

Rekenkamercommissie Soest

Treft subsidie doel?

Een onderzoek naar het subsidieproces van de
gemeente Soest

25 September 2006.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en achtergronden	2
2.	Probleemstelling	3
3.	De onderzoeksaanpak	4
3.1.	Quick Scan	4
3.2.	Documenten en interviews	4
3.3.	Toetsing werkproces aan de hand van kader voor beleidsgestuurde contractfinanciering	5
4.	Bevindingen	6
4.1.	Wat staat er aan procesbeschrijvingen op papier?	6
4.2.	Hoe wordt er in de ambtelijke praktijk met de procesbeschrijvingen omgegaan?	8
4.3.	Wat weten gesubsidieerde instellingen over het gemeentelijke subsidieproces?	11
4.4.	Welke informatie moeten de gesubsidieerde instellingen op basis van de procesbeschrijvingen aanleveren?	12
4.5.	Kan vanuit de informatie van de gesubsidieerde instellingen de relatie gelegd worden met de gemeentelijke doelstellingen en de beoogde resultaten?	14
4.6.	Ondersteunt het subsidieproces een resultaatgerichte subsidiëring?	16
4.7.	Kan de raad op basis van de informatie die zij krijgt, aan haar kaderstellende en controlerende taak bij het subsidieproces invulling geven?	17
5.	Beleidsgestuurde contractfinanciering	21
5.1.	De tien stappen van beleidsgestuurde contractfinanciering	21
5.2.	Organisatieontwikkelingsfase in relatie tot Bcf	24
6.	Samenvatting: Vraagstelling, conclusies en aanbevelingen	28

Bijlagen

1.	Overzicht van geïnterviewden	33
2.	Overzicht van gebruikte documenten en bronnen	34
3.	De procesbeschrijvingen	36
4.	WILL-project	43
5.	Informatie over beleidsgestuurde contractfinanciering (Bcf)	44

1. Inleiding en achtergronden

Tijdens het overleg van de rekenkamercommissie met de raadscommissie Bestuur en Middelen op 18 april 2005 is een inventarisatie gemaakt van mogelijke onderzoeksonderwerpen voor de rekenkamercommissie. Het onderwerp gesubsidieerde instellingen is op de 'shortlist' gekomen en daarna opgenomen in het onderzoeksprogramma 2005.

Het onderwerp 'gesubsidieerde instellingen' heeft zowel met de kaderstellende als de controlerende taak van de raad te maken. De raad is al enige tijd bezig om meer vat te krijgen op de invulling van deze taken. Zo heeft de raad in 2002 via de Commissie Sport, Onderwijs en Welzijn (SOW) het initiatief genomen voor een kaderstellende discussie over het welzijnsbeleid van de gemeente Soest. De redenen die daarbij werden genoemd zijn, in het kort, als volgt:

- herijking beleidsdoelstellingen is nodig;
- overzicht van huidige doelstellingen en prestaties ontbreekt;
- beschikbare middelen worden nog onvoldoende optimaal aangewend;
- er is geen adequaat meetsysteem om te bepalen of de doelstellingen worden gehaald.

In januari 2004 is de raads werkgroep sociale visie gekomen met het stuk 'Kaderstelling Sociaal Beleid Gemeente Soest'. De werkgroep heeft een bredere visie gemaakt dan alleen voor specifiek welzijnsbeleid. Dit met de gedachte dat de gemeente actief wil inspelen op belangrijke samenhangende maatschappelijke thema's en daaraan sturing wil geven. Genoemd werden daarbij de thema's economische zelfstandigheid, solidariteit, sociale redzaamheid, actieve deelname aan het maatschappelijk leven. Deze Kaderstelling sociaal beleid is in september 2004 in de commissie SOW behandeld (SOW/2004/5427). De raad heeft het college een opdracht gegeven betreffende de financieringssystematiek.

De raad beschrijft de gewenste situatie als volgt:

'De subsidiëring binnen het brede sociale beleid moet een meer integrale en zakelijke benadering krijgen. Van belang is de relatie inzichtelijk te maken tussen de gemeentelijke doelstellingen en de beoogde resultaten, de prestaties van de instellingen en het beschikbare budget. Het college wordt opgedragen een plan van aanpak op te stellen om te komen tot een dergelijke financieringssystematiek. Bijvoorbeeld in de vorm van beleidsgestuurde contractfinancieringen.'

Vervolgens geeft de raad aan welke informatiebehoefte zij op korte termijn heeft:

'Het plan van aanpak is gebaseerd op een evaluatie van de huidige budgetovereenkomsten en bestaat uit het doorlichten van de overeenkomsten naar benoemde en behaalde prestaties en de wijze van afrekening.'

Deze opdracht is ook terug te vinden in de Programmabegroting 2006-2009 op pagina 65 onder het kopje Kaderstelling sociaal beleid. De raad heeft, tijdens de commissievergadering SOW van 7 december 2005, de opdracht nogmaals bij het college onder de aandacht gebracht. Op 9 maart 2006 is een set documenten voor de raad ter inzage gelegd met een beknopt overzicht van de meest relevante subsidies (uitvoeringsovereenkomsten).

Sinds 1 januari 2006 is de nieuwe subsidieverordening van kracht. De rechtmatigheid is de afgelopen jaren aanleiding geweest om de subsidieverordening aan te passen. Dit aspect heeft recent de nodige aandacht gekregen en wordt door de accountant gevolgd. De rekenkamercommissie richt zich daarom minder op het aspect van de rechtmatigheid.

2. Probleemstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om op hoofdlijnen inzicht te geven in het verloop van het subsidieproces bij de gemeente Soest en daarbij speciaal aandacht te besteden aan de informatievoorziening voor de raad. Het gaat daarbij om een breedte-onderzoek gericht op het verkrijgen van inzicht en overzicht.

Hoofdvraag:

Waarborgt de inrichting van het huidige (nieuwe) subsidieproces het door de raad gewenste inzicht in de relatie tussen doelstellingen en beoogde resultaten, prestaties van de instellingen en het budget?

Onderzoeksvragen:

1. Wat staat er aan procesbeschrijvingen op papier?
2. Hoe wordt er in de ambtelijke praktijk met de procesbeschrijvingen omgegaan?
3. Wat weten gesubsidieerde instellingen over het gemeentelijke subsidieproces?
4. Welke informatie moeten de gesubsidieerde instellingen op basis van de procesbeschrijvingen aanleveren?
5. Kan vanuit de informatie van de gesubsidieerde instellingen de relatie gelegd worden met de gemeentelijke doelstellingen en de beoogde resultaten?
6. Ondersteunt het subsidieproces een resultaatgerichte subsidiëring?
7. Kan de raad op basis van de informatie die zij krijgt, aan haar kaderstellende en controlerende taak bij het subsidieproces invulling geven?

De vragen 1 tot en met 4 zijn te typeren als verkennende vragen, daarom ook open gesteld. Deze vragen zijn ook bedoeld om informatie te vergaren over de inrichting van het subsidieproces. De vragen 5, 6 en 7 bouwen voort op de eerdere bevindingen en zijn te typeren als meer concluderende vragen.

3. De onderzoeks aanpak

3.1. Quick Scan

Er is gekozen voor een zogenaamde 'quick scan' methode omdat het dan mogelijk is om:

- alle procespartijen bij het onderzoek te kunnen betrekken. Van 'kop tot staart' wordt het subsidieproces doorlopen. Er is er aandacht voor ieders rol en bijdrage aan de keten.
- de actuele situatie te onderzoeken. Er is per 1 januari 2006 een nieuwe subsidieverordening van kracht. Een uitgebreid historisch dossieronderzoek ligt dan minder voor de hand.
- met de beschikbare capaciteit en een toelaatbare doorlooptijd het onderzoek in eigen beheer door de rekenkamercommissie uit te voeren.

'Quick scan' betekent voor dit onderzoek dat er vooral vanuit het procesverloop is gekeken. Het onderwerp gesubsidieerde instellingen kent ook een beleidsmatige invalshoek. Een inhoudelijke toetsing van het beleid is in dit onderzoek *niet* aan de orde. Wel wordt er getoetst of het subsidieproces zelf bijdraagt aan het kunnen realiseren van het beleid.

3.2. Documenten en interviews

De bronnen voor het onderzoek zijn schriftelijke documenten en interviews. Op bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle schriftelijke documenten en bronnen die zijn gebruikt bij het onderzoek.

Er zijn interviews geweest met

- 2 raadsleden
- 3 betrokkenen van de afdeling SOW
- 1 wethouder
- 2 gesubsidieerde instellingen (beiden met uitvoeringsovereenkomst).

Er zijn 8 interviews afgenomen (1 meer dan in de onderzoeksopzet was gepland).

De interviews zijn uitgevoerd door een lid van de rekenkamercommissie samen met de secretaris/onderzoeker. Van ieder gesprek is een geautoriseerd verslag aanwezig.

Een overzicht van de geïnterviewden zijn in bijlage 1 opgenomen.

De keuze voor de gesprekspartners is als volgt tot stand gekomen. Doel was om met alle partijen die betrokken zijn bij het subsidieproces te spreken. Voor de keuze van de instellingen is er naar de begrotingsopbouw gekeken en de omvang van de instellingen. De subsidieverstrekking vindt vooral zijn financiële weerslag in hoofdstuk 7 en 8 van de Programma-begroting. Voor hoofdstuk 7 is de Stichting Welzijn Ouderen Soest (SWOS) benaderd als gesprekspartner; voor hoofdstuk 8 de multiculturele organisatie IDEA. Met beide instellingen is een structurele subsidierelatie en de jaarlijkse bedragen die daarmee gemoeid zijn, zijn van een substantiële omvang (SWOS ruim 600.000 euro en IDEA ruim 1.360.000 euro).

Voor het beleidsveld ouderenbeleid en de subsidierelatie met de SWOS, is met de wethouder gesproken. Deze wethouder heeft eveneens de gemeentelijke financiën inclusief het toezicht op de gesubsidieerde instellingen in zijn portefeuille. Bijkomend punt was dat deze wethouder als

enige zitting had in het vorige college. Hij kon daardoor over een langere periode informatie verschaffen aan de rekenkamercommissie.

De twee raadsleden waarmee gesproken is, hebben door hun raadswerk in de voormalige commissie SOW brede ervaring met het onderwerp subsidie. Hoewel het politieke element in de gesprekken met de rekenkamercommissie niet aan de orde is, is er bewust gekozen voor een raadslid behorende tot één van de collegepartijen en een raadslid behorende tot de oppositie. Van ambtelijke zijde is met 3 medewerkers van de afdeling Sport, Onderwijs en Welzijn (SOW) gesproken. Eén beleidsmedewerker houdt zich inhoudelijk bezig met het ouderenbeleid en de subsidiëring van SWOS. De andere beleidsmedewerker houdt zich bezig met een onderdeel van het werkveld cultuurbeleid (IDEA). Het afsluitende gesprek van het onderzoek was met het hoofd van de afdeling SOW. Hij is vanuit zijn functie verantwoordelijk voor het subsidieproces.

3.3. Toetsing werkproces aan de hand van kader voor beleidsgestuurde contractfinanciering

In de Kaderstelling Sociaal Beleid (januari 2004) heeft de gemeenteraad de opdracht gegeven aan het college van B&W om een plan van aanpak te maken voor een andere financierings-systematiek; bijvoorbeeld in de vorm van de beleidsgestuurde contractfinanciering.

