnen vinden. In het huishoudelijk reglement is vastgelegd dat het bestuur vanuit de Ameland gemeenschap moet komen. Het bestuur vergadert tenminste vijf maal per jaar.³⁸ In het visiedocument van SSCWA is over de nieuw op te richten stichting alleen vermeld dat er een onafhankelijk bestuur moet komen voor zowel de dorpshuisfunctie als de kinder- en peuteropvang.

Uit de interviews en documenten blijkt dat het bestuur in de afgelopen jaren niet optimaal heeft kunnen functioneren vanwege wisselingen. Zo is de voorzitterspost halverwege 2019 naar iemand anders gegaan en opnieuw begin 2020. De nieuwe voorzitter moest nog worden ingewerkt. Ook is de positie van penningmeester na het vertrek van dat bestuurslid (halverwege 2019) niet ingevuld. De overige bestuursleden zitten al langer in het bestuur, maar spelen bijvoorbeeld bij het proces rond samenwerking en het visiedocument niet een actieve rol; die rol wordt vooral vervuld door de nieuwe voorzitter en de interim-leidinggevende. Dat betekent dat de bestuursbezetting zowel in kwantitatieve termen als vanwege de tijd die de nieuwe voorzitter nodig had om zich in te werken niet op niveau was. Er is in beperkte mate sprake geweest van overdracht van kennis en dossiers naar de nieuwe voorzitter.

Op basis van de interviews en documenten is geconstateerd dat het bestuur geen heldere rolopvatting heeft. In de praktijk zit men dicht op de organisatie. In het pedagogisch werkplan van de kinderopvang wordt alleen in algemene termen over de bestuurstaken gesproken.³⁹ Dat de rolopvatting niet helder was, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de voormalige penningmeester ook de betalingen en de financiële administratie deed (via Administratie Service Ameland). De voorzitter trekt de afgelopen periode samen met de interim-leidinggevende actief op in de gesprekken over de nieuwe samenwerkingsstructuur en de begroting. Dat betekent dat voor een onafhankelijke toezichthoudende rol – meer op afstand – weinig plaats is. Aan de rekenkamercommissie is aangegeven dat het bestuur in de nieuwe situatie op basis van het visiedocument meer een toezichthoudende rol wil hebben. De gemeente is recent weliswaar nauw betrokken bij de financiële gang van zaken, maar heeft formeel geen toezichthoudende rol, buiten de controlerende taak (van de raad). In het verleden had de gemeente zitting in het bestuur, maar dat is gestopt vanwege het feit dat de gemeente op afstand wilde staan van de stichting..

In algemene zin is een bestuur verantwoordelijk voor (het in acht nemen van) de governance binnen de organisatie.⁴⁰ Dat vraagt om zekere competenties en kennis. Niet altijd is er geïnvesteerd in het up-to-date houden van de kennis van het bestuur. Dit jaar is bijvoorbeeld de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) in werking getreden. Daarbij kunnen bestuursleden en toezichthouders aansprakelijk zijn als ze niet aan hun verplichtingen voldoen. Uit de interviews en de documentatie is niet gebleken dat dit onderwerp aan de orde

³⁶ De statuten zijn op 26 augustus 2008 opgesteld en een huishoudelijk reglement dateert mei 2016 en is geldig tot december 2022.

³⁷ Huishoudelijk reglement 2016, artikel 1.7.

³⁸ Huishoudelijk reglement 2016, artikel 1.4. De bestuursleden ontvangen een onkostenvergoeding van 600 euro.

³⁹ SSCWA, Pedagogisch werkboek, januari 2021, paragraaf 9. Een pedagogisch werkplan is verplicht volgens het Besluit Kwaliteit Kinderopvang (artikel 3).

⁴⁰ Zie <https://www.sociaalwerknederland.nl/dienstverlening/governancecode>, en <https://www.sociaalwerknederland.nl/?file=11686&m=1480425740&action=file.download>.

is gekomen in het bestuur. Wel is aangegeven dat het bestuur zich meer richting een toezichthoudende rol wil gaan ontwikkelen.

Staf en personeel

Leidinggevende

SSCWA is lange tijd door dezelfde leidinggevende geleid. Na zijn pensioen is een nieuwe leidinggevende aangesteld die echter na ongeveer anderhalf jaar is vertrokken. In de kadernota 2020 is opgenomen dat er is gekozen voor het tijdelijk invullen van de functie van leidinggevende voor circa een jaar, gelet op het proces van invoering van de nieuwe visie, de zorgelijke financiële positie van SSCWA en mogelijke verwachte organisatorische veranderingen.⁴¹ De functie is opgevuld met een interim-manager voor 16 uur per week. De interim-manager heeft naast het algemeen leiding geven ook expliciet een taak in het begeleiden van het proces naar samenwerking langs de lijnen van het visiedocument.

Door het in korte termijn komen en gaan van leidinggevendens is er onduidelijkheid over wie waar over gaat. Het is niet altijd duidelijk wie over welke besluiten gaat, of in meer praktische zin wie verantwoordelijk is voor bepaalde uitgaven of voor de financiële afhandeling van zaken. De onduidelijkheid wordt mede gevoed doordat er geen (strategisch) personeelsbeleid is vastgelegd, functiebeschrijvingen beperkt zijn vastgelegd, en mandaten niet inzichtelijk zijn geregeld. Wat betreft functiebeschrijvingen worden de algemene beschrijvingen vanuit Sociaal Werk Nederland gevolgd. De interim-manager heeft op dit moment als taak het leiding geven. Het is de bedoeling dat in het businessplan dat op basis van het visiedocument wordt opgesteld, functies en taken wel meer expliciet worden beschreven.

Door de interim-manager is een onderzoek ingesteld naar de financiële organisatie en zijn nadere afspraken gemaakt over de financiële administratie (met een nieuwe, externe financiële administrateur). De uitkomsten van dat onderzoek zijn onderdeel van het proces van transformatie op basis van het visiedocument.

Beleids- en werkplannen

SSCWA werkt de afgelopen periode zonder uitwerking van het beleid in concrete beleids- of werkplannen voor de (welzijns)activiteiten. Er zijn geen werkplannen voor de doelgroepen en voor de twee locaties, die duidelijk maken welke activiteiten nodig zijn (of prioriteit hebben) om de doelen te halen. Bij de kinderopvang is wel een werkplan, in de vorm van een pedagogisch werkplan; een pedagogisch werkplan is verplicht.⁴²

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de activiteiten buiten de kinderopvang in belangrijke mate worden georganiseerd op basis van de eigen inzichten van de betreffende medewerkers en de ervaring met de activiteiten in het verleden. Bij navraag is de rekenkamercommissie verteld dat de business case voor de op basis van het visiedocument nieuw te ontwikkelen stichting, gezien kan worden als het beleidsplan voor de nieuwe stichting waarin ook doelen en taak- en functie-omschrijvingen zullen worden opgenomen

Sociaal-cultureel werk

Beide sociaal-cultureel werkers hebben in de dagelijkse uitvoering een coördinerende taak, de een voor het sociaal-cultureel werk en de ander voor de kinder- en peuteropvang. Bovendien hebben zij in de dagelijkse uitvoering ook een coördinerende taak richting beheerders. Door de geringe formatie en de inzet die men ook in de uitvoering heeft, is er weinig tijd voor overkoepelende beleidstaken. De sociaal-cultureel werkers hebben sinds hun indiensttreding (circa 20 jaar in dienst) geen opleiding of cursus gevolgd.

Kinder- en peuteropvang

De kinder- en peuteropvang vormen een min of meer eigen organisatorische eenheid met circa tien pedagogisch medewerkers (in fte veel minder). In het pedagogisch werkplan voor de kinder- en peuteropvang is vermeld dat de pedagogisch medewerkers elk jaar cursussen volgen.⁴³ Alle pedagogisch medewerkers van de kinder- en peuteropvang hebben in 2020 en 2021 wel VVE-scholing gevolgd om op het vereiste niveau te komen van het nieuwe kwaliteitskader voor Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE).

⁴¹ Kadernota 2020, p. 14.

⁴² SSCWA, Pedagogisch werkboek, januari 2021, paragraaf 9. Bovendien worden er door de GGD inspectierapporten opgesteld.

⁴³ SSCWA (2021). *Pedagogisch Werkboek*. Stichting Sociaal Cultureel Werk Ameland, p.10.

Muziekschool

De muziekschool heeft twee medewerkers die de muzieklessen verzorgen.

Beheerders

De organisatie heeft voor de beheerfunctie drie medewerkers in dienst. De beheerfunctie is van deze omvang onder meer omdat er vanuit wordt gegaan dat steeds bezetting door een van de beheerders nodig is gedurende de openstelling van de gebouwen: gedurende kantoortijden en daarnaast ook elke avond tot half een. Er wordt door de beheerders in een rooster gewerkt. In interviews is aangegeven dat de beeldvorming over vrijwilligers die de beheerrol gedeeltelijk invullen en betaalde beheerskrachten in sommige situatie tot onduidelijkheid kan leiden.

Het totale personeel van SSCWA omvat 17 personen, wat neerkomt op 7,9 fte. Naast de staf worden de activiteiten uitgevoerd door een groep van ca. 60 vrijwilligers. De interim-leidinggevende, de administratie en accountantswerkzaamheden worden extern ingehuurd. De personeelsadministratie wordt door de gemeente (tegen een vergoeding) gedaan.

Op basis van de interviews en de documentatie kan worden geconstateerd dat de organisatie feitelijk bestaat uit drie eenheden:

- ten eerste de kinder- en peuteropvang die, met name vanwege eigen regelgeving en wettelijke eisen - als een relatief eigenstandige organisatie opereert;
- ten tweede zijn er de dorpshuisfunctie, het welzijnswerk en de muziekschool die relatief klein zijn in termen van fte; de dorpshuisfunctie en de activiteiten voor het welzijnswerk lopen in de praktijk in elkaar over;
- ten slotte is er de beheersfunctie die met bijna drie fte iets minder dan 40% van de totale fte betreffen.

Verder kan worden geconstateerd dat door personeelwisselingen, achterstanden in de financiële administratie (zie hierna), en het ontbreken van vastgelegd (strategisch) personeelsbeleid en van werkplannen (behalve voor de kinder- en peuteropvang) er een situatie is ontstaan waarbij de organisatie niet bij machte is om helder en eenduidig sturing te geven aan de werkprocessen. De komst van de interim-manager beoogt dit te verbeteren.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van dit rapport is door Haute Equipe een visiedocument opgesteld. In het jaarverslag 2020 van SSCWA is opgenomen, dat er meer moet worden samengewerkt, bij voorkeur in één stichting die het welzijnswerk en de dorpshuizen aanstuurt.⁴⁴ Dit is de richting die volgens de geïnterviewden ook SSCWA wil opgaan vanaf 2021 en die aansluit bij het visiedocument.

2.2 Uitvoering activiteiten

Overzicht activiteiten

In het jaarverslag wordt per productgroep een korte beschrijving gegeven van de activiteiten.⁴⁵

Sociaal cultureel werk

- *kinderwerk*, hierbij worden het aantal deelnemers genoemd voor o.a timmeren, judo, dansen etc en is een onderscheid gemaakt tussen de activiteiten op Ons Hol en De Toel.
- *jongerenwerk* alleen darten en daarbij is ook het aantal deelnemers genoemd
- *volwassenenwerk*, de activiteiten zijn gericht op o.a. scholing, ontmoeting en recreatief. met een onderscheid tussen de activiteiten op Ons hol en De Toel
- *ouderenwerk*, hierbij worden het aantal deelnemers genoemd voor o.a timmeren, dansen etc en is een onderscheid gemaakt tussen de activiteiten op Ons hol en De Toel.

Voor kinder- en jongerenwerk zijn geen prestatieafspraken opgenomen. Voor het volwassenen- en ouderenwerk zijn wel prestatieafspraken en resultaten opgenomen maar die zijn deels beschrijvend en activiteit gericht zoals:

⁴⁴ Jaarverslag SCW 2020, p. 4 en verder.

⁴⁵ Jaarverslag SCW 2020, p. 4 en verder.

"[v]ia 'ontmoeting' hebben inwoners zinvolle contacten en participeren als vrijwilliger en/of deelnemer. Koffieochtend ouderen, ontmoetings- en thema activiteit voor kwetsbare inwoners. Twee keer per maand met vrijwilligers/stagiairs. Deelnemers hebben een sterke band, men leert elkaar beter kennen en helpt elkaar".⁴⁶

Vrijwilligers Steunpunt

Het vrijwilligers steunpunt (VSA) is een onderdeel van SSCWA dat zich richt op welzijn. De gemeente verstrekt gericht subsidie voor deze activiteiten waarbij aansluiting is met het gebiedsteam, zoals de Max-mobiel, burenhulp en maatjesproject voor eenzame ouderen.⁴⁷ Naast een beschrijving van activiteiten is er geen inzicht in de resultaten en prestaties opgenomen.

Facilitair

Bij de dorpshuisfunctie staan de volgende prestatieafspraken opgenomen in het jaarverslag:⁴⁸

- We bieden onderdak aan maatschappelijke organisaties en initiatieven.
- Het beheer verzorgt huisvesting en de overige (bar) faciliteiten.
- Wij zijn daarin laagdrempelig en openstaand voor iedereen.
- Vele verenigen op het eiland weten onze buurthuizen te vinden en maken zij wekelijks gebruik van de geboden faciliteiten.
- Ruimtes worden verhuurd voor bijeenkomsten van bijvoorbeeld Gemeente Ameland, onderwijs, Zorgcoöperatie Ameland en Kerken
- De gebouwen voldoen aan de eisen van hygiëne en bruikbaarheid
- Het netwerk van de vrijwilligers is uitgebreid.

De taken van de afdeling facilitair en beheer hebben betrekking op het ondersteunen dat het arbeidsproces veilig is ingericht (Arbo etc.) van de medewerkers en de vrijwilligers. Activiteiten zijn o.a. schoonmaak en preventie medewerkers taken, die worden gemonitord.

Muziekschool

Op 31 december 2020 had de muziekschool 20 leerlingen: 3 drummers, 8 blazers, 8 gitaar en 1 piano.⁴⁹ Behalve deelname zijn er geen andere gegevens over resultaten en prestaties.

Kinder- en peuteropvang

Bij de kinder- en peuteropvang worden verschillende activiteiten georganiseerd. De voorschoolse educatie (VVE) is met name bedoeld voor peuters (2,5-4 jaar) met een risico op een onderwijsachterstand, om onderwijsachterstanden te voorkomen, vroegtijdig op te sporen en aan te pakken. Kinderen die een extra steuntje kunnen gebruiken kunnen voor ouders kosteloos gebruik maken van extra uren op de peuteropvang.⁵⁰ Bij peuter- en kinderopvang en bij VVE is geen overzicht opgenomen over deelnemers en resultaten. Wel is in het jaarverslag 2019 vermeld dat het aantal peuters in 2019 sterk is gedaald, deels door demografische factoren, en doordat door het aanbod van derden (gastouders en 't Wantij).⁵¹

Twee locaties

SSCWA beheert twee locaties: Ons Hol en DeToel.⁵² In de interviews is aangegeven dat het een uitdaging is om bepaalde doelgroepen te bereiken, zoals jongeren. Het is volgens geïnterviewden nodig om dan te kijken naar de

⁴⁶ Jaarverslag SCW 2020, p. 11

⁴⁷ Jaarverslag SCW 2020, p. 11 en p. 12

⁴⁸ Jaarverslag SCW 2020, p. 13

⁴⁹ Jaarverslag SCW 2020, p. 17

⁵⁰ Jaarverslag SCW 2020, p. 18

⁵¹ Jaarverslag 2019, p.19.

⁵² De westkant (Hollum en Ballum) is van oudsher protestants en de oostkant (Nes en Buren) katholiek. Hoewel het geloof momenteel geen grote rol meer speelt op het eiland, wordt de scheiding aangeduid als 'De Dijk' die fysiek tussen west en oost loopt. De dorpen hebben hun eigen identiteit, rituelen en tradities, Haute Equipe (2021), Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland. "Met elkaar, voor elkaar", p. 27 en p. 45.

beste lokale ontmoetingsplek, en niet naar een evenwichtige spreiding van activiteiten over de twee locaties. In de interviews en ook in het visiedocument⁵³ is gesteld dat er breder moet worden gekeken dan de vaste locaties. Uit de interviews is gebleken dat ook de sociaal-cultureel werkers meer doelgroepgericht en voor de eilandbewoners willen werken in plaats van locatiegericht.

Wat betreft activiteiten kent De Toel meer activiteiten en bezoekers voor wat betreft het sociaal-cultureel werk en het dorpshuis dan Ons Hol. In Ons Hol is de kinderopvang gevestigd.

- Hollum/ Ons Hol: wekelijks ca. 150 deelnemers over een 15-tal activiteiten, en daarnaast gebruik door minstens 10 verenigingen en organisaties voor regelmatig overleg of een andere activiteit. De kinder- en peuteropvang in Ons Hol hebben 16 respectievelijk 12 kinderen per week. Daarnaast is er ander (eenmalig) gebruik met aantallen bezoekers variërend van 15 tot 250, zoals bijvoorbeeld bij uitvoeringen van de basisschool.⁵⁴ De zomeractiviteiten worden vanuit Ons Hol voor ca. 70 kinderen georganiseerd.
- Nes/ De Toel: wekelijks ca. 400 deelnemers over een 20-tal activiteiten, en daarnaast gebruik door ca. 20 verenigingen en organisaties voor regelmatig overleg of een andere activiteit. De muziekschool heeft twee dagen in de week ca. 20 deelnemers. De peuteropvang in De Toel heeft 30 kinderen drie dagen per week. Daarnaast is er ander (eenmalig) gebruik met aantallen bezoekers variërend van 15 tot 500.⁵⁵ De zomeractiviteiten worden vanuit De Toel voor ca. 500 kinderen georganiseerd.

Evaluatie activiteiten

Geconstateerd kan worden dat het meest recente jaarverslag (en ook eerdere jaarverslagen) weliswaar informatie bevat over de uitgevoerde activiteiten, maar dat er geen concrete koppeling wordt gelegd met de doelen, zowel die van SSCWA zelf als die van de subsidiegever (de gemeente). De informatie is sterk beschrijvend en geeft vooral een overzicht van activiteiten.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de aanvraag voor de subsidie ook meestal het voortzetten van de bestaande activiteiten betrof. De gang van zaken was (en is) vooral gericht op het doorgaan van waar men eerder ook al mee bezig is. In de interviews is aangegeven dat er op beperkte schaal gestart is met een omslag om de activiteiten meer en meer in samenwerking met andere partijen te organiseren (zoals de sportcoaches, het museum, het Cammingahuus, Staatsbosbeheer en Klein Vaarwater). Voor de meer kwetsbare en eenzame mensen is een samenwerking gestart met De Plaats en de plaatselijke horeca en vrijwilligers om samen te eten. Bij de subsidieaanvraag wordt er weinig aandacht besteed aan de koppeling met doelrealisatie en ook zijn er geen klantveringscijfers of klantevaluaties van de uitgevoerde activiteiten.

Op basis van de documentatie en de interviews komt een beeld naar voren van een organisatie die weinig innovatief is en weinig tijd en aandacht heeft voor vernieuwing van de activiteiten in het kader van het realiseren van de (eigen of gemeentelijke) doelen. Deels heeft dat te maken met een manier van werken (cultuur), maar ook met de wijze waarop de organisatie in het recente verleden is aangestuurd, en het niet hebben kunnen borgen van financiële ruimte voor vernieuwing of investeringen. Op de financiële positie wordt hierna ingegaan.

2.3 Financiële positie

Voor een overzicht van de financiële positie van SSCWA is gekeken naar de recente jaarrekeningen die in de verschillende (bijlagen van) jaarverslagen⁵⁶ staan en naar het accountantsrapport over 2020.⁵⁷ Daarnaast is in de interviews gevraagd naar financiële gegevens en de vormgeving van de financiële administratie.

⁵³ Haute Equipe (2021), Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland. "Met elkaar, voor elkaar", p. 27.

⁵⁴ Gegevens via de gemeente ontvangen.

⁵⁵ Gegevens via de gemeente ontvangen.

⁵⁶ Bijlage bij Jaarrekening 2018 (heeft geen datum; opgesteld t.b.v. de subsidieaanvraag 2020) en begroting 2020, Jaarverslag 2019 (paragraaf 7), en Begroting 2021.

⁵⁷ Van Wieren en Vellinga, St. Sociaal Cultureel Werk Ameland, Accountantsrapport 2020, 8 juli 2021.

Financiële administratie

De financiële administratie was tot voor kort niet geautomatiseerd. Een deel van de inkomsten werd (en wordt nog) handmatig bijgehouden. De personeelsadministratie en loonbetalingen worden door de gemeente verzorgd. Uit de financiële administratie die SSCWA zelf bijhoudt, wordt door een extern accountantskantoor jaarlijks een jaarrekening opgesteld, dat als bijlage bij het jaarverslag en de subsidie-aanvraag wordt gebruikt. De accountantsverklaring betreft een zogenoemde samenstellingsverklaring zonder een controle van de betrouwbaarheid van de cijfers.⁵⁸

Geconstateerd kan worden dat door het gebrek aan automatisering van de financiële administratie en van interne werkprocessen, het inzicht in de activiteiten en het doelbereik niet optimaal is. Inmiddels wordt wel gewerkt met een nieuw (digitaal) boekhoudpakket en wordt er naar gestreefd dat *alle* betalingen via facturering verlopen. Desondanks wordt nog veel met de hand en op papier genoteerd, waaronder tot voor kort bijvoorbeeld de urenbriefjes (overzichten van gewerkte uren)⁵⁹ en de inkomsten uit de horeca.⁶⁰ In onderzoek naar de financiële organisatie is geconstateerd dat er niet altijd zicht was op facturering waardoor zaken dubbel zijn gefactureerd. In de subsidiebeschikking 2021 jaarverslag is aangegeven dat er nog onduidelijkheid is over bepaalde begrotingsposten, met name t.a.v. openstaande facturen voor het stroom- en waterverbruik.⁶¹ De huidige organisatie van de financiële administratie biedt mede daardoor weinig inzicht om een reële begroting op te stellen voor specifieke activiteiten. De liquiditeitspositie is niet sterk, wat regelmatig leidt tot het (moeten) schuiven met betalingen.

Doordat de financiële administratie en de interne werkprocessen niet optimaal zijn, is er op basis van de financiële administratie geen gedetailleerd inzicht in activiteiten en het doelbereik per hoofdactiviteit, en voor de twee verschillende locaties. Er kan daardoor geen vergelijking worden gemaakt in termen van kostenefficiëntie tussen hoofdactiviteiten en tussen de twee locaties. Afwegingen om zaken meer kostenefficiënt te maken, kunnen daardoor niet goed worden gemaakt. Uit de interviews blijkt ook dat medewerkers geen actueel inzicht hebben in de uitputting van hun budget voor activiteiten, waardoor ze lastig activiteiten kunnen plannen.

Baten

In dit onderzoek is op basis van verschillende financiële documenten een overzicht opgesteld van baten en lasten van SSCWA (tabel 2.1).⁶² De totale baten of inkomsten van SSCWA bedragen ca. 660.000 euro (2020; zie de tabel hierna). De belangrijkste inkomsten zijn de gemeentelijke subsidie (ca. 366.000 euro) en de opbrengsten voor de kinderopvang (ca. 240.000 euro). Daarnaast zijn er horeca-inkomsten, inkomsten uit verhuur van ruimtes en deelname aan activiteiten en enkele overige inkomsten.