Beleidsgestuurde contractfinanciering (Bcf) wordt gezien als de standaard methodiek voor het vormgeven van subsidierelaties. Dit systeem is gericht op transparantie en samenhang rond doelen, opdrachtverlening, afrekenbare prestaties, kosten en resultaten. De systematiek is als het ware de opvolger van de budgetsubsiëring, die eind jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw door overheden werd ingevoerd. In deze tijd is het denken over het sturende optreden van de overheid en het verantwoording daarover afleggen aan de burger sterk veranderd.

Bij Bcf wordt uitgegaan van een inzichtelijke rolverdeling. De overheid is opdrachtgever en de maatschappelijke organisaties zijn de opdrachtnemer; een gesloten en een eenzijdige subsidieverhouding krijgt een zakelijk en wederzijds karakter. De bedoeling is dat met het cyclische Bcf-proces meer op resultaten wordt gestuurd en minder op handhaving van procedures en regels.

De bevindingen in deze rapportage geven een beeld van het verloop van het subsidieproces in Soest. De bevindingen zijn afgezet tegen het Bcf-kader (het kernproces van contractfinanciering kent 10 stappen). Essentieel is dat deze vergelijking een positiebepaling van de gemeente en de maatschappelijke organisaties oplevert voor de invoering van Bcf. Aan de hand van de Bcf-ontwikkelingsfasen is op te maken in welke fase de gemeente en maatschappelijke organisatie zich bevinden. De rekenkamercommissie sluit met de aanbevelingen in dit rapport aan bij de fase van organisatieontwikkeling. De gemeente kan de Bcf-systematiek als leidraad gebruiken om tot de gewenste verbeteringen te komen. Het onderzoek geeft de raad en de ambtelijke organisatie daarmee informatie in handen die toekomstgericht kan worden gebruikt voor een gezamenlijk in te zetten traject. De uitwerking van deze toetsing is te vinden in onderdeel 5 en de aanbevelingen zijn opgenomen in onderdeel 6.

4. Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek worden aan de hand van de zeven onderzoeksvragen weergegeven. De vragen 1 t/m 4 zijn open vragen. Dit betreft met name de feiten die van belang zijn voor dit onderzoek.

Per vraag wordt aan het eind van de beschrijving van de bevindingen een conclusie gegeven.

De conclusies komen, samen met de aanbevelingen, terug in onderdeel 6. De tussenliggende stap is de toetsing van de bevindingen uit het onderzoek aan het Bcf-kader (onderdeel 5). In de aanbevelingen zijn ook de uitkomsten van deze toetsing verwerkt.

4.1. Wat staat er aan procesbeschrijvingen op papier?

De beschrijving van het subsidietraject is beschreven in een werkproces *subsidieverlening* (onderscheid in incidenteel en structureel) en een werkproces *subsidievaststelling* (onderscheid in incidenteel en structureel). De procesbeschrijvingen zijn opgenomen in de bijlage 3. Deze splitsing in het proces is om praktische redenen gemaakt. Tussen verlening en vaststelling van een subsidie zit, zeker bij structurele subsidies, een (lange) periode in de tijd.

De procesbeschrijvingen zijn tot stand gekomen in het kader van de rechtmatigheidseisen.

De accountant maakte bezwaren tegen de milde wijze waarop de gemeente omging met de termijnen in de subsidieverordening en de uitvoeringsovereenkomsten. Een aanvraag voor een structurele subsidie moet bijvoorbeeld vóór 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar plaatsvinden. De gemeente mag uitstel verlenen maar dan moet dit wel schriftelijk zijn vastgelegd en terug te vinden zijn in het dossier.

De accountant heeft sterk aangedrongen om de processen te beschrijven en te werken met checklisten. Op deze lijsten wordt bijgehouden welke documenten de instellingen aanleveren en kunnen de vastgestelde termijn bewaakt worden. Er is één checklist voor zowel de incidentele als de structurele subsidies. De procesbeschrijvingen zijn in 2005 gemaakt.

Er zijn onduidelijkheden en/of gebreken in de procesbeschrijvingen die opvallen. Kleine zaken als het ontbreken van de nummering laten we hier buiten beschouwing.

De fundamentele punten zijn:

- Bij een aantal stappen is niet duidelijk wie waarover een besluit neemt.
Bijvoorbeeld: Stap 4.a van het structurele subsidieverleningsproces (zie bijlage 3) heeft de volgende omschrijving: “De medewerk(st)er neemt het subsidieverzoek niet verder in behandeling. Er wordt een schriftelijk advies aan het college voorgelegd. Een beschikking wordt opgesteld, waarin het ‘niet in behandeling nemen’ van het verzoek wordt vastgesteld.”
- De focus van de procesbeschrijvingen is vooral gericht op de rechtmatigheid. De relatie met de beleidsinhoud ontbreekt volledig. Met de onderzochte documenten kan de afdeling voldoen aan een minimum standaard van de accountant. Ter illustratie van de rechtmatigheidsfocus stap 2 van de procesbeschrijving voor de structurele subsidievaststelling:

nr.	Verantwoordelijk functionaris	Globale activiteit	Omschrijving
1.	Subsidie ontvanger	Indienen jaarrekening en inhoudelijke verslag	Uiterlijk op 1 april na afloop van de periode waarvoor subsidie is verleend moet de subsidie ontvanger de jaarrekening met bijbehorende stukken indienen. In de jaarrekening wordt een overzicht gegeven van: 1. De totaal verleende subsidie 2. Verantwoording van de prestaties 3. Inhoudelijk jaarverslag
2.	Medewerk(st)er SOW	Toetsing jaarrekening/ inhoudelijke verslag	De medewerk(st)er voert een controle uit (rechtmatigheidstoets). Op basis hiervan wordt de subsidievaststelling berekend.
3.	Medewerk(st)er SOW	Opstellen adviesnota	De medewerk(st)er stelt een adviesnota op. Als bijlage wordt de jaarrekening bijgevoegd.
4.	Medewerk(st)er SOW	Beschikbaar budget	De medewerk(st)er toetst de subsidie aanvraag. Is er budget aanwezig dan (via mandatering) afdelingshoofd SOW akkoord. Is er geen budget of wordt de jaarrekening niet goedgekeurd dan moet B&W een beslissing nemen over de toekenning.
5.	Medewerk(st)er SOW	Opstellen beschikking	De medewerk(st)er stelt de beschikking op met daarin opgenomen het besluit dat door B&W is genomen. In de beschikking is aangegeven of het een positief dan wel negatief besluit betreft.

- De samenhang tussen procesbeschrijving, checklist en onderliggende verordening is heel gering.
In vervolg op de illustratie bij het vorige punt:
Waaruit de vermelde rechtmatigheidstoets van de medewerker SOW precies bestaat, is in de procesbeschrijving niet aangegeven. Er wordt niet verwezen naar de bijbehorende checklist en de onderliggende subsidieverordening. De checklist volgt niet de stappen uit de procesbeschrijving en kent een eigen opbouw. De checklist verwijst naar de subsidieverordening voor de toetsing. De kolom in de checklist met criteria waarop getoetst wordt, is niet inhoudelijk gevuld.
Belangrijke termijnen die in de verordening worden genoemd, zoals binnen welke termijn een subsidievaststelling moet zijn afgehandeld, ontbreken bij de procesbeschrijving.
- De samenhang tussen de structurele subsidieverlening en het opstellen van de uitvoeringsovereenkomsten ontbreekt in de procesbeschrijvingen.
- De doorwerking van de subsidieverlening in de begroting en de subsidievaststelling in de jaarverantwoording is niet transparant.
Een voorbeeld hierbij uit het proces subsidieverlening (stap 6 en 7). Het is uit de procesbeschrijving niet duidelijk welke begroting de gemeenteraad ter vaststelling krijgt voorgelegd (Product of Programmabegroting) en hoe de informatie over de subsidiebeoordeling verwerkt is in de begrotingen (zowel op Product- als op Programmaniveau). De relatie tussen de subsidievaststelling en de bestuurlijke verantwoording (Jaarrekening) is niet in de beschrijvingen terug te vinden.

- Het gehele subsidieproces is met de huidige procesbeschrijvingen nog niet afgedekt. Bij het proces structurele subsidieverlening miste het deel van het opstellen van de uitvoeringsovereenkomst en het ter inzage leggen van de uitvoeringsovereenkomsten voor de raad.
Bij de beschrijving van het proces van subsidievaststelling (zowel incidenteel als structureel) is geen aandacht besteed aan verantwoording aan het college en de gemeenteraad. De stappen om te komen tot de betaling van de subsidie, zijn niet vermeld. Er ontbreekt in zijn geheel een beschrijving voor het proces van terugvorderen van subsidie.

CONCLUSIES

- De huidige procesbeschrijvingen voor het proces van subsidieverstrekking zijn te typeren als een eerste aanzet en opgezet om te voldoen aan de rechtmatigheidstoets.
- Er zijn onduidelijkheden en gebreken in de procesbeschrijvingen die aan te merken zijn als fundamenteel. De samenhang tussen de verschillende instrumenten en informatiestromen is niet goed doordacht en uitgewerkt.
- De informatievoorziening aan de raad is niet of nauwelijks meegenomen bij de opzet van de procesbeschrijvingen.

4.2. Hoe wordt er in de ambtelijke praktijk met de procesbeschrijvingen omgegaan?

De procesbeschrijvingen zijn recent afgerond en vanuit de adviezen van de accountant opgezet. Het werken met en aan de beschrijvingen maakt nog geen deel uit van de dagelijkse gang van zaken op de afdeling SOW. Er wordt vooral gewerkt langs de tijdlijn zoals vastgelegd in de verordening en de aanvullingen daarop in de uitvoeringsovereenkomsten. De beleidsmedewerkers die zijn geïnterviewd, hadden deze tijdlijn goed in hun hoofd zitten. Zij gaven aan dat het werken met de checklisten begint te wennen en dat enige aanpassingen hebben geleid tot een praktischer gebruik. Bij de afdeling SOW is een medewerker specifiek belast met alle administratieve handelingen, zoals het bijhouden van de stand van de fondsen en de checklisten in de dossiers van de instellingen. Het subsidiebeheer krijgt daarmee aandacht.

In dit onderzoek is er met name gekeken naar de structurele subsidies in combinatie met een uitvoeringsovereenkomst. In de huidige procesbeschrijvingen is over deze samenhang niets terug te vinden. Bij de structurele subsidies is niet in alle gevallen sprake van een uitvoeringsovereenkomst. Met 11 instellingen heeft de gemeente een uitvoeringsovereenkomst afgesloten. Dit zijn meestal de grotere instellingen. Van de in totaal 6,4 miljoen euro die jaarlijks wordt besteed aan subsidies via de afdeling SOW, gaat bijna 6 miljoen euro naar de 11 instellingen met een uitvoeringsovereenkomst.

Er is niet expliciet vastgesteld wanneer een uitvoeringsovereenkomst dient te worden opgesteld. Historie speelt hier een belangrijke rol. Ook de organisatiegraad van de instelling speelt mee. Met de instellingen worden zo mogelijk meerjarenafspraken gemaakt. Afhankelijk van de ontwikkelingen wordt er soms gekozen voor een uitvoeringsovereenkomst voor 1 jaar, bijvoorbeeld bij de SWOS.