In de gemeentelijke subsidie zit een deel (48.550 euro) dat niet een daadwerkelijke geldstroom betreft, maar een 'subsidie gemeente voor gebouwen Ons Hol en De Toel' die wordt 'weggestreept' tegen een zelfde bedrag voor de huur van de gebouwen. Feitelijk betaald de stichting daardoor geen huur en gebruikt ze de gebouwen 'om niet' (los van kosten energie, beheer en intern onderhoud die door SSCWA worden betaald). Het totale subsidiebedrag, inclusief het deel voor huur en gebouwen wordt wel opgenomen in de financiële overzichten van SSCWA en staat ook in de gemeentelijke programmabegroting 2022-2025.⁶³

De gemeenteraad stelt elk jaar in november de begroting vast voor het komende jaar. Daarmee worden dan ook de te verlenen subsidies door de gemeenteraad goedgekeurd. De door de gemeente aan SSCWA verstrekte subsidies zijn gericht op de toekenning van subsidie voor het welzijnswerk, enkele specifieke activiteiten (zoals

⁵⁸ Zie hoofdstuk 1.

⁵⁹ De urenbriefjes zijn inmiddels gedigitaliseerd.

⁶⁰ De kas van de horeca inkomsten is niet geautomatiseerd en betalingen vinden niet per pin plaats maar in contanten.

⁶¹ Subsidieverlening 2021 en -vaststelling 2019, 24 december 2021.

⁶² Bijlage bij Jaarrekening 2018 en begroting 2020, Jaarverslag 2019 (paragraaf 7), Begroting 2021, Van Wieren en Vellinga, St. Sociaal Cultureel Werk Ameland, Accountantsrapport 2020, 8 juli 2021. Omdat het om een overzicht gaat waarin cijfers zijn afgerond, kunnen de cijfers enigszins afwijken van de cijfers zoals die in de achterliggende documenten zijn gepresenteerd.

⁶³ <https://ameland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c5187b0c-4b61-4011-bdf2-6c2008f40066?documentId=6c5e8e9d-b787-40c0-a975-c6e95b5a3b4e&agendaItemId=9f5cc620-fdff-4224-999b-a05812890215>, p. 19, en <https://ameland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c5187b0c-4b61-4011-bdf2-6c2008f40066?documentId=a308eee6-9c7e-405f-9d1d-11757dec0e06&agendaItemId=9f5cc620-fdff-4224-999b-a05812890215>, p. 105.

de muziekschool) en het beheer van de locaties. In de jaarrekening 2020 worden de volgende gemeentelijke subsidies genoemd, in volgorde naar omvang:⁶⁴

- exploitatie SSCWA: ca. 262.000 euro;
- huur gebouwen Ons Hol en De Toel: ca. 49.000 euro;⁶⁵
- peuterspeelzaal: ca. 27.000 euro;
- muziekschool: ca. 16.000 euro;
- bijdrage Vrijwilligers Steunpunt Ameland: ca. 11.000 euro.⁶⁶

Volgens de subsidiebeschikking die aan SSCWA is gestuurd, gaat het voor het lopende jaar – 2021 – deels om dezelfde bedragen: 262.000 euro voor exploitatie van SSCWA, 15.500 voor de muziekschool (“uitvoeren van het gemeentelijke muziekbeleid”) en ca. 10.000 euro voor (reguliere) werkzaamheden voor het VSA. Bij de exploitatie gaat het in belangrijke mate om een bijdrage in de personeelskosten van de (drie) beheerders en de sociaal-cultureel werkers. Een deel van de exploitatiegelden wordt ingezet voor het inhuren van de interim-manager.⁶⁷

De post huur gebouwen betreft niet een werkelijke inkomstenpost. Het gaat hier om een enkel administratieve post die exact gelijk is aan de veronderstelde huurkosten voor De Toel en Ons Hol; ook die huurkosten betreffen niet daadwerkelijke uitgaven. In de administratie kunnen beide posten tegen elkaar worden weggestreept, maar ze leiden niet tot feitelijke inkomsten respectievelijk uitgaven. Het is de rekenkamercommissie onduidelijk wat de achtergrond van deze wijze van administreren is. Bij gemeente en SSCWA is aangegeven dat dit van oudsher op deze manier geadministreerd wordt.

Een deel van De Toel is niet eigendom van de gemeente maar van de kerk. De gemeente betaalt de huur voor dat gedeelte van de gebouwen; SSCWA maakt er om niet gebruik van.⁶⁸ De huur betreft een bedrag van ongeveer 22.000 euro dat dus buiten het budget van SSCWA valt, maar wel als een indirecte subsidie voor het sociaal-cultureel werk is te beschouwen.⁶⁹

De subsidies voor de exploitatie en voor peuterspeelzalen zijn tussen 2018 en 2020 verhoogd. In het ambtelijk wederhoor is voor de verhoging van de subsidie voor Peuteropvang/Peuterspeelzaalwerk als reden genoemd de aanscherping van de wettelijke kwaliteitseisen voor VVE, inclusief de verhoging van het aantal uren peuteropvang. Vanaf 2019 ontvangt de gemeente hiervoor een budget van het Rijk (onderwijsachterstandenbudget) van circa € 55.000,-. Dit bedrag sluit niet ‘1-op-1’ aan op de jaarrekening en de beschikking voor peuteropvang.⁷⁰ De rekenkamer hanteert in de onderstaande tabel de cijfers uit de jaarrekening en begroting. Bij het peuterspeelzaalwerk gaat het om het gemeentelijke beleid; bij de exploitatie spelen de gebruikelijke indexering en de stijging van de cao-lonen mee (zie hierna).

De inkomsten voor de kinderopvang betreffen voornamelijk de (wettelijk bepaalde) ouderbijdragen. Daarnaast is er een klein bedrag aan ouderbijdragen voor het peuterspeelzaalwerk. De opbrengsten liggen in 2020 iets hoger dan in 2019, maar beduidend lager dan in 2018. De oorzaak van de lagere opbrengsten heeft voornamelijk met de gevolgen van coronamaatregelen te maken. De begroting 2021 is bepaald op het niveau van 2018.

De inkomsten uit horeca, activiteiten en verhuur van ruimtes laten allemaal een flinke daling zien in 2019 en 2020. Bij de daling speelt de situatie rond corona ook een belangrijke rol. De inkomsten voor de muziekschool bleven wel redelijk op peil. Bij een deel van de inkomsten heeft SSCWA zelf invloed doordat ze de tarieven kan

⁶⁴Bedragen afgerond op duizend euro. In 2020 was er ook een kleine bijdrage van de provincie voor specifieke activiteiten van ca. 500 euro.

⁶⁵ Deze subsidie (48.550 euro) wordt niet in geld verleend, maar administratief ‘weggestreept’ tegen ‘huur gebouwen’.

⁶⁶ ‘Subsidie (reguliere werkzaamheden voor het VSA)’ 11.334 euro en ‘Bijdrage Vrijwilligerssteunpunt Ameland’ 50 euro.

⁶⁷ Het gaat om een afspraak om een deel van de kosten (de gemeente neemt het andere deel voor haar rekening) van de inhuur van de interim-manager op het jaar 2021 te laten drukken (35.000); een tweede deel met eenzelfde bedrag komt dan ten laste van 2022.

⁶⁸ Ook de lokale omroep maakt om niet gebruik van de gebouwen.

⁶⁹ Zie Gemeente Ameland (2021). *Activiteitenbegroting 2022-2025*, Beheersbegroting, p. 105. Het huurcontract met de kerk loopt binnenkort af.

⁷⁰ [https://ameland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c5187b0c-4b61-4011-bdf2-](https://ameland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c5187b0c-4b61-4011-bdf2-6c2008f40066?documentId=6c5e8e9d-b787-40c0-a975-c6e95b5a3b4e&agendaItemId=9f5cc620-fdff-4224-999b-a05812890215)

[6c2008f40066?documentId=6c5e8e9d-b787-40c0-a975-c6e95b5a3b4e&agendaItemId=9f5cc620-fdff-4224-999b-a05812890215](https://ameland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c5187b0c-4b61-4011-bdf2-6c2008f40066?documentId=6c5e8e9d-b787-40c0-a975-c6e95b5a3b4e&agendaItemId=9f5cc620-fdff-4224-999b-a05812890215), p. 19, en Gemeente Ameland, Subsidie peuteropvang schooljaar 2020-2021 (7 oktober 2020).

bepalen. Dit geldt in het bijzonder voor de inkomsten van de horeca, de muziekschool, de zaalhuur en deelname aan activiteiten. Uit de documentatie en de interviews is gebleken dat de hoogte van de tarieven niet expliciet worden beschouwd vanuit het oogpunt van het genereren van (meer) inkomsten of de kostendekkendheid van de tarieven, maar meer vanuit het uitgangspunt van laagdrempeligheid. De tarieven kunnen over het algemeen als laag worden beschouwd. In 2021 zijn de tarieven door de interim-manager verlaagd, op basis van het uitgangspunt van laagdrempeligheid en toegankelijkheid voor gebruikers van SSCWA. Het uitgangspunt van laagdrempeligheid staat niet expliciet in de gemeentelijke subsidiebeschikking; wel wordt daarin verwezen naar het visiedocument waarin laagdrempeligheid wel als een uitgangspunt voor het welzijnswerk is benoemd.

Tabel 2.1: Baten SSCWA

	2021	2020	2019	2018
<i>x. 1.000 euro</i>	<i>begroting</i>	<i>rekening</i>	<i>rekening</i>	<i>rekening</i>
Gemeentelijke subsidie exploitatie SSCWA	267*	262	253	248
Gemeentelijke subsidie gebouwen**	49	49	49	49
Gemeentelijke subsidie peuterspeelzaal	24***	27	13	-
Gemeentelijke subsidie muziekschool	16	16	18	15
Gemeentelijke subsidie VSA****	10	11	12	14
Bijdrage provincie	-	1	-	-
TOTAAL SUBSIDIES	366	366	345	326
Ouderbijdrage kinderopvang*****	267	241	230	262
Deelname activiteiten*****	29	15	20	31
Verhuur ruimtes	18	13	17	30
Muziekschool (bijdrage leerlingen)	12	11	12	12
Opbrengsten organisatie (met name drukwerk)	11	8	10	11
Netto horeca-opbrengsten*****	23	5	25	35
Overige inkomsten*****	1	3	-	1
TOTAAL OVERIGE BATEN	361	297	314	382
TOTALE BATEN*****	724	663	659	705

* In de oorspronkelijke begroting wordt gerekend met een subsidie van 267.000 euro; in de subsidiebeschikking gaat het om 262.000 euro.

** Deze subsidie (48.550 euro) wordt niet in geld verleend, maar administratief 'weggestreept' tegen 'huur gebouwen'.

*** Het door SSCWA gehanteerde begrote bedrag wijkt af van het bedrag dat in de subsidiebeschikking is opgenomen dat neerkomt op circa 51.000 en in het ambtelijk wederhoor wordt ook nog een subsidiebedrag van het Rijk genoemd van 55.000 euro.

**** Subsidie Vrijwilligerssteunpunt VSA en Subsidie (reguliere) werkzaamheden voor het VSA.

***** Inclusief inkomsten uit ouderbijdragen voor (alleen) de peuterspeelzalen van rond de 500 euro.

***** In de opbrengst van deelname aan activiteiten zit ook een subsidie van de gemeente Ameland en bijdrage van vrijwilligerssteunpunt.

***** Het gaat om de opbrengsten minus de kosten van inkoop.

***** Opbrengsten doorbelasting personeel aan derden, waaronder uitkeringen i.v.m. ziekte.

***** De totalen kunnen iets afwijken van de optelling door afronding. De totalen voor 2020 en 2019 wijken iets af van de totalen uit het accountantsrapport omdat in de tabel met bruto-horeca inkomsten, i.p.v. netto-inkomsten van de horeca. In de tabel is op basis van accountantsrapporten en jaarverslagen een overzicht opgesteld van baten en lasten van SSCWA. Omdat het om een overzicht gaat waarin cijfers zijn afgerond, kunnen de cijfers enigszins afwijken van de cijfers zoals die in de achterliggende documenten zijn gepresenteerd

Bron: Bijlage bij Jaarrekening 2018 en begroting 2020, Jaarverslag 2019 (paragraaf 7), Begroting 2021, Van Wieren en Vellinga, St. Sociaal Cultureel Werk Ameland, Accountantsrapport 2020, 8 juli 2021.