De uitvoeringsovereenkomst is een verdieping van de subsidieafpraak (beschikking). De uitvoeringsovereenkomst en de beschikking zijn juridisch gezien onlosmakelijk met elkaar verbonden. De uitvoeringsovereenkomst wordt ambtelijk beschouwd als een vastlegging van het gezamenlijke overleg. De overeenkomst wordt door de instelling en het college ondertekend. De machtsverhouding is eenzijdig. Niet alleen omdat de gemeente formeel beslist waar het geld naar toe gaat, maar ook omdat in de tekst van de uitvoeringsovereenkomst geen verplichtingen voor de gemeente zijn opgenomen. Denk daarbij aan: Wanneer gaat de gemeente antwoord geven op afgesproken onderzoeken of hoe wil de gemeente omgaan met bepaalde ontwikkelingen? De overeenkomst biedt de instelling rechtsbescherming. De gemeente moet vooraf aankondigen dat een subsidie wordt verminderd of beëindigd. Er geldt een gewenning/afbouw-periode van drie jaar.

In de maanden april, mei en juni vinden de overleggen met de instellingen plaats over het aanpassen van de uitvoeringsovereenkomsten. Het streven is om jaarlijks in september een concept uitvoeringsovereenkomst ter inzage te leggen voor de raad. Dit lukt meestal niet door externe omstandigheden, zoals ontwikkelingen in rijksbeleid of het aantreden van een nieuw bestuur bij de instelling. De uitvoeringsovereenkomst van de SWOS 2006 is bijvoorbeeld pas eind mei 2006 getekend. De wethouder gebruikt het afronden van de uitvoeringsovereenkomst als mogelijkheid om de ontwikkelingen en inspanningen te sturen. Er was wel voor 31 december 2005 een subsidiebeschikking verstuurd. De hoogte van het subsidie voor SWOS lag daarmee vast.

De subsidiebeschikking wordt in december door de gemeente verstuurd en is het formele subsidiebesluit (bezuuarmogelijkheid voor de instelling). In de beschikking is de omvang en samenstelling van de subsidie beschreven. In de beschikking voor IDEA voor het jaar 2006 wordt wel het doel waarvoor de subsidie is verleend vermeld, maar over de uitvoeringsovereenkomst wordt niets gezegd. Dat is juridisch gezien niet correct.

Parallel aan de besprekingen over de uitvoeringsovereenkomsten lopen de begrotingsvoorbereidingen. Vóór 1 april moeten de instellingen hun subsidieaanvraag indienen. Rond de zomer worden alle aanvragen voor subsidie op de afdeling SOW gebundeld. Bij de structurele subsidieaanvragen die zijn aan te merken als bestaand beleid, geeft de afdeling een advies aan het college. Voor het bestaande beleid worden overwegend de uitgangspunten van de programmabegroting die door de raad zijn vastgesteld, gevolgd (procentuele verhoging op geaggregeerd niveau. Tenzij er andere afspraken zijn vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst, zoals subsidiëring van werkelijk gemaakte kosten. Denk daarbij aan de maaltijdvoorziening voor ouderen).

Bij aanvragen voor nieuw beleid worden geen opmerkingen geplaatst door de afdeling. Van een integrale advisering is op deze manier geen sprake. De subsidieverlening richt zich op het bestaande beleid. Het college maakt een voorstel nieuw beleid voor de raad en dit komt aan bod bij de begrotingsbehandeling. Het beschikbare budget en een afweging over oud/nieuw zijn veelal leidend voor het collegevoorstel.

In de uitvoeringsovereenkomsten zijn soms afspraken gemaakt over de tussentijdse rapportages en het bestuurlijke overleg. Hier wordt heel verschillend mee omgegaan. De factor menskracht van de afdeling SOW en de inzet van de gesubsidieerde organisatie spelen daarbij een rol.

Vóór 1 april, in het jaar na de uitvoering, moeten de gesubsidieerde instellingen hun jaarverantwoording indienen. Er zijn formulieren beschikbaar voor de kleinere instellingen. De grotere instellingen zijn vrij in de vorm van deze jaarstukken. In de maanden april, mei en juni beoordeelt de beleidsmedewerker de jaarstukken en maakt een adviesnota voor B&W. Het vergelijken van de cijfers en het toetsen of de afspraken uit de uitvoeringsovereenkomsten zijn nagekomen, betekent puzzelen in het Jaarverslag en de Jaarrekening van de gesubsidieerde instelling. Er volgt een B&W-besluit over de subsidievestigstelling of het is een aan het afdelingshoofd gemandateerde bevoegdheid.

De jaarverslagen van de instellingen worden ter inzage gelegd voor de raadsleden. Bij de begrotingsbehandeling wordt een overzicht met subsidieverzoeken ter inzage gelegd. Dit gebeurt niet bij de gemeentelijke jaarrekening (Programmaverantwoording). Het ambtelijke argument daarvoor is dat de jaarverslagen over een langere periode binnenkomen en niet op een moment te bundelen zijn tot een vaststellingsoverzicht.

De kleinere instellingen ontvangen de subsidievestigstelling voor de zomer. De grotere instellingen aan het eind van het jaar (dus subsidie over 2005 wordt eind 2006 vastgesteld). Bij de kleinere instellingen (< 40.000 euro) komt het wel eens voor dat de subsidievestigstelling een ander bedrag is dan de aanvankelijke subsidieverlening. Dit kan bijvoorbeeld door een lager/hoger aantal deelnemers. Bij de grotere instellingen is er veelal sprake van lump sum subsidies. Tussen de producten kan soms onderling geschoven worden. Een overschrijding op een onderdeel kan gecompenseerd worden door een overschrijding op een ander onderdeel. Hoe dit compensatiesysteem werkt, is uit de overeenkomst niet op te maken. Er heeft nog (bijna) nooit een terugvordering van een deel van de subsidie plaatsgevonden. Met de grote instellingen vindt een enkele keer een zogenaamd afrekengesprek plaats tussen de wethouder en het bestuur van de instelling.

CONCLUSIES

- In de uitvoeringspraktijk spelen de uitvoeringsovereenkomsten een belangrijke rol. De wijze waarop met de overeenkomsten wordt gewerkt geeft een beeld van willekeur of ad hoc optreden. Zo is er geen beleid of toetsing om te bepalen of een instelling in aanmerking komt voor het afsluiten van een uitvoeringsovereenkomst. De overeenkomsten verschillen bijvoorbeeld sterk op het punt van afspraken over tussentijdse rapportages en het bestuurlijk overleg. Bij de grote instellingen is er veelal sprake van lump sum subsidies. Tussen de producten kan soms onderling geschoven worden. Een overschrijding op een onderdeel kan gecompenseerd worden door een overschrijding op een ander onderdeel. Hoe dit compensatiesysteem werkt, is uit de overeenkomst niet op te maken. Er is geen bandbreedte (anders dan het kunnen opbouwen van 10% van de exploitatie voor een bestemmingsreserve) of ruimte daarvoor aangegeven per onderdeel.
- Er is sprake van een grote continuïteit bij het verstrekken van subsidies. Het activiteiten aanbod is in belangrijke mate historisch bepaald en verandert over het algemeen betrekkelijk weinig. De gemeentelijke systematiek van subsidieverlening bevestigt of versterkt deze continuïteit. De uitvoeringsovereenkomsten verwoorden 'het bestaand beleid'. Aanvragen voor nieuw beleid worden zonder ambtelijk advies aan het college voorgelegd. Een integraal ambtelijk advies over een afweging tussen

bestaand en nieuw beleid ontbreekt. Bij het collegevoorstel aan de raad is het beschikbare budget veelal bepalend voor de keuzes.

4.3. Wat weten gesubsidieerde instellingen over het gemeentelijke subsidieproces?

Voor de informatie van de zijde van de gesubsidieerde instellingen is, zoals eerder vermeld, gesproken met twee instellingen met een uitvoeringsovereenkomst: IDEA en SWOS. Ook zijn hun relevante de stukken over de jaren 2004 tot en met 2006 bestudeerd. De subsidierelatie met beide instellingen kent enkele specifieke kenmerken, maar voor de grote lijnen en het procesverloop zijn de bevindingen zeker representatief voor de grotere groep. In hoofdstuk 3, de aanpak van het onderzoek, is een toelichting gegeven op de keuze voor deze twee instellingen.

In de gesprekken is gebleken dat de instellingen goed op de hoogte zijn van het tijdspad van het subsidieproces. De gemeente geeft al vele jaren subsidie aan SWOS en IDEA (rechtsoptvolger van St. Brede Bibliotheek). Er is sprake van een structurele subsidierelatie. Bij de beantwoording van vraag 4 (onderdeel 4.4.) wordt dieper in gegaan over de stukkenwisseling tussen de gemeente en de instelling.

De rekenkamercommissie maakt graag gebruik van enkele opmerkingen over hoe de instellingen het gemeentelijke subsidieproces ervaren. Dit kan namelijk bijdragen aan de verdere verbetering van het subsidieproces. De beide instellingen hebben zich in onze gesprekken open en kwetsbaar opgesteld. Als organisatie is er een financiële afhankelijkheid van de gemeente, maar als gesprekspartners bij het realiseren van gemeentelijke doelen werden ze door de rekenkamercommissie uitgenodigd om kritisch naar het subsidie-instrumentarium te kijken.

Beide instellingen zijn bekend met de splitsing die de gemeente aanbrengt in subsidieaanvraag voor bestaand beleid (structurele subsidieverlening) en aanvragen nieuw beleid. Een aanvraag voor nieuw beleid wordt eveneens vóór 1 april ingediend en wordt rond 1 november bij de begrotingsbehandeling in de raad besproken. Na deze besluitvorming weet een instelling of het nieuwe beleid kan worden uitgevoerd. De instellingen vinden dat het lang duurt voor er duidelijkheid is. Als de aanvraag voor nieuw beleid is goedgekeurd is er vanaf 1 januari budget beschikbaar. De doorlooptijd voor het kunnen realiseren van iets nieuws is lang voor een instelling.

IDEA heeft ervaring met het incidentele subsidieproces. Zo zijn er door de gemeente eenmalige subsidies toegekend voor het Cultuurpunt, de Cultuurconsulent, Het Digitale Eiland, de verbouwing van het theater en de theaterbrochure.

De gemeente kiest een rol in het subsidieproces die te kenmerken is als vasthouden aan 'het bestaande' en het hanteren van bestaande regels. De communicatie tussen de instellingen en de gemeente loopt binnen de bestaande kaders goed. De betrokken ambtenaren geven aan dat er gewerkt zal gaan worden aan een nieuw model voor de uitvoeringsovereenkomsten, waarin aandacht is voor de uitvoering van beleid en resultaten. Het tot stand brengen van andere prestatieafspraken vraagt volgens de instellingen ook om een andere benadering van de uitvoeringsovereenkomsten. Er moet binnen de overeenkomst ruimte zijn voor vernieuwing en

het omgaan met maatschappelijke ontwikkelingen. De rekenkamercommissie ziet dat aansluitend bij de initiatieven van de SWOS verbeteringen worden aangebracht in de uitvoeringsovereenkomst en andere documenten. De gemeente wordt in dit ontwikkeltraject als het ware meegenomen. Zowel de SWOS als IDEA hebben te maken met externe veranderingen die grote betekenis hebben voor de organisatie en de bedrijfsvoering. Voor de SWOS speelt de komst van de WMO en de mogelijke door de gemeente beoogde fusie met Balans. Bij IDEA is de bibliotheekvernieuwing en regiovorming bepalend. De gemeente heeft bij deze externe veranderingen tot taak haar opdrachtgeverrol helder in te vullen. De gemeente heeft nog geen plan om alle gewenste veranderingen van de uitvoeringsovereenkomsten in samenhang uit te voeren.