Er vindt geen reguliere indexering plaats van de tarieven voor horeca, de muziekschool, de zaalhuur en deelname aan activiteiten.⁷¹ Dat gebeurt vanaf 2019 wel bij de gemeentelijke subsidies.⁷² Dit is een gebruikelijke situatie bij subsidies aan met gemeenten verbonden instellingen, die kennelijk vóór 2019 niet was geregeld bij de subsidie aan SSCWA.

Aan de inkomstenkant zijn er geen overige inkomstenbronnen, zoals bijvoorbeeld uit projectsubsidies. In het algemeen is SSCWA niet actief in het ontwikkelen van nieuwe (project)initiatieven waarmee mogelijk ook externe subsidies als extra inkomstenbron kunnen worden gegenereerd. Niet zichtbaar in de tabel is de bijdrage van de gemeente in een deel van de afschrijvingskosten van de verbouwing van Ons Hol, wat neerkomt op een subsidie van ongeveer 10.000 euro per jaar.

De totale inkomsten zijn, ondanks de hogere subsidies, gedaald met name als gevolg van de negatieve invloed van de corona-omstandigheden. In de begroting van 2021 wordt weer uitgegaan hogere eigen opbrengsten.

Uitgaven

De totale uitgaven van SSCWA bedragen ca. 655.000 euro (in 2020; zie de tabel hierna). De belangrijkste uitgaven zijn die voor de personeelskosten van leidinggevenden, beheerders, sociaal-cultureel werkers en pedagogisch medewerkers. De kosten van de interim-leidinggevende worden voor de helft opgebracht door SSCWA en de andere helft door de gemeente.⁷³ De totale kosten voor lonen en salarissen bedroegen in 2020 ca. 495.000 euro; ongeveer driekwart van de totale uitgaven. De personeelskosten zijn gestegen onder meer vanwege de loonstijging die voortkomt uit de cao-afspraken (2020).⁷⁴

De post huur gebouwen betreft niet een werkelijke uitgavenpost. De post is in omvang exact gelijk aan de een veronderstelde subsidie voor de huur van De Toel en Ons Hol (zie hiervoor bij baten).

Een ander deel van de huisvestingskosten betreft kosten voor energie. Die kosten worden wel daadwerkelijk gemaakt, en zijn sterk gestegen van 2020 op 2019.⁷⁵

Een uitgavenpost is die voor de activiteiten; in 2020 was die vanwege de corona-situatie logischerwijs veel lager. Andere uitgavenposten zijn onder andere organisatiekosten (kosten bestuur, druk- en kopieerwerk, accountant, administratie) en de kosten van de muziekschool en de inkoop horeca.

De afschrijvingen betreffen de kosten voor de verbouw van Ons Hol. In de tabel zijn de netto afschrijvingen opgenomen. De gemeente neemt een deel van de afschrijvingskosten op zich, wat neerkomt op een subsidie op de afschrijvingskosten.

De totale uitgaven waren in 2020 en 2019 lager, met name vanwege de lagere kosten vanwege de corona-maatregelen.

⁷¹ Na een bezuinigingsronde in de gemeentelijke begroting in 2011 is de reguliere subsidie voor SSCWA vanaf 2012 niet geïndexeerd. Voor dit moment gebeurde dit wel. Vanaf 2019 is de indexering van de reguliere subsidie voor SSCWA weer ingevoerd.

⁷² Jaarverslag 2019.

⁷³ Over 2020-2021 gaat het om een totaalbedrag van 70.000 euro, waarvan 35.000 euro verrekend is met de subsidie 2021. Bron: Voorstel subsidievaststelling 2019 en subsidieverlening 2021, 7 dec. 2020.

⁷⁴ CAO Sociaal Werk (vastgesteld 11 december 2019 en gewijzigd 29 juli 2020). Vanaf 1 januari 2020 vallen ook de peuterspeelzalen onder de cao kinderopvang.

⁷⁵ Volgens de subsidiebeschikking 2021 is er ook nog onduidelijkheid over de kosten van energie in 2018, 2019 en 2020. Zie Voorstel subsidievaststelling 2019 en subsidieverlening 2021, 7 dec. 2020.

Tabel 2.2: Kosten SSCWA

	2021	2020	2019	2018
<i>x. 1.000 euro</i>	<i>begroting</i>	<i>rekening</i>	<i>rekening</i>	<i>Rekening</i>
Lonen en salarissen (algemeen, beheer, sociaal-cultureel werk)	250	262	211	238
Kinderopvang (inclusief salariskosten)	252	218	251	253
Huisvestingskosten	80	85	69	75
<i>waarvan huur*</i>	49	49	49	49
<i>waarvan energie, verzekeringen, onderhoudskosten</i>	13	27	12	17
Activiteiten	66	11	62	60
Organisatiekosten**	38	44	31	33
Muziekschool***	30	25	31	22
Afschrijvingen****	7	8	8	7
Peuterspeelzaal	.	1	-	-
Financiële baten en lasten	-	1	1	1
Overige uitgaven	-	1	0	0
TOTALE UITGAVEN*****	732	653	662	688

* Deze subsidie (48.550 euro) wordt niet in geld verleend, maar administratief 'weggestreept' tegen 'huur gebouwen.

** Onder meer kosten bestuur, druk- en kopieerwerk, accountant (circa 5.000), administratiekosten (circa 11.000) .

*** Muziekschool Salariskosten, energiekosten en 'overig'.

**** Afschrijvingen op verbouwkosten Ons Hol, exclusief subsidie. Het gaat om een investering van 171.899 euro, die wordt afgeschreven over 10 jaar (17.190 euro per jaar), met een subsidie van 9.968 per jaar; netto 7.222 euro per jaar. Daarnaast is er nog een kleine afschrijving op inventaris van 308 euro per jaar.

***** De totalen kunnen iets afwijken van de optelling door afronding. De totalen voor 2020 en 2019 wijken iets af van de totalen uit het accountantsrapport omdat in de tabel de kosten horeca inkoop wel zijn meegerekend. In de tabel is op basis van accountsrapporten en jaarverslagen een overzicht opgesteld van baten en lasten van SSCWA. Omdat het om een overzicht gaat waarin cijfers zijn afgerond, kunnen de cijfers enigszins afwijken van de cijfers zoals die in de achterliggende documenten zijn gepresenteerd

Bron: Bijlage bij Jaarrekening 2018 en begroting 2020, Jaarverslag 2019 (paragraaf 7), Begroting 2021, Van Wieren en Vellinga, St. Sociaal Cultureel Werk Ameland, Accountantsrapport 2020, 8 juli 2021, en Van Wieren en Vellinga, St. Sociaal Cultureel Werk Ameland, Accountantsrapport 2019, 15 mei 2020, .

Saldo en financiële kwetsbaarheid

Vergelijking van de baten en kosten laat zien dat er een aantal jaren een tekort op de begroting was. In 2020 kwam de stichting weer in zwarte cijfers. Zonder de verhoging van de subsidie de afgelopen jaren was het tekort beduidend groter geweest.

Tabel 2.2: Kosten SSCWA

	2021	2020	2019	2018
	<i>begroting</i>	<i>rekening</i>	<i>rekening</i>	<i>rekening</i>
Basten minus kosten (x 1.000 euro)*	-13	+7	-4	-11
Als percentage van baten	-1,8%	1,1%	-0,6%	-1,6%

* Netto: na financiële baten en lasten en belastingen. De totalen kunnen iets afwijken van de optelling o.b.v. tabel 2.1 en 2.2 door afronding.

Bron: Zie tabel 2.1 en 2.2.

Opgemerkt kan worden dat door de tekorten er geen financiële ruimte is geweest om te reserveren voor (groot) onderhoud of voor de aanschaf van middelen. Feitelijk is de afgelopen jaren ingeteerd op de reserves. Er zijn (stand 31 december 2020) alleen een kleine bestemmingsreserve voor uitgaven voor de rommelmarkt, en een beperkt bedrag aan algemene reserve.⁷⁶ Er zijn geen bestemmingsreserves voor de aanschaf of vervanging van meubilair, ICT-investeringen, en andere zaken, terwijl wel kan worden geconstateerd dat er voor onderhoud, inrichting, automatisering en ICT achterstanden zijn die investeringen behoeven.⁷⁷ De financiële positie is dus kwetsbaar in termen van de zeer beperkte ruimte voor het opvangen van tekorten, van onverwachte (onderhouds)uitgaven en voor investeringen.

Bovendien is er, zoals hiervoor aangegeven, weinig inzicht vooraf in begrote uren en eventueel benodigde extra ureninzet. Mede daardoor is het verbinden van de activiteiten aan de realisatie van strategische doelen op de achtergrond verdwenen, en is er volgens de geïnterviewde betrokkenen weinig ruimte voor vernieuwing.

De volgende punten vallen de rekenkamercommissie op uit de jaarrekening 2020 en begroting 2021.

- Ten eerste drukken de personeelslasten van de beheersfunctie relatief zwaar op het totale budget: ongeveer 24% van de uitgaven (2020).⁷⁸ De personeelslasten van de sociaal cultureel werkers zijn relatief beperkt: slechts ruim 8% van de uitgaven.⁷⁹ Het percentage van beheersfunctie ten opzichte van de totale personeelskosten van SSCWA, inclusief kinder- en peuteropvang is circa 32%.⁸⁰ Als alleen naar de personeelskosten exclusief die van kinder- en peuteropvang zou worden gekeken, is het aandeel van de beheersfunctie zelfs ongeveer 55%. In 2021 is een van de beheerders voor 1 dag in de week ingezet bij het schoonmaken van de sporthal zo is in de interviews aangegeven, waardoor de beheerskosten iets lager zijn. De rekenkamercommissie merkt ten aanzien van de bij dit punt genoemde cijfers op dat er geen aansluiting is gevonden tussen de salarisadministratie die de gemeente voert en de cijfers in de rekening van SSCWA. De ambtelijke organisatie kon de verschillen niet verklaren.
- Er worden door de organisatie kosten gemaakt voor externe inhuur van de financiële administratie en het accountantsrapport van ongeveer 12.000 respectievelijk 6.000 euro. Het betekent dat de keuze voor een zelfstandige organisatie (los van de gemeente) een extra financiële opgave geeft. De personeelsadministratie wordt wel door de gemeente verzorgd; de kosten daarvan worden doorberekend aan SSCWA.
- Als wordt gekeken naar de verschillende onderdelen van SSCWA kan het volgende worden geconstateerd.
- De kosten van de kinder- en peuteropvang kunnen globaal genomen uit de inkomsten van de ouderbijdragen en subsidies worden gedekt, waarbij het saldo per jaar wel kan fluctueren. De kosten van gebouwen zijn daarbij echter niet meegenomen.
- De kosten van de muziekschool worden niet volledig gedekt uit de subsidie en bijdragen van deelnemers.
- De kosten van activiteiten worden niet volledig gedekt uit de inkomsten uit de verhuur van ruimtes en de deelnemersbijdragen. In 2018 en 2019 pasten de netto horeca-inkomsten het verschil globaal bij.⁸¹
- De organisatiekosten, huisvestingskosten, personeelskosten voor de beheerders en de sociaal-cultureel werkers, en de overige algemene kosten worden, ondanks de verhoging van de subsidie, niet volledig uit de daarvoor bestemde gemeentelijke subsidie gedekt.