CONCLUSIE

- De instellingen zijn goed op de hoogte van het verloop van het gemeentelijke subsidieproces. Zowel de gemeente als de maatschappelijke instellingen hebben behoefte aan een andere invulling van de subsidierelatie en de daarbij behorende instrumenten. Er is geen (gezamenlijk) plan om verbeteringen uit te voeren. De gemeente heeft de afgelopen jaren haar werkwijze en rolopvatting onvoldoende aangepast aan de rol van modern opdrachtgever. De Beleidskaders worden ambtelijk niet vertaald naar opdrachten voor de eigen organisatie en de te subsidiëren instellingen. Het benoemen van de vraag (beleidsontwikkelingen, trends, klantgegevens) en het beschrijven van het beoogde resultaat op de gewenste resultaatgebieden ontbreekt.

4.4. Welke informatie moeten de gesubsidieerde instellingen op basis van de procesbeschrijvingen aanleveren?

De procesbeschrijvingen en bijbehorende checklisten geven geen duidelijkheid over de informatie die de instellingen moeten aanleveren. De Algemene subsidieverordening in combinatie met de uitvoeringsovereenkomsten geven het meeste inzicht. In de uitvoeringsovereenkomsten ligt soms meer vast aan prestatieafspraken en het leveren van informatie dan de instellingen doen. De wethouder geeft aan dat het college hier meer op zou kunnen en ook wil gaan sturen.

De gemeente stuurt in februari een brief aan de instellingen om vóór 1 april de aanvraag voor de structurele subsidie in te dienen met de bijbehorende begroting. Er worden in sommige gevallen formulieren meegestuurd, maar de aanvraag is op zich vormvrij. Er is recent vanuit de rechtmatigheidstoetsing wel een begeleidend schrijven vereist. In de brief van de gemeente worden de eisen genoemd voor de grondslag van de begroting. De begroting moet gebaseerd zijn op de jaarrekeningen van de voorgaande jaren, uitgaande van reële ramingen.

De subsidieaanvraag is vooral een financieel document.

Kengetallen moeten apart worden aangeleverd. Deze kengetallen zijn in de bijlage van de uitvoeringsovereenkomsten vastgelegd en bedoeld om de prestaties van de instelling inzichtelijk te maken. Bijvoorbeeld aantal leden en uitleningen bibliotheek, aantal cursussen, openingsuren wijkontmoetingscentra, aantal klusbezoeken.

Alles wat afwijkt van de aanvraag van de voorgaande jaren, moet ingediend worden als een aanvraag voor nieuw beleid. SWOS en IDEA hebben de afgelopen jaren aanvragen gedaan voor nieuw beleid. Bij IDEA staan deze activiteiten ook al in de begroting vermeld maar dan als 0-post.

IDEA is op basis van de uitvoeringsovereenkomst verplicht om vóór 1 september een jaarwerkplan in te dienen. Jaarlijks levert IDEA vóór 1 juni een activiteitenplan in, in de vorm van de jaarbrochure van de drie afdelingen zoals de Theatergids. Van ambtelijke zijde is daarover het volgende opgemerkt: voor 2008 is afgesproken dat er een koppeling moet komen tussen de raming van de gelden (begroting) en de activiteiten. Dit moet leiden tot een beter inzicht in hoe het subsidiegeld ingezet gaat worden. Dit punt is uit het rechtmatigheids-onderzoek voortgekomen. In de nieuwe uitvoeringsovereenkomst voor 2007 e.v. zal de afzonderlijke bepaling over het jaarwerkplan niet terugkomen. Er zal dan bij de begroting een activiteitenplan worden gevraagd.

Voor het jaar van uitvoeren en besteden van het subsidiegeld zijn er voor de diverse instellingen verschillende scenario's afgesproken over de tussentijdse rapportage.

Kijkend naar SWOS en IDEA:

In de uitvoeringsovereenkomsten met SWOS over de jaren 2004 en 2005 was niets afgesproken over tussentijdse rapportages en overleg. Voor het jaar 2006 is daar verandering in gekomen.

In de uitvoeringsovereenkomst 2006 is vastgelegd dat er kwartaalbesprekingen komen.

De wethouder en een bestuursdelegatie + directeur SWOS bespreken:

- a) De voortgang in de samenwerking / fusie met Balans;
- b) Prestaties op de activiteiten en voorzieningen;
- c) Beleidsontwikkeling;
- d) Effectmetingen.

In de overeenkomst is ook benoemd welke klanttevredenheidsonderzoeken en metingen van effectiviteit er in 2006 gaan plaatsvinden. Over de resultaten wordt gecommuniceerd met de gemeente. De bijlage van de uitvoeringsovereenkomst 2006 bevat een eerste prestatiegerichte beschrijving van de SWOS activiteiten en voorzieningen (producten en diensten). Er wordt ingegaan op doelstelling, methode, bereik & prestatie en de personele inzet per activiteit/voorziening.

Tevens staat vermeld dat in de jaarlijkse inhoudelijke verantwoording aansluiting wordt gezocht bij deze beschrijvingen.

Voor 2007 is er een begroting oude en nieuwe stijl ingediend. De nieuwe stijl begroting is een 'proeve van productfinanciering', met een indeling op basis van de WMO.

Bij IDEA is in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen dat 'de stichting het gemeentebestuur tussentijds op de hoogte houdt van haar activiteiten en prestaties'. Dit moet met een tweetal rapportages (in te dienen vóór 1 mei en 1 oktober) gebeuren.

De instelling en de geïnterviewden van ambtelijke zijde geven beiden hun eigen lezing over het omgaan met de tussentijdse rapportages. Een feit is dat de tussentijdse rapportages nu niet meer door IDEA worden ingediend. Toen IDEA met de rapportages stopte, kwam er geen reactie van de gemeente. Ambtelijk is bekend dat IDEA de opbouw van de rapportages, zoals beschreven is in de uitvoeringsovereenkomsten, te arbeidsintensief vindt. Het knelpunt hangt samen met het ontbreken van een inzichtelijke koppeling tussen middelen en activiteiten. De aan te leveren gegevens lopen niet gelijk op met de statistieken van IDEA (het theaterseizoen start bijvoorbeeld in september). En de eerste rapportage (vóór 1 mei) ligt vlak na het indienen

van de jaarrekening (1 april). IDEA wil de tussentijdse rapportages vervangen door een mondelinge tussentijdse toelichting. Dit zou passen in de nieuwe vorm voor het bestuurlijke overleg dat IDEA voorstaat.

Na afloop van het subsidiejaar leveren de instellingen vóór 1 april een jaarverslag en jaarrekening in. Door de gemeente zijn vooraf geen eisen gesteld aan of afspraken gemaakt over de opzet van het jaarverslag. Ter illustratie: In het jaarverslag van IDEA is per taakgebied (bibliotheek, theater, kunst) te lezen wat de activiteiten het afgelopen jaar zijn geweest. De teksten bevatten ook beknopte personele informatie en op enkele plekken is melding gemaakt van evaluaties (zoals evaluatieformulieren bij cursussen, de evaluatie van de inzet van het Cultuurpunt). Achter in het jaarverslag worden in diagramvorm allerlei gegevens over uitleen, bezoekersaantallen etc. gepresenteerd. In het jaarverslag staat geen financiële informatie. De financiële gegevens staan in de jaarrekening.

Voor alle instellingen geldt dat de beleidsmedewerker SOW het jaarverslag en de jaarrekening onderzoekt op relevante gegevens in relatie tot de uitvoeringsovereenkomsten. Er is tot nu toe geen directe samenhang tussen jaarrekening en het jaarverslag.

CONCLUSIES

- De door de instellingen aan te leveren informatie ligt in beperkte mate vast in procesbeschrijvingen of afspraken. En soms is het zo dat de aan te leveren informatie wel is vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst, maar niet door de instelling wordt geleverd. Van ambtelijke en bestuurlijke zijde wordt daar niet zichtbaar op gestuurd (bijstellen van de uitvoeringsovereenkomst of nalatigheid aan de orde stellen).
- Wat in de ogen van de gemeente een goed jaarplan is, is niet duidelijk. De gemeente werkt niet met modellen voor een Jaarwerkplan of Jaarverslag. De huidige Jaarverslagen van de instellingen omvatten vooral weet- of telgegevens en in mindere mate gegevens over sturing, trends en ontwikkelingen.
- Er is geen samenhang tussen de Jaarrekening en het Jaarverslag van een instelling (activiteiten en middelen) en tussen de afspraken (uitvoeringsovereenkomst) en de verantwoording daarover (doelen en resultaten).

4.5. Kan vanuit de informatie van de gesubsidieerde instellingen de relatie gelegd worden met de gemeentelijke doelstellingen en de beoogde resultaten?

Nee, onvoldoende.

Deze vraag is opgebouwd uit drie componenten:

- a) de gemeentelijke doelstellingen;
- b) de beoogde resultaten;
- c) aansluiting van de informatie van gesubsidieerde instellingen op doelen en beoogde resultaten.

a) Ten aanzien van de gemeentelijke doelstellingen:

De beleidskaders zijn belangrijk om richting te geven aan 'het veld'. De beleidsnota's geven de accenten aan voor de komende tijd. Er is, in lijn met artikel 9 van de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (verordening ex artikel 212 gemeentewet) een afspraak met de raad dat elke vier jaar een herijking, actualisering van de beleidsnota's plaatsvindt. Dit is niet consequent gedaan. De gemeente blijft zichtbaar achter met het formuleren van beleidskaders of wordt door de nieuwe ontwikkelingen ingehaald. Autonome ontwikkelingen zoals het aantal ouderen of ontwikkelingen in nieuwe wetgeving spelen sterk mee.

De gemeentelijke doelstellingen zijn veelal op een hoog abstractieniveau geformuleerd. Er wordt in de ambtelijke organisatie geen vertaalslag gemaakt van het beleid naar uitvoering (met bijvoorbeeld de doelboom-methode). Het vertalen van de gemeentelijke kaders naar meetbare doelstellingen en uitvoering die daarbij past, is daardoor lastig. Soest is daarin niet uniek en landelijk wordt er bijvoorbeeld intensief aan gewerkt in het WILL project (WILL = Welzijnsinformatie Landelijk en Lokaal; zie bijlage 4 voor een korte beschrijving). Er zijn bepaalde vaste doelstellingen of thema's zoals 'zelfredzaamheid van ouderen in stand houden' waar SWOS in haar activiteiten en informatievoorziening duidelijk op aansluit.

b) Ten aanzien van de beoogde resultaten:

Na het opstellen van beleid is het doorlopen van het subsidieproces de volgende fase. Met de subsidies kan de afdeling SOW het beleid gaan uitvoeren. Het geld is ook een machtsmiddel om te sturen. In Soest werken 11 instellingen binnen het kader van een uitvoeringsovereenkomst. De meeste uitvoeringsovereenkomsten zijn meer inspanningsovereenkomsten dan resultaatovereenkomsten.

IDEA heeft een uitvoeringsovereenkomst op naam van de Stichting Brede Bibliotheek. De uitvoeringsovereenkomst 2002 tot en met 2004 is voor 2005 en 2006 verlengd vanwege de onzekerheid rond de regiovorming (samenwerking met Zeist en De Bilt) en de bibliotheekvernieuwing. Dat betekent dat 'op de oude voet' is doorgegaan en er niet voor gekozen is om door de uitvoeringsovereenkomsten sturing te geven aan de beoogde vernieuwingen.

Bij IDEA ligt voor het onderdeel openbare bibliotheekvoorziening veel vast in landelijke bepalingen. Het beoogde kwaliteitsniveau en het aanbod van producten en diensten van de moderne bibliotheek is vastgelegd in de Richtlijn Basisbibliotheek. Hierin is de basis dienstverlening gedefinieerd en het streefniveau waar door middel van bibliotheekvernieuwing aan gewerkt gaat worden. De punten van de vernieuwingsagenda en de vastgestelde streefniveaus moeten nog een plek gaan krijgen in het afsprakenkader tussen de gemeente en IDEA.

Verder zal het proces rond de uitvoeringsovereenkomsten de komende jaren steeds meer inkoopachtige aspecten gaan krijgen. Ook de instellingen geven aan dat de prestatieafspraken herijkt moeten worden in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen.

c) Ten aanzien van de informatie van gesubsidieerde instellingen:

Het meeste inzicht in de realisatie van doelen en afspraken wordt verkregen via de Jaarrekening en het Jaarverslag van de instelling. Bij sommige instellingen is er sprake van

tussentijdse rapportages en bestuurlijk overleg. Ambtelijk wordt er een kort collegeadvies gemaakt om tot de subsidievaststelling te komen. Een inhoudelijke beoordeling van de resultaten en analyse van de trends ten behoeve van de raad ontbreekt.

De wettelijke en maatschappelijke ontwikkelingen versnellen momenteel de noodzaak om doelen en resultaten aan elkaar te koppelen en inzichtelijk te maken. Zowel van de kant van de gemeente als van de kant van de instellingen zijn de afgelopen tijd stappen gezet. Voor de SWOS is de WMO van grote invloed en de invoering genereert zo veel druk, dat de instelling hier niet om heen kan. De gemeente gaat de WMO taakgebieden immers aanbesteden. In vrij korte tijd is de productinformatie gewijzigd en wordt er geanticipeerd op de prestatievelen uit de WMO. De volgende stap is het herinrichten van de financiële administratie. Er is geen sprake van een planmatige aanpak bij de gemeente om tot deze verbeteringen van de bedrijfsvoering te komen.

CONCLUSIE

- Het is onvoldoende mogelijk inzicht te geven voor welke beleidsdoelen of beoogde maatschappelijke effecten de activiteiten van gesubsidieerde instellingen worden uitgevoerd. Dit komt doordat:
 - de benodigde beleidsbasis voor de subsidieverstrekking in sommige gevallen ontbreekt. De afgesproken actualisering en herijking van beleidsnota's wordt niet consequent gedaan. De gemeente wordt op sommige punten ingehaald door externe en autonome ontwikkelingen.
 - de beleidskaders veelal niet direct geschikt zijn om te vertalen naar de uitvoering. De verschillende beleidsdocumenten sluiten weinig op elkaar aan. De beoogde maatschappelijke effecten en doelen van de gemeente zijn onvoldoende meetbaar geformuleerd. Door deze werkwijze is het lastig een koppeling te maken tussen doelen, effecten, activiteiten en resultaten.
 - een inhoudelijke beoordeling van de resultaten en analyse van de trends ten behoeve van de raad ontbreekt. Deze stap in het subsidieproces is belangrijk omdat het aan de ene kant gaat om de subsidievaststelling en aan de andere kant een vertrekpunt aangeeft voor een nieuwe subsidieverlening.

4.6. Ondersteunt het subsidieproces een resultaatgerichte subsidiëring?

Nee, onvoldoende.

Zie ook beantwoording van vraag 5.

Begin 2004 heeft de raad de Kaderstelling Sociaal Beleid geformuleerd. De raad heeft het college daarbij opdracht gegeven een plan van aanpak te maken voor een andere subsidiebeoordeling en toetsing. Dit plan van aanpak heeft het college niet opgesteld.

De wethouder vindt de praktijk van de subsidiematerie weerbarstig. Er is sprake van een grote continuïteit bij het verstrekken van subsidies. Het gaat veelal om subsidiëring van instellingen met een monopoliepositie. Voor sommige diensten is er, op grond van wettelijke bepalingen, sprake van gedwongen winkelnering (inkoop educatie). Om een omslag (in het systeem en 'de hoofden') te realiseren, is er tijd nodig. De prioriteiten werden gelegd bij het doorvoeren van de

noodzakelijke juridische wijzigingen in het subsidiebeleid. De subsidieverordening moest onder invloed van de Algemene Wet Bestuursrecht worden aangepast. Ook de rechtmatigheidstoets van de accountant heeft zijn uitwerking. Het werkproces is veranderd en er wordt meer schriftelijk vastgelegd.

Het voortraject voor de subsidierelatie en de uitvoeringsovereenkomst ligt vast in de programmabegroting. Daarin wordt aangegeven: Wat willen we realiseren? Hoe meten we dit? Er zijn door de gemeenteraad en het college van B&W nog geen initiatieven genomen om de doelstellingen te verbeteren en oude elementen van de begroting te laten vallen. Zoals het kengetal 'het aantal geleverde maaltijden' dat in het kader van het ouderenbeleid wordt gehanteerd. Dit kengetal zegt weinig over de achterliggende beleidsdoelstelling 'het houden van contacten en voorkomen van vereenzaming.'

De ambtelijke contacten met de instellingen zijn zeer belangrijk. De beleidsmedewerker maakt in overleg met de instelling de uitvoeringsovereenkomst en voert het proces van subsidieverstrekking uit. Er is voor deze collegeperiode afgesproken dat de afdeling financiën een consulentenrol gaat vervullen voor de inhoudelijke afdelingen. De financiële component in de afspraken met een instelling moeten op deze manier meer aandacht krijgen. Denk daarbij aan kostprijsberekeningen of de verhouding overheadkosten/uitvoeringskosten.

CONCLUSIE

- De door de raad beoogde resultaatgerichte subsidiëring wordt niet ondersteund door het subsidieproces. De maatregelen die de afgelopen periode zijn genomen, zijn vooral gericht op het voldoen aan de rechtmatigheid. De ambtelijke contacten spelen een belangrijke rol bij het opstellen en wijzigen van de uitvoeringsovereenkomsten.

4.7. Kan de raad op basis van de informatie die zij krijgt, aan haar kaderstellende en controlerende taak bij het subsidieproces invulling geven?

(Zeer) Beperkt.

De basis voor het huidige subsidieproces is de vernieuwde algemene brede subsidieverordening 2006. De meeste specifieke bepalingen voor het welzijnsterrein uit de algemene subsidieverordening welzijn 1998 komen niet terug. Een vergelijking laat zien dat de raad daarmee enkele geschikte middelen om te sturen en controleren uit handen heeft gegeven of daarvoor een beroep moet doen op de Algemene Wet Bestuursrecht. Bijvoorbeeld: in de verordening zijn het opstellen van een welzijnsplan (besluit van de raad met een samenhangend geheel van beleidsvoornemens op het welzijnsterrein voor een periode van vier jaar) en een jaarlijks subsidieprogramma vastgesteld. Ten minste eenmaal in de vier jaar wordt in het plan een verslag opgenomen over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidiëring in de praktijk.

Er is nog niet op een andere wijze voorzien in het leveren van deze informatie aan de raad.

De raad zelf zoekt naar de invulling van de kaderstellende rol en kiest veelal voor een pragmatische of ad hoc werkwijze met subsidies. Het formuleren van resultaatgerichte doelen gebeurt onvoldoende. Een van de betrokken ambtenaren zei: Ik heb het nieuwe raadsprogram-

ma gelezen en probeer daar bruikbare aanknopingspunten uit te halen voor de actualisering van een beleidsnota. Dat is best lastig door het hoge abstractieniveau en de beperkte resultaatgerichtheid.

Deze constatering gaat ook op voor de visiedocumenten. De nieuwere documenten waarin de visie van de raad is vastgelegd (bijvoorbeeld Cultuurvisie 2004-2010), worden gezien als een raamwerk voor een breed werkveld. De inhoudelijke prioriteiten en keuzes moeten nog gemaakt worden. Eerst dan is het goed mogelijk een vertaling te maken van de visies naar de uitvoeringsovereenkomsten. Bij het onderzoek is er niet specifiek naar gekeken, maar in de stukken is niets aangetroffen dat wijst op het werken met een doelboom-systematiek in de ambtelijke organisatie. Met deze methode worden abstracte doelen steeds meer uitgewerkt naar operationele doelen (opdrachtformulering).

De rekenkamercommissie weet niet of er sprake is van een ontwikkeling, maar signaleert een tendens naar grotere beleidsmatige input vanuit de instellingen. De instellingen zelf komen met beleidsinitiatieven. De raad heeft een paar jaar geleden ervoor gekozen een adviseur seniorenbeleid bij de SWOS aan te stellen en geen beleidsmedewerker ouderenbeleid bij de gemeente. De instelling kreeg geld van de gemeente om een adviseur in dienst te nemen om bijdragen te leveren aan het gemeentelijke ouderenbeleid.

Bij IDEA is een vergelijkbare ontwikkeling met de Cultuurconsulent. De keuze voor deze functie kent weliswaar een andere achtergrond. De functie is ontstaan met een provinciale stimuleringsubsidie.

Er is in beide situaties geen bewuste keuze gemaakt voor:

- een bepaald organisatiemodel, waarin de rol van de raad en de instellingen voor de regievoering is bepaald of
- een inhoudelijke afweging over hoe als gemeente het werkveld bij de beleidsvorming te betrekken.

Van de zijde van de instellingen is opgemerkt dat de raad 'het voeling houden met' de instelling of werkbezoeken afleggen niet gestructureerd heeft georganiseerd. Er zijn wel contacten tussen de instellingen en de raadsleden. Onder het duale stelsel is het de bedoeling dat de raad meer 'de straat op kan gaan' om signalen van burgers en instellingen te krijgen. Door de raadsleden die zijn geïnterviewd, werd gezegd dat deze kant van het raadswerk nog onvoldoende gebeurt. In het nieuwe vergadermodel is er bij 'De Ontmoeting' in de werkwijze van de raad wel bewust ruimte ingebouwd om de contacten met de instellingen vorm te geven. De instellingen maken daar ook gebruik van.

Van de instellingen wordt door de raadsleden verwacht dat zij zelf klantonderzoek doen. Als instelling moet je weten wat je klanten willen of weten hoe de verschuivingen zijn. Vragen als: het dalende aantal leden van de bibliotheek, komt dit omdat er minder boeken zijn? Deze informatie geeft een instelling als onderbouwing bij begroting en jaarplan door aan de gemeente.

De raadsleden hechten waarde aan de uitvoeringsovereenkomsten en zijn zich ervan bewust dat de aansluiting van beleid op uitvoering beter moet. Deze overeenkomsten moeten voor hen werken als een prestatiecontract. De overeenkomsten worden door het college afgesloten. De raad heeft daar geen bemoeienis mee. De raad heeft wel behoefte aan periodieke overzichts-informatie.