Op basis van de gegevens uit de financiële administratie is niet een volledige doorrekening van kosten en baten per locatie te maken. De rekenkamercommissie heeft op basis van de beschikbare informatie niet kunnen constateren dat er financieel-administratief anders wordt omgegaan met beide locaties. Een verschil is wel dat de

⁷⁶ Bestemmingsreserve rommelmarkt: 3.231 euro; algemene reserve (deels vanwege de wettelijke verplichting die daarvoor geldt): 6.468 euro (stand 31 december 2020). In boekhoudkundige termen betekent het dat er slechts een klein (maar wel positief) eigen vermogen is.

⁷⁷ In het ambtelijk wederhoor is bijvoorbeeld aangegeven dat een it-netwerk nu ontbreekt.

⁷⁸ Berekend op basis van jaarrekening 2020 en opgave salarisadministratie gemeente Ameland.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Bron: bijlage bij Jaarrekening 2018 en begroting 2020, Van Wieren en Vellinga, St. Sociaal Cultureel Werk Ameland, Accountantsrapport 2020, 8 juli 2021.

kinderopvang op de locatie Ons Hol is gevestigd, en dat daar ook de verbouwing in 2017 heeft plaatsgevonden. De financiële afweging tussen beide locaties is naar de indruk van de rekenkamercommissie niet zozeer efficiency gedreven (wat kan waar het meest kostenefficiënt plaatsvinden) als wel aanbod gedreven, gebaseerd op de activiteiten die er regulier worden georganiseerd.

2.4 Bevindingen uitvoering en verantwoording SSCWA

Op basis van het voorgaande worden de volgende bevindingen gedaan.

- De organisatie is de laatste jaren tot op zekere hoogte stuurloos met wisselingen in leidinggevenden en bestuur. Dit wordt versterkt doordat over taken, bevoegdheden en beslissingsmacht geen duidelijke afspraken zijn vastgelegd.
- In de praktijk is er de laatste jaren door het bestuur te veel gestuurd op behoud van activiteiten, en het oplossen van financiële en administratieve knelpunten, en niet op (strategische) doelen en het genereren van voldoende eigen inkomsten. Het bestuur heeft deels als uitvoerend bestuur geopereerd, bijvoorbeeld bij de combinatie van de functie van penningmeester en administrateur. Daardoor is de toezichthoudende taak nauwelijks uit de verf gekomen.
- De overdracht en het inwerken van nieuwe bestuursleden, in het bijzonder van de huidige nieuwe voorzitter, is onvoldoende opgepakt.
- De financiële positie van SSCWA is kwetsbaar, in de zin dat er niet of nauwelijks financiële ruimte is voor onderhoud, opvangen van tekorten, en/of investeringen. De organisatie beschikt nauwelijks over reserves die voor specifieke doelen kunnen worden aangewend. De liquiditeitspositie is niet sterk, wat regelmatig leidt tot het (moeten) schuiven met betalingen.
- De activiteit kinder- en peuteropvang is kostendekkend, de overige activiteiten zijn niet volledig kostendekkend en daarmee afhankelijk van de gemeentelijke subsidies.
- De personeelslasten van de beheersfunctie drukken relatief zwaar op het totale budget: ongeveer 24% van de uitgaven (2020). In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat met ingang van 2022 de inzet van de beheersfunctie wordt verlaagd met 1,0 fte. Dit draagt bij aan een verbetering van de financiële huishouding van SSCWA en mogelijk transformatie naar meer inzet voor het inhoudelijke welzijnswerk. De personeelslasten voor het sociaal cultureel werk zijn juist relatief gering in de totale personeelslasten slechts 8% van de uitgaven (2020).
- Uit de documentanalyse van de stukken van SSCWA is niet goed duidelijk hoe en in welke mate de doelen die het SSCWA nastreeft in termen van het bevorderen van een leefbare samenleving, ontplooiing en ontwikkelingskansen worden bereikt. Wel wordt in de verschillende jaarverslagen aangegeven welke activiteiten zijn uitgevoerd. De verantwoording vindt daarmee plaats op een praktisch uitvoeringsniveau en niet op het niveau van (strategische) doelen.
- Er kan worden geconstateerd dat de gemeente weliswaar wordt geïnformeerd, maar dat de aansluiting met de verstrekte subsidies op doelniveau meestal ontbreekt.

3 OPDRACHTGEVERSCHAP GEMEENTE

3.1 Evaluatie en verantwoording

Ten aanzien van de verantwoordingsinformatie moet SSCWA een jaarverslag met een door een accountant vastgestelde jaarrekening overleggen plus een verklaring van de accountant. Die informatie krijgt de gemeente elk jaar tegelijkertijd met de subsidieaanvraag voor het volgende jaar. Het jaarverslag en de jaarrekening (financieel en inhoudelijk) en het accountantsrapport vormen samen de subsidieverantwoording.

In interviews is aangegeven dat de stukken in de afgelopen drie jaar in kwaliteit zijn toegenomen, en dat de jaarverslagen informatiever zijn geworden, maar tegelijk is in de interviews ook aangegeven dat de informatie vanuit SSCWA beter kan, want de informatie is niet geschikt om te kunnen beoordelen of de toegekende subsidies bijdragen aan de realisatie van het gemeentelijke beleid. Het op orde zijn van de (financiële) informatievoorziening is van belang omdat er voor is gekozen om SSCWA op afstand van de gemeente te organiseren, met een bestuur waar de gemeente niet in is vertegenwoordigd (zie hoofdstuk 2). Transparante en juiste verantwoordingsinformatie vanuit SSCWA naar de gemeente is dan extra belangrijk.

Rond de subsidieaanvraag is er overleg tussen gemeente en SSCWA over de beoogde activiteiten en de verschillende subsidies. Er worden dan ook nadere afspraken gemaakt naar aanleiding van de financiële situatie bij SSCWA. De financiële kwetsbaarheid komt daarbij ook aan de orde. Rond de subsidiebeschikking voor 2021 zijn mede om die reden afspraken gemaakt om de financiële druk op SSCWA enigszins te verlichten.⁸² De gemeente zet zich dus actief en coöperatief in bij financieel-organisatorische zaken.

Bij navraag (in de interviews) bleek dat er geen vaste afspraken zijn voor overleg met SSCWA om naar de doelrealisatie te kijken. Wel is er maandelijks overleg waarbij met name tijdens de afgelopen periode gesproken wordt over de stand van zaken en de toekomst naar aanleiding van de nieuwe visie. Van die gesprekken wordt geen verslag opgesteld, waardoor ze niet een heldere rol kunnen hebben in monitoring en evaluatie. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat als de wethouder en eventueel de adjunct-directeur en/of de 't Wantij en 't Camminghahuus ook deelnemen aan deze gesprekken, er doorgaans wel een verslag wordt opgesteld.

Het visiedocument met de doelen en uitgangspunten voor de toekomstige rol en positie van SSCWA bevat proces-stappen voor het transformatieproces naar een stichting. De gemeente neemt hierin (nog) geen stevige regie, maar laat het proces in eerste instantie over aan de direct betrokken partners.

Op basis van de documentatie en de interviews kan worden geconstateerd dat de gemeente haar rol als subsidiegever invult op een coöperatieve en meedenkende wijze. Daarmee wordt de rol van opdrachtgever in zekere zin minder zakelijk en minder gericht op realisatie van concrete doelen die met de subsidie aan SSCWA wordt beoogd. Zo heeft het feit dat SSCWA een aantal jaar een tekort had, niet geleid tot duidelijk verscherpt toezicht vanuit de gemeente, terwijl de subsidieverordening voldoende handvatten geeft om aanvullende verplichtingen op te leggen aan de subsidieaanvrager.⁸³

⁸² Het gaat dan bijvoorbeeld over de bekostiging van de interim leidinggevende, het beoordelen van noodzakelijkheid van de verzekeringen van SSCWA en de inzet van de beheerders. Dit is vooral ook ingegeven door een forse vermindering van inkomsten voor SSCWA vanwege de corona maatregelen ('corona steun' voor verminderde inkomsten verhuur ruimten en baromzet). Zie hoofdstuk 2.

⁸³ Zie paragraaf 1.2.

3.2 Rol gemeenteraad

De gemeenteraad wordt regulier geïnformeerd over de gang van zaken bij SSCWA via de *gemeentelijke* begroting en rekening. Daarin komt de subsidie aan SSCWA aan de orde. De raad ontvangt geen begrotingen of jaarstukken van SSCWA zelf, maar wordt vooral geïnformeerd via de begroting en rekening, en als antwoord op eventuele raadsvragen. De begrotingsbesprekingen leveren over het algemeen geen uitgebreide bespreking op van de activiteiten of doelen van SSCWA. Doorgaans wordt het subsidievoorstel overgenomen, waarbij de informatievoorziening beperkt is in de zin van weinig detail en diepgang over met name doelen en financiële verantwoording. De raad heeft daar in het recente verleden ook nauwelijks vragen over gesteld.

De raad is ook betrokken bij het transformatieproces. Het is de gemeenteraad die het college heeft opgeroepen om met een nieuwe visie te komen. Het visiedocument dat daarvan het resultaat is, is door de raad vastgesteld. Daarmee heeft de raad zich vastgelegd op de doelen en uitgangspunten voor de toekomstige rol en positie van SSCWA en ook op de proces-stappen die voor het transformatieproces zijn opgenomen.

Het initiatief voor het onderhavige onderzoek toont ook betrokkenheid van de raad bij SSCWA en de behoefte om besluiten over de toekomst van SSCWA onderbouwd te nemen – met name ook waar het gaat om financieel-organisatorische aspecten.

Op basis van de documentatie en de interviews kan worden geconstateerd dat de gemeenteraad de afgelopen jaren in haar eigen vergaderingen niet uitgebreid en diepgaand over de gang van zaken bij SSCWA heeft gesproken. Met het visiedocument dat door een externe partij is opgesteld, zijn nu wel kaders vastgesteld. De controlerende rol beperkt zich tot de behandeling van de gemeentelijke begroting waar in de subsidieverlening is opgenomen, zij het dat de informatievoorziening daarover beperkt is.

3.3 Bevindingen opdrachtgeverschap

Op basis van het voorgaande worden de volgende bevindingen gedaan.

- De gemeente neemt de rol van opdrachtgever richting SSCWA in beperkte mate vanuit een zakelijke en doelgerichte benadering op. Eerder is sprake van een coöperatieve en 'meedenkende' rol, die onder andere heeft geleid tot het vinden van financiële oplossingen voor gestegen uitgaven. Een kritische kijk op de kosten efficiëntie van de inzet van de subsidie is daardoor beperkt. Ook een kritische houding ten aanzien van het vervullen van de toezichtsrol door het bestuur is door de gemeente beperkt ingevuld.
- De opdrachtgeversrol wordt ook beperkt doordat de gemeente informatie- en verantwoordingsinstrumenten slechts beperkt inzet (zie hoofdstuk 1) en niet of nauwelijks stuurt op de doelen die de gemeente voor ogen heeft met de subsidie.
- Het transformatieproces wordt in belangrijke mate in eerste instantie overgelaten aan de direct betrokken partners. Omdat er tot op zekere hoogte nog spanningen worden ervaren tussen partners, voortkomend uit ontwikkelingen en besluiten uit het verleden, en de personen die vanuit SSCWA het transformatieproces inzetten relatief 'nieuw' zijn, is er een risico dat het proces niet op korte termijn tot resultaten leidt indien de gemeente als opdrachtgever van SSCWA niet meer regie op het proces toont.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

In welke mate is de uitvoering van SSCWA in lijn met de gestelde gemeentelijke doelstellingen in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid en hoe is de verantwoording hierover georganiseerd? Specifiek aandacht daarbij voor de vergelijking van de twee locaties op de eventueel mogelijke ondoelmatigheden en ondoeltreffendheden?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden. De beantwoording van de hoofdvraag in de onderstaande vijf conclusies en de daaraan gekoppelde aanbevelingen zijn gebaseerd op en vloeien voort uit de voorgaande drie hoofdstukken. In deze hoofdstukken zijn de afzonderlijke aspecten van het onderzoek (doeltreffendheid, doelmatigheid, verantwoording en rol van de raad) geanalyseerd.