De behandeling van de Voorjaarsnota is het moment waarop de raad kaders stelt voor de begroting en er afwegingen kunnen worden gemaakt. Er worden dan keuzes gemaakt die samenhangen met de randvoorwaarden van een subsidie. Zo is voor 2005 de loon- en prijsstijging niet toegekend, omdat de gemeente moest bezuinigen. Ook de instellingen krijgen daar dan mee te maken.

De begroting voor de raad (Programmabegroting) heeft als insteek het aangeven van de ontwikkelingen in een beleidsveld. Er worden in de begrotingshoofdstukken 7 en 8 (de relevante hoofdstukken voor dit onderzoek) geen gesubsidieerde instellingen genoemd. Dit heeft als reden:

- het abstractieniveau voor de raad ligt hoger; de aansturing van de instellingen ligt op het niveau van het college;
- het doorbreken van de focus van een raadslid op een instelling.

Voor de raad is de programmabegroting een belangrijk instrument. De onderdelen van SOW zijn in opzet en uitwerking nog niet goed ontwikkeld. Partijen zijn het erover eens, dat de informatie moet verbeteren. Over wie de initiatieven moet nemen om tot deze verbetering te komen, wordt verschillend gedacht.

Het algemene beeld uit de gesprekken is dat de raad niet heel streng of vernieuwend met haar controlerende taak bezig is. Een actieve rol is duidelijk zichtbaar als er bijzondere zaken spelen zoals destijds bij Balans. Vooral de kengetallen vormen de inhoudelijke informatie bij de Jaarrekening (Programmaverantwoording). Kwartaalrapportages, waarop de raad kan sturen, ontbreken. De raad beschikt niet over een inhoudelijke adviesnota met totaal overzicht van de afrekeningen met de instellingen. De controlerende rol van de raad richt zich sterk op de cijfers; de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid krijgt minder aandacht.

CONCLUSIES

- De raad wordt nu in de informatievoorziening onvoldoende gefaciliteerd om het subsidieproces op hoofdlijnen te kunnen volgen. De raad krijgt vooral informatie ter inzage (uitvoeringsovereenkomsten en Jaarverslagen).
- De raad zoekt naar de invulling van de kaderstellende rol en kiest veelal voor een pragmatische of ad hoc werkwijze met subsidies. De nieuwe visiedocumenten van de raad zijn een breed raamwerk. Een ambtelijke vertaling naar operationele doelen ontbreekt nog. De raad neemt weinig initiatief bij het 'voeling houden' met de instellingen en heeft in het verleden keuzes gemaakt om meer beleidsvorming bij de instellingen te stimuleren. Hoe vervolgens met deze beleidsinitiatieven van de instellingen wordt omgegaan, is niet vastgelegd.
- Wat betreft de ondersteunende middelen heeft de raad te weinig aanknopingspunten voor het invullen van haar kaderstellende en controlerende taak: De subsidieverordening is in 2005 gewijzigd van een algemene subsidieverordening welzijn naar een algemene brede subsidieverordening. Daarmee is de directe inzet van instrumenten op het welzijnsterrein vervallen. Er is nog niet op een andere wijze voorzien in het leveren van deze informatie aan de raad.

- De Programmabegroting en Programmaverantwoording zijn inhoudelijk nog onvoldoende ontwikkeld om voor de raad als sturingsinstrument te kunnen fungeren op het terrein van de subsidieverstrekking.

5. Beleidsgestuurde contractfinanciering

Voor dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van informatie uit het boek “Sturen op beleid en maatschappelijk ondernemen” en aanvullend materiaal van Stude Advies.

Het model van de beleidsgestuurde contractfinanciering (Bcf) bestaat uit tien stappen. Deze stappen zijn in 5.1. kort beschreven, om inzicht te krijgen in het model. Een belangrijk element in de toepassing van het model is het cyclisch werken. Ter visualisering is de beleidscyclus van Bcf opgenomen. De uitkomsten van de subsidievaststelling geven bruikbare informatie voor een nieuwe ronde van subsidieverlening. Daarmee wordt systematisch aan leren en verbeteren gewerkt. Deze manier van werken bevordert de resultaatgerichtheid van de subsidieverstrekking.

De rekenkamercommissie is zich ervan bewust, dat het om een ideaalmodel gaat dat niet volledig hoeft en kan worden toegepast. Heel verhelderend daarbij is het schema met een fasering van organisatieontwikkeling in relatie tot Bcf. In 5.2. is dit uitgewerkt voor de situatie in Soest. Deze positiebepaling is leidend voor de vervolgstappen die gezet kunnen worden en de aanbevelingen die de rekenkamercommissie daarvoor doet in hoofdstuk 6.

5.1. De tien stappen van beleidsgestuurde contractfinanciering

Stap 1: Politieke uitgangspunten en strategisch beleid

De overheid stelt het beleid op hoofdlijnen vast. Het kan hier gaan om het collegeprogramma, het sociaal structuurplan, het meerjaren welzijnsbeleid, politieke speerpunten, etc.

Instrumenten

- o Systematiek van lokaal sociaal beleid: de sociale structuurschets en het sociale structuurplan
- o Systematiek van monitoring van sociaal beleid
- o Systematiek van concretisering en het resultaatgericht formuleren van beleid

Stap 2: Analyse van de vraagzijde en aanbodzijde / marktonderzoek

Ten behoeve van het concretiseren van het beleid verzamelt de overheid periodiek informatie over de sociale kaart en de sociale behoeften. Dit kan via verschillende methodes, zoals het inventariseren van het bestaande productenaanbod, inventariseren van sociaal-demografische gegevens en registratiegegevens, behoefteonderzoek, monitoren, interactieve beleidsvorming, interpretatie en analyse van de gegevens in expertmeetings met professionals. Het is denkbaar dat gefaseerde analyses gemaakt worden per beleidsveld of per geografisch gebied. Het strategisch beleid op hoofdlijnen wordt geconfronteerd met de analyse van de sociale behoeften en de beschikbare expertise van maatschappelijke organisaties. De relevantie van het strategisch beleid wordt onderzocht en het beleid kan worden geconcretiseerd naar geografische gebieden en doelgroepen. Ook kunnen hiaten in het aanbod zichtbaar worden.

Instrumenten

- o Systematiek van lokaal sociaal beleid: de sociale structuurschets en het sociale structuurplan
- o Systematiek van monitoring van sociaal beleid
- o Systematiek van interactieve beleidsontwikkeling

Stap 3: De gemeente stelt een opdracht op

Op grond van de confrontatie van strategische beleid met de vraag- en aanbodanalyse formuleert de gemeente specifieke en operationele doelen en benoemt zij zo mogelijk concrete resultaatverwachtingen. Dit stelt de gemeente in staat gerichte opdrachten te formuleren per maatschappelijke organisatie. Zij kan opdrachten opstellen op doelstellend niveau, op het niveau van te leveren prestaties, over registratie en rapportage, kwaliteitsafspraken en aanvullende leveringsvoorwaarden. De opdracht kan gericht zijn op meerjarenafspraken (basisvoorzieningen) en korter durende afspraken (specifiekere sturing, innovatie).

Instrumenten

- o Een systematiek opdrachtverlening
- o Het instrumentarium voor Lokaal Sociaal Beleid
- o De subsidieverordening
- o Het stramien voor opdrachtformulering
- o De inrichting van de beleidscyclus voor opdrachtverlening,

Stap 4: Organisaties stellen een offerte op

De maatschappelijke organisatie stelt een offerte op, waarin de elementen van de opdracht terugkomen. Het bevat een tellend en een vertellend deel. Zichtbaar dient te worden:

- met welk aanbod de organisatie de doelen en resultaatverwachtingen van de gemeente wil bereiken
- wat de subsidiegrondslag is: de prestatie-eenheid
- welke kwantitatieve gegevens verder worden geregistreerd (teleenheden)
- de afspraken rond kwaliteit / aanvullende leveringsvoorwaarden
- de kostenverdeelstaat en de integrale kostprijs per product of prestatie.

Instrumenten

- o Het offertestramien: het onderdeel 'vertellen' en het onderdeel 'tellen'
- o De handleiding bij de offerte
- o Systematiek kostprijsberekening
- o Stramien productbegroting

Stap 5: Beoordeling offertes + begroting

De overheid en maatschappelijke organisaties voeren een offertegesprek. Hierbij zijn zowel de inhoud als de financiën onderwerp van gesprek. De offerte en de hierin beschreven aanpak en prijs moeten de overheid overtuigen.

Instrumenten

- o Checklist voor de beoordeling van offertes
- o Beroepsprocedure uit subsidieverordening

Stap 6: Het 'contract'; de voorwaarden voor subsidieverlening

Het contract wordt opgesteld. In feite komt dit binnen publiekrechtelijke verhoudingen neer op een beschikking tot subsidieverlening voorzien van voorwaarden/verplichtingen voor de subsidie-ontvanger. Ook worden in de beschikking de gevolgen geregeld in geval van afwijkende productie.

Instrumenten

- o Instrumenten voor planning & control
- o Het referentiemodel kwaliteitszorg
- o Intern gemeentelijk model voor contracten

Stap 7: Uitvoering van het contract, registratie

De uitvoering van het contract stelt eisen aan de bedrijfsvoering van de maatschappelijke organisatie; werk- en tijdregistratie en een systeem voor planning & control.

Instrumenten

- o Instrumenten voor planning & control
- o Registratiesystemen

Stap 8: Tussentijdse communicatie en bijstelling van het contract

De overheid (politiek en ambtelijke organisatie) en maatschappelijke organisaties voeren periodiek overleg over de voortgang van de contractuitvoering. Eventuele afwijkingen in de productieplanning worden besproken en tussentijdse interventies worden afgesproken. Ook kan de maatschappelijke organisatie hun klanten informeren over de dienstverlening en bijstellingen.

Instrumenten

- o Het afgesloten contract en de voorwaarden voor bijstelling daarin

Stap 9: Eindrapportage

De maatschappelijke organisatie stelt een rapportage conform offertemodel. In de eindrapportage komen zowel de inhoud (tellen van prestatie-eenheden en teleenheden en vertellen van resultaten van aanpak) als de financiën aan de orde. Ook kan de rapportage aanbevelingen voor de nieuwe contractperiode bevatten.

Instrumenten

- o Stramien voor rapportage uit het contract

Stap 10: Beoordeling en subsidievaststelling

Op grond van de geleverde prestaties wordt de subsidie vastgesteld. Bij minder geleverde prestaties wordt de subsidie lager vastgesteld.

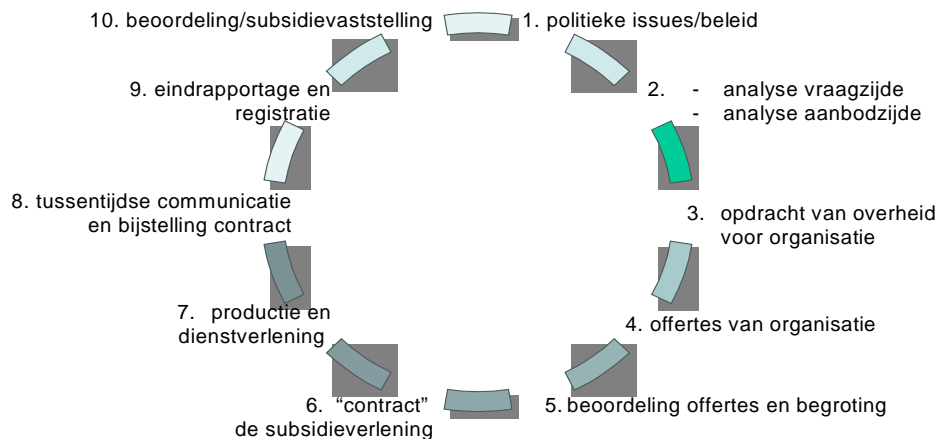
Op grond van de overige informatie (teleenheden, vertellende deel) wordt beoordeeld. Het betreft hier een beoordeling ten behoeve van het opstellen van een nieuwe opdracht.

Daarnaast vindt evaluatie plaats, gericht op de mate waarin de uitvoering heeft bijgedragen aan de beoogde gemeentelijke doelstellingen en resultaatverwachtingen.

Instrumenten

- o Checklist voor de beoordeling van jaarverslagen, eindrapportages en financiën
- o Stramien voor gemeentelijke rapportage aan de politiek

De beleidscyclus van beleidsgestuurde contractfinanciering



Als de bevindingen voor Soest (zoals beschreven in hoofdstuk 4) naast de tien Bcf-stappen worden gelegd, dan zijn op hoofdlijnen de volgende conclusies te trekken:

- Bij de uitvoering van het subsidieproces in Soest wordt onvoldoende gewerkt volgens een cyclisch proces. De subsidieverlening en de subsidievaststelling zijn bijna twee losse processen. De uitkomsten van de subsidievaststelling worden onvoldoende gebruikt om op beleidsmatig niveau en de nieuwe opdrachtverlening tot aanpassingen te komen. Systematische verbetering blijft daarmee achterwege.
- In samenhang daarmee valt op dat op twee cruciale momenten in de cyclus er ambtelijke documenten voor college en raad en de maatschappelijke instellingen ontbreken. Te weten de opdrachtverlening (stap 3) en de beoordeling/vaststelling met een advies (stap 10). De uitvoeringsovereenkomst in Soest vertoont nu weinig of geen samenhang met het achterliggende beleid. Tussen de abstracte beleidskaders en de concrete uitvoeringsafspraken mist de schakel van resultaatgerichte opdrachtverlening. Aan de hand van de opdrachtverlening kan op het moment van de subsidievaststelling beter worden beoordeeld of de instelling de afgesproken resultaten heeft behaald. En er vindt evaluatie plaats over de mate waarin de uitvoering heeft bijgedragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen. Deze informatie gaat naar de raad (beleidsbijsturing mogelijk) en wordt gebruikt voor het opstellen van een nieuwe opdrachtverlening.

5.2. Organisatieontwikkelingsfase in relatie tot Bcf

De rekenkamercommissie is zich ervan bewust, dat het bij Bcf om een ideaalmodel gaat dat op dit moment niet in volle omvang kan worden toegepast. Heel verhelderend daarbij is het schema met een fasering van organisatieontwikkeling in relatie tot Bcf. Aan de hand van dit schema is voor de situatie in Soest eenvoudig een positiebepaling mogelijk.

De vervolgstappen die gezet kunnen worden en de aanbevelingen die de rekenkamercommissie daarvoor doet in hoofdstuk 6, moeten aansluiten bij de fase van ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie en de maatschappelijke instelling.

ORGANISATIEONTWIKKELINGSFASEN & BELEIDSGESTUURDE CONTRACTFINANCIERING

	De gemeente	Maatschappelijke organisatie
Reactief	<p>De gemeente beschikt niet over geschreven beleid.</p> <p>Subsidie worden verstrekt op basis van historie.</p> <p>Er is veelal sprake van exploitatie- en soms van budgetsubsidie.</p>	<p>De maatschappelijke organisatie beschikt eigenlijk of niet meer dan over een soort activiteitenoverzicht.</p> <p>Er vindt geen tijds- en productieregistratie plaats.</p> <p>Bedrijfsvoering is vaak niet goed op orde.</p> <p>Financiële positie is veelal zwak.</p> <p>Men is meestal in grote mate afhankelijk van één financier.</p>
Actief	<p>De gemeente beschikt over los van elkaar staande beleidsnotities op verschillende beleidsterreinen.</p> <p>De beleidsdoelen zijn nog nauwelijks geformuleerd in te behalen resultaten of effecten.</p> <p>Er is voornamelijk sprake van budgetsubsidie.</p>	<p>De maatschappelijke organisatie beschikt over een productenboek en het product- en tijdsregistratie ingevoerd, waardoor men ook in staat is om een integrale (kost)prijs per product te berekenen.</p> <p>Bedrijfsvoering verbeterd.</p> <p>Financiële positie blijft zwak.</p> <p>Voornamelijk één financier.</p>
Proactief	<p>De gemeente beschikt over een integrale notitie sociaal beleid eventueel aangevuld met beleidsnotities op verschillende beleidsterreinen.</p> <p>De resultaten en effecten zijn SMART geformuleerd.</p> <p>Er vindt een overgang plaats naar prestatie- of productsubsidie.</p> <p>Bij nalatigheid van de maatschappelijke organisatie wordt ook daadwerkelijk afgerekend.</p>	<p>Het productenboek van de maatschappelijke organisatie is afgestemd op de landelijke branche indelingen.</p> <p>Producten en activiteiten zijn ondergebracht in interventiestrategie voor die gericht zijn op maatschappelijke behoeften.</p> <p>Interventiestrategieën zijn gekoppeld aan te behalen resultaten en te bereiken effecten.</p> <p>Bedrijfsvoering is op orde.</p> <p>Solide financiële positie.</p> <p>Meerdere financiers, maar in hoofdzaak gemeenten.</p>
Topprestatie	<p>De gemeente betreft burgers en samenwerkingspartners actief bij het ontwikkelen van het gewenste beleid.</p> <p>Zij worden ook betrokken bij de beoordeling of de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd worden.</p> <p>De gemeente heeft een systeem van monitoring ontwikkeld om de resultaten (korte en middenlange termijn) en effecten (lange termijn) van het gevoerde beleid zichtbaar te maken.</p> <p>Er vindt een overgang plaats naar resultaatsubsidie.</p> <p>Bij nalatigheid van de maatschappelijke organisatie wordt ook daadwerkelijk afgerekend.</p>	<p>De maatschappelijke organisatie werkt vraaggestuurd (door de inkopende overheid) en vraaggericht met de gebruikers.</p> <p>Er wordt horizontaal verantwoording afgelegd aan gebruikersgroepen en samenwerkingspartners in de verschillende ketens.</p> <p>Klanttevredenheidsonderzoeken worden door een extern bureau uitgevoerd.</p> <p>Bedrijfsvoering voortdurend in verbetering door actief kwaliteitsbeleid.</p> <p>Solide financiële positie.</p> <p>Ook andere financiers dan gemeenten dragen substantieel bij in de omzet van de maatschappelijke organisatie.</p>

CONCLUSIE

De gemeentelijke organisatie en de maatschappelijke organisatie bevinden zich vooral in de reactieve fase; met soms elementen uit de actieve fase.

De keuze van de rekenkamercommissie om bij 5.1. te focussen op twee stappen uit de Bcf-cyclus (stap 3 en 10) met bijbehorende documenten (opdrachtverlening en advies subsidiebeoordeling) hangt samen met de positiebepaling van de gemeentelijke en maatschappelijke organisatie. Met de invulling van deze twee stappen kan direct gewerkt worden aan concrete verbetering. Daarnaast is het belangrijk een gezamenlijk plan voor gemeente (zowel politiek bestuurlijk als ambtelijk) en instelling te maken om van de fase reactief in zijn geheel naar de fase actief te komen.

6. Samenvatting: Vraagstelling, conclusies en aanbevelingen

Hoofdvraag:

Waarborgt de inrichting van het huidige (nieuwe) subsidieproces het door de raad gewenste inzicht in de relatie tussen doelstelling en beoogde resultaten, prestaties van de instellingen en het budget?

Nee, onvoldoende.

CONCLUSIE 1

Vraag 1 - Wat staat er aan procesbeschrijvingen op papier?

- De huidige procesbeschrijvingen voor het proces van subsidieverstrekking zijn te typeren als een eerste aanzet en opgezet om te voldoen aan de rechtmatigheidstoets.
- Er zijn onduidelijkheden en gebreken in de procesbeschrijvingen die aan te merken zijn als fundamenteel. De samenhang tussen de verschillende instrumenten en informatiestromen is niet goed doordacht en uitgewerkt.
- De informatievoorziening aan de raad is niet of nauwelijks meegenomen bij de opzet van de procesbeschrijvingen.

AANBEVELING

- 1.1. De procesbeschrijvingen verbeteren en uitbreiden om de geconstateerde tekortkomingen weg te nemen; daarbij de informatievoorziening aan de raad betrekken.

CONCLUSIE 2

Vraag 2 - Hoe wordt er in de ambtelijke praktijk met de procesbeschrijvingen omgegaan?

- In de uitvoeringspraktijk spelen de uitvoeringsovereenkomsten een belangrijke rol. De wijze waarop met de overeenkomsten wordt gewerkt, geeft een beeld van willekeur of ad hoc optreden.
- Er is sprake van een grote continuïteit bij het verstrekken van subsidies. Het activiteiten-aanbod is in belangrijke mate historisch bepaald en verandert over het algemeen betrekkelijk weinig. De gemeentelijke systematiek van subsidieverlening bevestigt of versterkt deze continuïteit. De uitvoeringsovereenkomsten verwoorden 'het bestaand beleid'. Een integraal ambtelijk advies over een afweging tussen bestaand en nieuw beleid ontbreekt. Bij het collegevoorstel aan de raad is het beschikbare budget bepalend voor de keuzes.

AANBEVELINGEN

- 2.1. Het werken met en de inhoud van de uitvoeringsovereenkomsten in zijn geheel herzien en niet per uitvoeringsovereenkomst actualiseren. De afspraken in de overeenkomsten zullen het tweezijdige karakter moeten uitdrukken. Spreek vooraf duidelijk af hoe met afrekenen en mee- en tegenvallers wordt omgegaan.
- 2.2. De gemeente en de instelling moeten door gezamenlijk overleg in staat zijn keuzes te maken in het aanbod of te durven snijden (ook eenzijdig) als het aanbod niet meer relevant wordt bevonden. De oud voor nieuw discussie en de aanvragen voor nieuw beleid moeten een plaats krijgen in het subsidieproces.

CONCLUSIE 3

Vraag 3 - Wat weten de gesubsidieerde instellingen over het gemeentelijke subsidieproces?

De instellingen zijn goed op de hoogte van het verloop van het subsidieproces. Zowel de gemeente als de maatschappelijke instellingen hebben behoefte aan een andere invulling van de subsidierelatie en de daarbij behorende instrumenten. Er is geen (gezamenlijk) plan om deze verbeteringen uit te voeren. De gemeente heeft de afgelopen jaren haar werkwijze en rolopvatting onvoldoende aangepast aan de rol van modern opdrachtgever. De beleidskaders worden ambtelijk niet vertaald naar opdrachten voor de eigen organisatie en de te subsidiëren instellingen. Het benoemen van de vraag (beleidsontwikkelingen, trends, klantgegevens) en het beschrijven van het beoogde resultaat op de gewenste resultaatgebieden ontbreken.