4.2 Conclusies

Hoofdconclusie

De rekenkamercommissie concludeert in dit onderzoek dat het de afgelopen jaren het zicht op een doelmatige en doeltreffende uitvoering door SSCWA zowel op bedrijfsmatig als strategisch/bestuurlijk niveau ontbrak. Mede daardoor lukt het de gemeente Ameland op dit moment nog onvoldoende om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van de subsidies aan SSCWA goed inhoudelijk vast te stellen. Dit komt voor een deel doordat de doelformulering van SSCWA algemeen van aard is. Daardoor is de relatie tussen doelen (wat willen we?), activiteiten (wat gaan we daarvoor doen?), en de kosten (wat mag het kosten?) zwak ontwikkeld. Voor wat betreft de doelmatigheid heeft de rekenkamercommissie de P&C-cyclus en de financiële informatie bestudeerd. Op basis hiervan is niet een eenduidige uitspraak te doen over de doelmatigheid van de subsidiemiddelen en de bijdrage van de inzet aan het bereiken van de doelstellingen. Hierdoor heeft de rekenkamercommissie ook geen uitspraak kunnen doen over de vergelijking van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de twee locaties.

De gemeente en SSCWA hebben de afgelopen periode mede op basis van het Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland een traject ingezet om de doeltreffendheid en doelmatigheid voor het werkveld van SSCWA te verbeteren. De rekenkamercommissie constateert dat er al verbeteringen zijn ingezet in de financiële informatie en de verantwoording over de subsidies, maar dat daarin ook nog stappen kunnen worden gezet.

Hierna volgen de conclusies meer in detail.

1. *SSCWA : Sturing is (nog) onvoldoende en de rol van het bestuur is (nog) niet geprofessionaliseerd*

De organisatie SSCWA is de laatste jaren tot op zekere hoogte stuurloos met wisselingen in leidinggevend en bestuur. Dit wordt versterkt doordat over taken, bevoegdheden en beslissingsmacht geen duidelijke afspraken zijn vastgelegd. De organisatie is in termen van werkprocessen, taken en mandaten zwak ontwikkeld. Het organisatiemodel en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden en taken zijn onvoldoende vastgelegd. Daarnaast is de rol van toezichthouder beperkt ingevuld door het bestuur.

In de praktijk is er de laatste jaren door het bestuur te veel gestuurd op behoud van activiteiten, en het oplossen van financiële en administratieve knelpunten, en niet op (strategische) doelen. Het bestuur heeft deels als

uitvoerend bestuur geopereerd, bijvoorbeeld bij de combinatie van de functie van penningmeester en administrateur.

Het in gang gezette transformatieproces omvat een concept-businessplan met een beschrijving van taken en bevoegdheden van de organisatie en van het bestuur van de nieuw op te richten stichting. Het beschrijven van de rollen, taken en bevoegdheden is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. De nieuwe opzet is nog niet formeel vastgesteld en nog niet in de praktijk ingevoerd.

2. *SSCWA: Financiële administratie is nog niet up to date*

De financiële administratie was tot voor kort niet geautomatiseerd. Een deel van de inkomsten werd (en wordt nog) handmatig bijgehouden. De accountantsverklaring betreft een zogenoemde samenstellingsverklaring zonder een controle van de betrouwbaarheid van de cijfers. Door het gebrek aan automatisering van de financiële administratie en van interne werkprocessen, is het inzicht in de activiteiten en het doelbereik niet optimaal. Inmiddels zijn er verbeteringen in gang gezet, zoals een nieuw (digitaal) boekhoudpakket en het streven naar facturering van *alle* betalingen.

Ten aanzien van een aantal uitgaven en inkomstenposten geeft de financiële administratie (nog) geen duidelijkheid, zoals ten aanzien van de contante betalingen (horeca en zaalhuur), dubbele facturering, openstaande facturen voor het stroom- en waterverbruik, en de administratie van huur gebouwen.

3. *Gemeente: Rol opdrachtgever gemeente beperkt ingevuld*

De gemeente neemt de rol van opdrachtgever richting SSCWA in beperkte mate vanuit een zakelijke en doelgerichte benadering op. Een kritische kijk op de kostenefficiëntie van de inzet van de subsidie is daardoor beperkt. Ook een kritische houding ten aanzien van het vervullen van de toezichtsrol door het SSCWA-bestuur is door de gemeente beperkt ingevuld.

De opdrachtgeversrol wordt verder beperkt doordat de gemeente de voor haar beschikbare informatie- en verantwoordingsinstrumenten slechts beperkt inzet en niet of nauwelijks stuurt op de doelen die de gemeente voor ogen heeft met de subsidie, terwijl de gemeente wel degelijk een instrumentarium heeft om de opdrachtgevende rol beter in te vullen.

4. *Gemeenteraad: Betrokken bij het visiedocument, maar geen actieve sturing en controle op doelrealisatie*

Naast de gemeentelijke P&C-cyclus (begroting en jaarrekening) ontvangt de raad niet op structurele basis (meer) informatie over de subsidies en de gang van zaken bij SSCWA. Er is in die zin niet sprake van een actieve informatievoorziening door het college richting raad. In de jaarrekeningen en begrotingen is slechts een zeer beperkte koppeling gemaakt tussen de inzet van subsidiemiddelen en de bijdrage van deze inzet aan het bereiken van doelstellingen voor de inwoners van de gemeente Ameland. In de gemeenteraad levert de begroting over het algemeen geen uitgebreide bespreking op rond de activiteiten of doelen van SSCWA.

De raad heeft recent wel het visiedocument vastgesteld waarmee doelen en uitgangspunten voor de toekomstige rol en positie van SSCWA en ook de processtappen in het transformatieproces zijn vastgelegd.

5. *Gemeente: Implementatie van het visiedocument is niet goed geborgd*

Het transformatieproces is gebaseerd op het visiedocument, dat door de raad is vastgelegd. Inhoudelijk is er breed draagvlak voor de nieuwe koers. Het transformatieproces is in belangrijke mate overgelaten aan de direct betrokken partners. Die keuze is mede gebaseerd op 'gevoeligheden' die rond het proces mogelijk een rol spelen, maar dit is niet expliciet als uitgangspunt benoemd. Omdat er tot op zekere hoogte nog spanningen worden ervaren tussen partners, voortkomend uit ontwikkelingen en besluiten uit het verleden, en de personen die vanuit SSCWA het transformatieproces inzetten relatief 'nieuw' zijn, is er echter een risico dat het proces niet

op korte termijn tot resultaten leidt, indien de gemeente als opdrachtgever van SSCWA niet meer regie op het proces toont.

4.3 Aanbevelingen

Visiedocument implementeren

I College, maak actief werk en dwing af dat een nieuwe organisatie voor heel Ameland wordt neergezet voor het sociaal-culturele werk op basis van de breed gedragen uitgangspunten uit het visiedocument

De uitgangspunten uit het visiedocument zijn een kans om de aanpak van het sociaal-cultureel werk op Ameland ten goede te laten komen aan alle Amelanders die tot de doelgroep behoren. Er is breed draagvlak voor die uitgangspunten en voor de uitgezette koers, inclusief de ontvlechting van kinder- en peuteropvang en de overige activiteiten. Het neerzetten van een nieuwe organisatie moet ten behoeve van het welzijn van de Amelandse gemeenschap in alle dorpen, op basis van de uitgangspunten en doelen uit het visiedocument, met hoge prioriteit worden uitgevoerd.

II. College, voer steviger regie op de uitvoering van het visiedocument

Omdat ontwikkelingen en besluiten uit het verleden een negatieve rol kunnen spelen in het transformatieproces, en de personen die vanuit SSCWA het transformatieproces inzetten relatief 'nieuw' zijn, is het van belang dat de gemeente als opdrachtgever van SSCWA meer regie op het proces toont. De gemeente staat weliswaar op afstand maar is met het beschikbaar stellen van een jaarlijks subsidiebedrag wel de belangrijkste opdrachtgever. Dat rechtvaardigt een meer actieve rol bij het transformatieproces.

III. College, leg in de subsidierelaties de uitgangspunten van het visiedocument vast .

Aanbevolen wordt dat bestuurlijk de uitgangspunten die zijn geformuleerd leidend blijven en als voorwaarde worden opgelegd aan elke partij die subsidie ontvangt.

IV. Raad, vraag op korte termijn het college om een update van de implementatie van het visiedocument

Het is belangrijk dat het welzijnswerk toekomstgericht wordt en dat de verschillende besturen daadwerkelijk goed samenwerken. De raad kan de voortgang van dit proces bevorderen door het belang ervan te onderstrepen en het het college op korte termijn en daarna regelmatig te vragen naar de stand van zaken.

Governance en opdrachtgever rol verbeteren

V. College, vraag als onderdeel van de subsidievoorwaarden aan het bestuur dat de toezichthoudende rol goed wordt ingevuld.

De toezichthoudende rol bij SSCWA moet worden georganiseerd en duidelijker worden vastgelegd in termen van rollen en taken. Bij de keuze voor een zelfstandige stichting ligt het voor de hand om het bestuur meer een toezichthoudende rol te geven, dan een rol die dicht op de uitvoering zit, wat meer een taak is voor de (nieuwe) leidinggevende.

VI. College, vraag SSCWA om te zorgen voor een stevig bestuur dat stuurt op strategische doelen

Aanbevolen wordt dat het SSCWA-bestuur een andere samenstelling krijgt en meer een invulling op basis van specifieke benodigde kennis en portefeuillevverdeling. Dit kunnen nadrukkelijk ook personen die niet van het eiland komen zijn. Om voldoende afstand tot SSCWA te hebben, wordt aanbevolen dat de voorzitter sowieso extern is. Hij of zijn woont of werkt niet op het eiland, maar heeft wel voldoende inzicht in de eilander situatie.

VII. College, laat de eigen ambtelijke organisatie zich ontwikkelen als een stevige opdrachtgever richting SSCWA en gebruik de daarvoor beschikbare instrumenten.

Kies als gemeente voor een stevige opdrachtgeversrol waarbij structureel aandacht wordt besteed aan de drie W vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? Dit vereist dat er meer eenduidige en concrete doelen worden geformuleerd, zowel door de gemeente als door het SSCWA-bestuur, die helder te relateren zijn aan de inzet van activiteiten. In het visiedocument is een aanzet gegeven voor het vaststellen van de doelen, waarop op korte termijn voortgebouwd kan worden.

Werk bij de subsidieaanvraag van SSCWA vanuit een vastgesteld beleidskader, waarin beoogde maatschappelijke doelen leidend zijn. De maatschappelijke doelen van de gemeente moeten duidelijk gekoppeld worden aan concrete (prestatie)afspraken met SSCWA met heldere indicatoren voor de verantwoording. Voor de praktische uitwerking kan gebruik worden gemaakt van voorbeelden van andere gemeenten, bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of bij Sociaal werk Nederland.⁸⁴

Bij een zakelijke relatie past ook een kritische controle op de realisatie van het beleid. De beleidsmedewerker(s) die de contacten met SSCWA over het formuleren van de doelen is (zijn) primair partner om samen met SSCWA het beleid op te stellen. Aanbevolen wordt om de controle van het beleid bij een andere medewerker (of afdeling) neer te leggen, zodat die meer met afstand na kan gaan of SSCWA de afspraken realiseert. Leg in de gesprekken met de organisatie meer nadruk op de doelrealisatie en betrek daarbij wat er naar de toekomst toe verbeterd kan worden.

VIII. College, formuleer in relatie tot de subsidie beleid ten aanzien van de tarieven.

Zorg in relatie tot de subsidieverstrekking voor een helder beleid ten aanzien van de hoogte van de tarieven die SSCWA hanteert en de indexering van de tarieven. In feite zijn lage tarieven een indirecte subsidie aan de gebruiker. Er dient helderheid te zijn over de vraag hoe belangrijk toegankelijkheid belangrijk is en/of in welke mate de tarieven ook kostprijs georiënteerd moeten zijn.

Verantwoording (inhoudelijk en financieel) en monitoring

IX. College, vraag als onderdeel van de subsidievoorwaarden aan het SSCWA-bestuur dat structureel monitoring wordt georganiseerd met relevante informatie over de koppeling tussen activiteiten en doelrealisatie.

Bij betere aansturing en toezicht hoort voldoende monitoring van activiteiten en doelrealisatie. Daarbij hoort ook dat de relatie tussen bestuur en SSCWA meer ingericht wordt op heldere doelen en indicatoren voor de verantwoording, die behulpzaam zijn om inzicht te krijgen in de werkprocessen. Voor de praktische uitwerking kan gebruik worden gemaakt van voorbeelden van andere welzijnsinstellingen in andere gemeenten. Een mogelijkheid is om daarbij ook van de deelnemers van activiteiten de ervaringen mee te nemen, bijvoorbeeld via evaluaties (klanttevredenheidsonderzoek) en over het bereik van doelgroepen.

⁸⁴ <https://www.sociaalwerknederland.nl/actueel/nieuws/11218-update-dataprogramma-sociaal-werk-terugblik-en-voorblik>.

X. College, vraag als onderdeel van de subsidievoorwaarden aan het SSCWA-bestuur dat de financiële administratie zo snel mogelijk op orde is.

Ten aanzien van het op orde brengen van de administratie en de financiële organisatie zijn al de nodige initiatieven genomen en uitgewerkt in een businessplan voor de nieuw op te zetten stichting, zoals automatiseren van de financiële administratie en het helder aanleggen van verbindingen tussen financiële administratie en organisatie. Hier moet vol op worden doorgezet.

Daarnaast worden ook de volgende concrete acties aanbevolen. (1) Gezien de onduidelijkheden die op onderdelen nog aanwezig zijn bij de financiële overzichten is het aan te bevelen om bij de start van de nieuwe stichting ook een controlerapport (in plaats van een samenstellingsrapport) uit te laten voeren door een accountant. (2) Laat op de locatie *pin only* beleid invoeren, voor meer veiligheid voor de burger en voor de medewerkers bij de locaties, en voor minder administratieve rompslomp.

Rol en informatievoorziening gemeenteraad

XI. Raad, vraag het college om een duidelijke verordening met bijbehorende instrumenten

Aanbevolen wordt om de subsidieverordening zoveel mogelijk uit te werken conform het VNG-model. Vraag daarbij om een toelichting indien de verordening afwijkt van de modelverordening. Vraag het college ook om duidelijk vast te leggen wanneer bij welke omvang van de subsidie, welke verklaring van de accountant wordt gevraagd. Op dit moment staan in artikel 16. Algemene Subsidieverordening gemeente Ameland, voor subsidies vanaf € 25.000,-, in lid 1d drie mogelijke verklaringen door een accountant (controleverklaring, beoordelingsverklaring, samenstellingsverklaring) zonder toelichting op basis waarvan een type verklaring noodzakelijk en/of wenselijk is.

XII. Raad, vraag het college om een jaarlijkse bespreking van subsidies

De uitgangspunten, doelen en doelrealisatie rond subsidies zouden elk jaar expliciet in de raad aan de orde moeten komen, zodat een integrale afweging gemaakt kan worden tussen de verschillende instrumenten die de raad heeft voor het stimuleren van initiatieven over maatschappelijke doelen. Betrek bij die bespreking het jaarverslag en de jaarrekening van SSCWA, maar ook indicatoren zoals de klanttevredenheid en bijvoorbeeld ook het bereik bij de doelgroep.

Bijlage I - Bronnen

Nieuwe visie

- *Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland "Met elkaar, voor elkaar"* – 13 januari 2021
- *Visiedocument Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland "Met elkaar, voor elkaar"* – 12 januari 2021 (publieksversie)
- Brief + voorstel college 'Toekomstbestendig visie Welzijnswerk Ameland' - 24 juni 2020
- Notitie *Doelstelling misie en visie, zonder datum*
- Rapport Eerste Fase Toekomstbestendige welzijnsvisie Ameland (Haute Equipe)- 27 maart 2020
- Kadernota 2021 definitief concept

Financieel-organisatorisch

- Jaarverslagen (accountantsrapporten) 2019, 2020)
- Balans 2018, 2019 + exploitatie-overzicht 2019
- Uitvoeringsregelingen subsidie gemeente Ameland 2019
- Personeelsoverzicht (website)
- Subsidievaststelling en subsidieverstrekking, diverse jaren
- Uitvoeringsregeling subsidie Welzijnswerk gemeente Ameland 2019
- De Toel bezoekers
- Schema overzicht activiteiten Ons Hol

Overige documentatie

- Huishoudelijk reglement
- Afstudeerrapport Financien en processe SCW
- Wijziging statuten

Bijlage II – Tarieven zaalhuur en horeca

Uit: website SSCWA

Verenigingen hebben de mogelijkheid om een zaal te huren in één van onze centra. De tarieven voor dit seizoen zijn gewijzigd. Onderstaande tarieven gelden alléén voor Amelandse verenigingen en niet voor commerciële activiteiten.

Grote zaal per dagdeel	50,00	euro
Kleine zaal per dagdeel	25,00	euro
Soosruimte per dagdeel	110,00	euro
Een seizoen zaalhuur kleine zaal	395,00	euro
Een seizoen zaalhuur grote zaal	560,00	euro

De zaalhuur voor een seizoen geldt van oktober 2019 tot september 2020. Een seizoen zaalhuur geldt voor één vaste avond per week en voor één zaal. Extra avonden en ruimten zitten niet in het abonnement, deze zijn wel los bij te boeken via de beheerder. Tijdens de Amelandse herfstvakantie en de kerstvakantie zijn onze ontmoetingscentra gesloten. Kerstvakantie 2019: 23 december - 6 januari 2020. In aanvulling hierop zijn de centra op de erkende feestdagen zoals Hemelvaartsdag, Koningsdag en 5 mei eveneens gesloten.

Beide centra sluiten om 24.00 uur. In de weekenden zijn de centra in principe gesloten.

Voor huurders van de vaste wal gelden commerciële tarieven, deze zijn op aanvraag verkrijgbaar.

De barprijzen zijn:

Koffie / thee	€ 1,00
Tap Bier	€ 2,50
Fles Bier	€ 2,50
Wijn glas	€ 3,00
Frisdrank	€ 2,00

Bron: <http://www.scw-ameland.nl/files/scw-algemeen.htm> (december 2021)

Bijlage III – Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie De Waddenellanden
De heer E. Boneschanser en mevrouw E. Fogl

Onderwerp	Bijlage(n)	Ons kenmerk	Telefoon	Datum	Verzonden
Bestuurlijke reactie onderzoeksrapport SSCWA	--	SL/TS	(0519) 555 555	25 januari 2022	26 JAN 2022

Geachte heer Boneschanser en mevrouw Fogl,

Op 11 januari jongstleden ontvingen wij uw rapport 'Onderzoek Stichting Sociaal Cultureel Werk Ameland' en bijbehorende aanbiedingsbrief. In het kader van bestuurlijk wederhoor, geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen.

Algemene reactie: In het algemeen kunnen wij ons, binnen de context van de opzet en uitvoering van het onderzoek, vinden in de conclusies en aanbevelingen in het rapport. De focus van het onderzoek is gericht op de uitvoering van de huidige/bestaande activiteiten c.q. de uitvoering van de activiteiten in het verleden van SSCWA in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen en de monitoring. Overstijgend hieraan is tegelijkertijd het proces gaande om vanuit de nieuwe visie welzijnswerk ('Visie Toekomstbestendig Welzijnswerk Ameland') te komen tot een andere, toekomstbestendige opzet en organisatie van het welzijnswerk op Ameland. Hierbij zijn wij ons bewust van zaken in de huidige situatie die minder goed gaan en verbeterd dienen te worden. De aanbevelingen die in het rapport worden gegeven, zijn uitdagingen die kunnen bijdragen aan goed en toekomstbestendig welzijnswerk in de brede zin van het woord. Het is goed deze te betrekken bij het vervolgproces voor een andere, toekomstbestendige opzet en organisatie van welzijnswerk op Ameland.

Onderstaand geven wij op een aantal conclusies en aanbevelingen nog een nadere reactie.

Conclusies

- 3. **Gemeente: Rol opdrachtgever gemeente beperkt ingevuld:** Inmiddels proberen wij, gerelateerd aan het huidige functioneren los van het proces voor een andere, toekomstbestendige opzet en organisatie, de rol van de gemeente als opdrachtgever beter en concreter in te vullen en meer te opereren vanuit een zakelijke en doelgerichte benadering. Met het oog op de financieel kwetsbare positie van SSCWA (nu inmiddels weer in een positie dat de baten en lasten tot elkaar in verhouding staan) en een aantal onduidelijkheden/onvolkomenheden in de huidige ingediende begroting van SSCWA voor 2022, verlenen we de subsidie voor 2022 in de eerste instantie bijvoorbeeld voor de eerste vier maanden in plaats van het hele jaar. Dit onder voorwaarde dat de stichting uiterlijk voor 1 maart 2022 een sluitende begroting aan de gemeente overlegt. Op basis hiervan nemen we een besluit voor het verlenen van de subsidie voor de rest van het jaar. Mede op basis van de huidige vraag van inwoners, zullen wij in overleg met de stichting aan het begin van 2022 nadere, concretere prestatieafspraken maken, en vastleggen, voor het welzijnswerk in 2022. Eén en ander is ook opgenomen in de subsidiebeschikking voor 2022.

Jelmeraweg 1
9162 EA
Ballum-Ameland
Tel. 0519-555555
Fax 0519-555599

Postadres:
Postbus 22
9160 AA
Hollum-Ameland
info@ameland.nl
www.ameland.nl

- **4. Gemeenteraad: Betrokken bij het visiedocument, maar geen actieve sturing en controle op doelrealisatie:** Via de reguliere P&C-cyclus wordt, naast de inkomsten en uitgaven, ook informatie gegeven in de programmabegroting en het jaarverslag. Op vraag van de gemeenteraad of op aangeven van het college, wordt af en toe een thema uit het Sociaal Domein, zoals het traject Toekomstgerichte visie Welzijnswerk Ameland, met de gemeenteraad besproken. Indien hier aanleiding voor is, informeert het college de gemeenteraad per brief over bepaalde ontwikkelingen die spelen binnen het Sociaal Domein. In december 2021 heeft het college de gemeenteraad nog geïnformeerd via een speciale 'Informatiebrief Ontwikkelingen welzijnswerk Ameland'.
- **5. Gemeente: Implementatie van het visiedocument is niet goed geborgd:** Gegeven de uitgangspunten voor een andere opzet en organisatie zoals opgenomen in de nieuwe door de gemeenteraad vastgestelde visie welzijnswerk Ameland, is in overleg met de samenwerkingspartners SSCWA, Stichting 't Wantij en Stichting 't Cammingahuus afgesproken dat zij eerst met elkaar tot een andere opzet en organisatie proberen te komen. De afgelopen maanden hebben de drie stichtingen, onder initiatief van de interim-leidinggevende van SSCWA, met elkaar onderzocht of het mogelijk is om te komen tot één (nieuwe) stichting voor sociaal werk (welzijnswerk) op Ameland. Hoewel zij een intentieverklaring ondertekenden en er diverse (gezamenlijke) plannen, reglementen en andere stukken zijn ontwikkeld, heeft het bestuur van Stichting 't Wantij onlangs laten weten 'niet verder te anticiperen in een nieuwe stichting sociaal werk Ameland omdat het op dit moment niet de meerwaarde ziet om op te gaan in een nieuwe stichting'. SSCWA en Stichting 't Cammingahuus hebben wel het standpunt ingenomen om met alle (drie) partners een nieuwe organisatie voor sociaal werk op Ameland te willen vormen. Het feit dat Stichting 't Wantij niet voornemens is samen te gaan met beide andere partijen in één (nieuwe) stichting voor sociaal werk op Ameland, heeft consequenties voor het vervolgtraject. Voorafgaand aan dit traject, heeft de gemeente aangegeven dat zij nadrukkelijker regie zal voeren indien deze partners er samen niet uitkomen. Omdat de drie samenwerkingspartners er (voor nu) niet in zijn geslaagd samen één nieuwe stichting te vormen c.q. tot een nieuwe organisatievorm te komen, neemt de gemeente de regie nadrukkelijker in handen. De gemeente heeft naar aanleiding van de door de besturen ingenomen standpunten afzonderlijk gesproken met ieder bestuur over de huidige stand van zaken, om de context van de situatie beter te duiden en te beoordelen hoe verder te gaan (mogelijk vervolg). Momenteel beraden wij ons op verschillende scenario's en het vervolgtraject. Als we hierover meer duidelijkheid hebben en een standpunt kunnen innemen, bespreken we dit eerst in een gezamenlijk overleg met de drie samenwerkingspartners.

Aanbevelingen

Visiedocument implementeren

- **1. College, maak actief werk en dwing af dat een nieuwe organisatie voor heel Ameland wordt neergezet voor het sociaal-culturele werk op basis van de breed gedragen uitgangspunten uit het visiedocument:** Het neerzetten van een nieuwe organisatie op basis van de uitgangspunten en doelen uit het visiedocument heeft voor ons een hoge prioriteit. De conclusies en aanbevelingen zoals opgenomen in het rapport stimuleren dit. Op basis van het visiedocument en de door de raad uitgesproken voorkeur tijdens de behandeling hiervan voor de opzet van één stichting voor het welzijnswerk, is voor ons aanleiding geweest om met de drie samenwerkingspartners het vervolgproces te bepalen. Dit heeft geleid tot de afspraak dat de drie samenwerkingspartners met elkaar de opzet van één nieuwe stichting onderzoeken. De huidige stand van zaken is zoals opgenomen in onze reactie bij conclusie 5. en vraagt nu om nadrukkelijker regie van de gemeente.

Om het welzijnswerk conform de uitgangspunten zoals opgenomen in de nieuwe visie toekomstbestendig vorm en inhoud te geven, dienen nu andere scenario's te worden onderzocht. Deze bevinden zich tussen de beide uitersten zoals beschreven in het visiedocument, te weten: 1. Organiseren op afstand van de gemeente en gemeentelijke organisatie, of 2. Organiseren binnen de gemeente en gemeentelijke organisatie (bijvoorbeeld onderbrengen van (een deel van) de welzijnsprofessionals). Zodra wij hier een beeld van hebben en een standpunt kunnen innemen, bespreken we dit eerst in gezamenlijk overleg met de drie samenwerkingspartners.

- *II. College, voer steviger regie op het de uitvoering van het visiedocument:* Zie onze reacties bij conclusie 5 en aanbeveling I.
- *IV. Raad, vraag op korte termijn het college om een update van de implementatie van het visiedocument:* Eind december 2021 heeft het college de gemeenteraad via de 'Informatiebrief Ontwikkelingen welzijnswerk Ameland' geïnformeerd over de huidige stand van zaken. Naar aanleiding van deze brief, zijn de ontwikkelingen rondom het welzijnswerk op Ameland ook aan de orde geweest tijdens de Commissievergadering van de gemeenteraad in januari 2022.
- *V. College, vraag als onderdeel van de subsidievoorwaarden aan het bestuur dat de toezichthoudende rol goed wordt ingevuld:* In de uitgewerkte documenten om (mogelijk) te komen tot één nieuwe stichting, is de toezichthoudende rol duidelijk in concept vastgelegd in termen van rollen en taken. Er zou dan sprake zijn van een Raad van Toezicht en een coördinator-bestuurder die verantwoordelijk wordt voor de uitvoering en bedrijfsvoering.
- *VI. College, vraag SSCWA om te zorgen voor een stevig bestuur dat stuurt op strategische doelen:* Zie onze reactie bij aanbeveling V.
- *VII. College, laat de eigen ambtelijke organisatie zich ontwikkelen als een stevige opdrachtgever richting SSCWA en gebruik de daarvoor beschikbare instrumenten:* Naar aanleiding van (maandelijks) overleg tussen de gemeente en de leidinggevende van SSCWA, is in het jaarverslag 2020 van SSCWA een start gemaakt om een aantal prestatieafspraken te koppelen aan een aantal doelstellingen. In dit licht is er een begin gemaakt om de subsidie te koppelen aan meetbare doelen en resultaten. Ook zullen wij in overleg met de stichting aan het begin van 2022 nadere, concretere prestatieafspraken maken voor het welzijnswerk in 2022. Eén en ander is ook opgenomen in de subsidiebeschikking voor 2022. Deze afspraken zullen formeel, schriftelijk worden vastgelegd. Het advies om voor de praktische uitwerking gebruik te maken van voorbeelden van andere gemeenten, bij de VNG en/of Sociaal Werk Nederland, zullen we daarbij ter harte nemen. Bij de uitwerking zullen we ook kijken naar een praktische uitwerking van nadrukkelijker (ambtelijke) functiescheiding tussen het stellen van doelen en het maken van afspraken voor realisatie hiervan en het monitoren of de doelen zijn gerealiseerd.
- *VIII. College, formuleer in relatie tot het subsidiebeleid ten aanzien van de tarieven:* Helderheid in beleid wat betreft het hanteren van tarieven in relatie tot indirecte subsidieverlening is voor ons een aandachtspunt dat we bij de inzet van maatschappelijke voorzieningen op het eiland breder dan alleen voor SSCWA willen trekken.
- *IX. College, vraag als onderdeel van de subsidievoorwaarden aan het SSCWA-bestuur dat structureel monitoring wordt georganiseerd met relevante informatie over de koppeling tussen activiteiten en doelrealisatie:* Zie onze reactie bij aanbeveling VII.
- *XI. Raad, vraag het college om een duidelijke verordening met bijbehorende instrumenten:* De huidige algemene subsidieverordening van de gemeente is gebaseerd op de modelverordening van de VNG. Voor de duidelijkheid is het wenselijk een nadere toelichting te geven op het gebruik van de verschillende verklaringen zoals opgenomen in artikel 16 van de algemene subsidieverordening.

Voor vragen en/of nadere informatie over onze reactie, kunt u contact opnemen met André-Douwe de Vries, beleidsmedewerker Sociaal Domein, via telefoonnummer (0519) 555 576 of e-mail addevries@ameland.nl

Met vriendelijke groet,
het college



Leo Pieter Stoel
Burgemeester



Iwan Valk
Secretaris-directeur

Bijlage IV – Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college zich kan vinden in de conclusies en aanbevelingen en daarbij opmerkt zich er van bewust te zijn dat in de huidige situatie zaken minder goed gaan en verbeterd dienen te worden, met name in het kader van de invoering van de nieuwe visie welzijnswerk.

Wel maakt het college opmerkingen bij een aantal specifieke conclusies en aanbevelingen, die de rekenkamercommissie hierna nog langsloopt:

Conclusies

3 Gemeente: Rol opdrachtgever gemeente beperkt ingevuld

De rekenkamer heeft in dit onderzoek niet gekeken naar de meest recente (beoogde) stappen die de gemeente wil zetten ten aanzien van het opdrachtgeverschap, maar acht de stappen die (nog moeten) worden gezet van groot belang om de rol van als opdrachtgever zakelijker en doelgerichter in te vullen (zie ook hierna onder 'aanbevelingen').

4 Gemeenteraad: betrokken bij het visiedocument, maar geen actieve sturing en controle op doelrealisatie

Het college licht toe dat er op vragen van de raad informatie wordt verstrekt, onder andere in de reguliere P&C-cyclus. De rekenkamercommissie is van mening dat een meer actieve informatievoorziening nodig is, gezien de omvang van de subsidie en het belang van het onderwerp voor de Amelandse bevolking.

5 Gemeente: implementatie van het visiedocument is niet goed geborgd

Er is breed draagvlak voor de nieuwe visie welzijnswerk, en de gemeenteraad heeft op 15 februari 2021 een besluit genomen over het vervolgtraject. De rekenkamercommissie pleit voor snelheid in het proces om het momentum niet te missen. De gemeente is als belangrijkste subsidiegever en als beleidsbepalende partij nadrukkelijk aan zet om de voortgang van het proces te borgen en een actieve rol daarin te spelen.

Aanbevelingen

I College: maak actief werk en dwing af dat een nieuwe organisatie voor heel Ameland wordt neergezet voor het sociaal-culturele werk op basis van de breed gedragen uitgangspunten uit het visiedocument

Hiervoor is al opgemerkt dat de gemeente aan zet is om de voortgang van het transformatieproces te borgen en een actieve rol daarin te spelen. De gemeenteraad heeft met het vaststellen van het visiedocument de kaders in de vorm van scenario's meegegeven. De rekenkamercommissie beveelt aan om een standpunt rond het gewenste scenario zo snel mogelijk met de raad te bespreken, om geen onnodige tijd te verliezen.

II College voer steviger regie op de uitvoering van het visiedocument

Zie onze reactie bij conclusie 5 en aanbeveling I.

IV Raad vraag op korte termijn het college om een update van de implementatie van het visiedocument

In de brief van het college aan de raad van 28 december 2021 wordt de ontwikkeling van het welzijnswerk beschreven. In de passage over de stand van zaken 'Toekomstbestendige visie Welzijnswerk Ameland', schrijft het college dat het feit dat 't Wantij niet voornemens is samen te gaan met de andere partijen in een nieuwe stichting voor het sociaal werk op Ameland, consequenties heeft voor het vervolgtraject. Het college beraadt zich op het vervolgtraject en op de mogelijk (grotere) (regie)rol van de gemeente daarin. De rekenkamercommissie (zie ook de reactie bij conclusie 5) pleit voor snelheid en daadkracht met een duidelijke regierol van de gemeente.

V College, vraag als onderdeel van de subsidievoorwaarden aan het bestuur dat de toezichthoudende rol goed wordt ingevuld.

De rekenkamercommissie vindt het van groot belang om te komen tot een model met een 'coördinator-bestuurder' en een onafhankelijke raad van toezicht. Zie daarover ook Hoofdstuk 4 (aanbevelingen V en VI).

VI. College, vraag SSCWA om te zorgen voor een stevig bestuur dat stuurt op strategische doelen

Zie onze reactie bij aanbeveling V.

VII. College, laat de eigen ambtelijke organisatie zich ontwikkelen als een stevige opdrachtgever richting SSCWA en gebruik de daarvoor beschikbare instrumenten.

De rekenkamercommissie kan zich goed vinden in de ingezette traject van verandering richting een stevigere opdrachtgevende rol vanuit de ambtelijke organisatie

VIII. College, formulier in relatie tot de subsidie beleid ten aanzien van de tarieven.

De reactie van het college om aandacht te geven aan helderheid wat betreft het hanteren van tarieven in relatie tot indirecte subsidieverlening (zoals het 'om niet' gebruiken van gebouwen), vindt de rekenkamercommissie verstandig. De rekenkamercommissie kan zich goed voorstellen dat de raad bij besluiten over subsidieverlening ook wordt betrokken bij kaders voor tariefbeleid en indirecte subsidies.

IX. College, vraag als onderdeel van de subsidievoorwaarden aan het SSCWA-bestuur dat structureel monitoring wordt georganiseerd met relevante informatie over de koppeling tussen activiteiten en doelrealisatie.

Zie reactie bij aanbeveling VII.

XI. Raad, vraag het college om een duidelijke verordening met bijbehorende instrumenten

De rekenkamercommissie deelt de mening van het college niet. In het model van de VNG wordt nadrukkelijk geadviseerd om bij subsidies boven de 50.000 euro een controleverklaring te vragen (opgesteld door een onafhankelijke accountant). De subsidieverordening van de gemeente Ameland spreekt zich niet uit over welke soort verklaring vanaf subsidies boven 50.000 euro wordt toegepast, terwijl de modelverordening van de VNG nadrukkelijk een controleverklaring adviseert.