AANBEVELINGEN

- 3.1. Gemeentelijke werkwijze en rolopvatting op korte termijn aanpassen aan de eisen van modern opdrachtgeverschap. In de aanbevelingen 3.2. t/m 3.4. wordt dit nader uitgewerkt.
- 3.2. In de uitvoeringsovereenkomsten afspraken opnemen over innovatie of het begeleiden van een ontwikkeltraject bij een instelling.
- 3.3. De gemeente zal, overeenkomstig de systematiek van beleidsgestuurde contract-financiering, voor de subsidieverlening moeten werken met een opdrachtformulering en bij de subsidievaststelling een advies moeten opstellen waarin wordt aangegeven of de beoogde doelen en resultaten zijn bereikt.
- 3.4. In de uitvoeringsovereenkomsten sancties opnemen als er door de instelling 'onder' gepresteerd wordt en stimulansen inbouwen bij prestaties die uitstijgen boven de afspraken (bonus/malus-systeem met begrenzingen).

CONCLUSIE 4

Vraag 4 - Welke informatie moeten de gesubsidieerde instellingen op basis van de procesbeschrijvingen aanleveren?

- De door de instellingen aan te leveren informatie ligt in beperkte mate vast in procesbeschrijvingen of afspraken. En soms is het zo, dat de aan te leveren informatie wel is vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst, maar niet door de instelling wordt geleverd. Van ambtelijke en bestuurlijke zijde wordt daar niet zichtbaar op gestuurd (bijstellen van de uitvoeringsovereenkomst of nalatigheid aan de orde stellen).
- Wat in de ogen van de gemeente een goed jaarplan is, is niet duidelijk. De gemeente werkt niet met modellen voor een Jaarwerkplan of Jaarverslag. De huidige Jaarverslagen van de instellingen omvatten vooral weet- of telgegevens en in mindere mate gegevens over sturing, trends en ontwikkelingen.
- Er is geen samenhang tussen de Jaarrekening en het Jaarverslag van een instelling (activiteiten en middelen) en tussen de afspraken (uitvoeringsovereenkomst) en de verantwoording daarover (doelen en resultaten).

AANBEVELING

- 4.1. De gemeente moet vooraf en bij belangrijke momenten tijdens de subsidiecyclus (Jaarplan, Jaarverslag) sturen op de inhoud van de informatie van de gesubsidieerde instellingen, waarbij samenhang tussen activiteiten-middelen en doelen-resultaten centraal staan.

CONCLUSIE 5

Vraag 5 - Kan er vanuit de informatie van de gesubsidieerde instellingen de relatie gelegd worden met de gemeentelijke doelstellingen en de beoogde resultaten?

- Het is onvoldoende mogelijk inzicht te geven voor welke beleidsdoelen of beoogde maatschappelijke effecten de activiteiten van gesubsidieerde instellingen worden uitgevoerd. Dit komt doordat:
 - de benodigde beleidsbasis voor de subsidieverstrekking in sommige gevallen ontbreekt. De afgesproken actualisering en herijking van beleidsnota's wordt niet consequent gedaan. De gemeente wordt op sommige punten ingehaald door de externe en autonome ontwikkelingen.
 - de beleidskaders veelal niet direct geschikt zijn om te vertalen naar de uitvoering. De verschillende beleidsdocumenten sluiten weinig op elkaar aan. De beoogde maatschappelijke effecten en doelen van de gemeente zijn onvoldoende meetbaar geformuleerd. Door deze werkwijze is het lastig een koppeling te maken tussen doelen, effecten, activiteiten en resultaten.
 - een inhoudelijke beoordeling van de uitvoeringsresultaten van de instelling en een analyse van de trends ten behoeve van de raad ontbreken. Deze stap in het subsidieproces is belangrijk, omdat het aan de ene kant gaat om de subsidievestiging en aan de andere kant een vertrekpunt aangeeft voor een nieuwe subsidieverlening.

AANBEVELINGEN

- 5.1. Zorg consequent voor een actueel beleidskader, waarin de inbreng van instellingen en burgers een plaats krijgt. Het zou nuttig zijn om een beleidsplanning te maken voor de welzijnsterreinen, waarin staat aangegeven waar de raad beleid wil maken of actualiseren (met prioritering etc.) en waarin is aangegeven hoe de samenhang tussen deze stukken wordt bewaakt.
- 5.2. De beleidskaders van de raad moeten door de ambtelijke organisatie worden vertaald naar een operationele opdrachtverlening voor de maatschappelijke organisaties.

Zie verder conclusie 3 en aanbeveling nr. 3.3.

CONCLUSIE 6

Vraag 6 - Ondersteunt het subsidieproces een resultaatgerichte subsidiëring?

- De door de raad beoogde resultaatgerichte subsidiëring wordt onvoldoende ondersteund door het subsidieproces. De maatregelen die de afgelopen periode zijn genomen, zijn vooral gericht op het voldoen aan de rechtmatigheid. De ambtelijke contacten spelen een belangrijke rol bij het opstellen en wijzigen van de uitvoeringsovereenkomsten.

AANBEVELINGEN

- 6.1. Bestuurlijk, ambtelijk en met de maatschappelijke organisaties samen een ontwikkeltraject starten om tot resultaatgerichte subsidiëring te komen. Enkele gezamenlijke activiteiten organiseren om elkaars taal en verwachtingen te kennen. Aan de hand van het schema 'de organisatieontwikkelingsfasen in relatie tot Bcf' een positiebepaling uitspreken en dit als vertrekpunt nemen.
- 6.2. Informatie gebruiken van en/of aansluiten bij landelijke initiatieven zoals het WILL-project (productenboeken, standaards voor kostprijsberekening enz.).

CONCLUSIE 7

Vraag 7 - Kan de raad op basis van de informatie die zij krijgt, aan haar kaderstellende en controlerende taak bij het subsidieproces invulling geven?

- De raad wordt nu in de informatievoorziening onvoldoende gefaciliteerd om het subsidieproces op hoofdlijnen te kunnen volgen. De raad krijgt over de subsidieverstrekking vooral informatie ter inzage (uitvoeringsovereenkomsten en Jaarverslagen).
- De raad zoekt naar de invulling van de kaderstellende taak en kiest veelal voor een pragmatische of ad hoc werkwijze met subsidies. De nieuwe visiedocumenten van de raad zijn een breed raamwerk. Een ambtelijke vertaling naar operationele doelen ontbreekt nog. De raad neemt weinig initiatief bij het 'voeling houden' met de instellingen en heeft in het

verleden keuzes gemaakt om meer beleidsvorming bij de instellingen te stimuleren (Adviseur seniorenbeleid, Cultuurconsulent). Hoe vervolgens met deze beleidsinitiatieven van de instellingen wordt omgegaan, is niet vastgelegd.

- Wat betreft de ondersteunende middelen heeft de raad te weinig aanknopingspunten voor het invullen van haar kaderstellende en controlerende taak: De subsidieverordening is in 2005 gewijzigd van een algemene subsidieverordening welzijn naar een algemene brede subsidieverordening. Daarmee is de directe inzet van instrumenten op het welzijnsterrein vervallen. Er is nog niet op een andere wijze voorzien in het leveren van deze informatie aan de raad.
- De Programmabegroting en Programmaverantwoording zijn inhoudelijk nog onvoldoende ontwikkeld om voor de raad als sturingsinstrument te kunnen fungeren op het terrein van de subsidieverstrekking.

AANBEVELINGEN

- 7.1. In overleg met de raad een systeem van informatievoorziening opbouwen ter ondersteuning van de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Betrek daarbij het punt van de gewijzigde verordening.
- 7.2. De raad kan de contacten met de instellingen meer systematisch vormgeven, waarbij expertise en ervaringen bijvoorbeeld aan de hand van een beleidsthema aan bod kunnen komen.
- 7.3. Het college opdracht geven een verbeterplan te maken om de documenten uit de begrotingscyclus inhoudelijk te versterken, zodat de raad kan sturen op de doelen en de realisering daarvan bij de subsidieverstrekking. (De Programmabegroting van de gemeenten Apeldoorn en Amersfoort zijn bruikbare voorbeelden.)
- 7.4. Op de belangrijke momenten in de begrotingscyclus, ter voorbereiding van het debat, ondersteuning voor de raadsleden bieden op de griffie. De gemeenteraad heeft een stimulerende rol te vervullen. In het begrotingsdebat en bij de behandeling van de jaarverslagen dient zij, (nog) meer dan nu gebeurt, aan te sturen op maatschappelijke doelen, prestaties en middelen alsmede inzicht in de relatie daartussen. Het gaat om een leerproces en dit kan helpen het raadsdebat meer te richten op de maatschappelijke effecten.

Overzicht van geïnterviewden

Bijlage 1

Er zijn gesprekken geweest met:

- Mevrouw M.A.A. Draaijer, beleidsmedewerker afdeling SOW
- Mevrouw E.M.M. Hamaker, beleidsmedewerker afdeling SOW
- De heer P.J. Gerth, Hoofd afdeling SOW
- De heer A.F.M. Krijger, wethouder ouderenbeleid en financiën
- Mevrouw E. Huberts, raadslid (VVD)
- Mevrouw I.M. Koomen-Beerman, raadslid (GGS)
- Mevrouw M.I. Sleurink, directeur SWOS
- Mevrouw M. Houkamp, directeur IDEA

Lijst van documenten die gebruikt zijn voor dit onderzoek

- Programmabegroting 2006-2009, Hoofdstuk 7 en 8, d.d. september 2005
- Productbegroting 7.2 en 8.7, maart 2006
- Raadsvoorstel 04-42 Kaderstelling Sociaal Beleid (2004/5427), versie mei 2004
- Ambtelijke notitie d.d. 31 oktober 2005 voor de commissie SOW van 7 december 2005

Stukken ten aanzien van ouderenbeleid en SWOS:

- Visie Ouderenbeleid, gemeente Soest, november 2002
- Stand van zaken uitvoering visie ouderenbeleid, februari 2004
- Overeenkomst budgetfinanciering 2004 inzake de Stichting Welzijn Ouderen Soest
- Overeenkomst budgetfinanciering 2005 inzake de Stichting Welzijn Ouderen Soest
- Uitvoeringsovereenkomst betreffende subsidiëring van de Stichting Welzijn Ouderen Soest in 2006
- Beleidsplan 2005-2008 Stichting Welzijn Ouderen Soest
- Begroting SWOS 2004 (SG/sg/031-03.bes)
- SWOS verantwoording 2004 (Jaarverslag en Jaarrekening, RvK/jdf/o5-018.bes)
- Adviesnota gemeente over SWOS subsidie 2004; ter kennisgeving aannemen Jaarverslag en Jaarrekening 2004 SWOS en vaststellen subsidie 2004 (SOW/2005/12475)
- Begroting SWOS 2005 (RvK/ar/04-022)
- SWOS verantwoording 2005 (MIS/ar/06-020.bes)
- Gemeentelijke brief over behandeling Jaarrekening SWOS 2005 (SOW//2006/4029)
- Gemeentelijke brief ontvangstbevestiging Evaluatie SWOS-activiteiten 2005 (MIS/dp/06-040 en SOW//2006/4031)
- Gemeentelijke brief verlening subsidie SOW 2006 (SOW//2005/14332, subsidiebeschikking)
- Gemeentelijke brief afwijzing nieuw beleid SWOS 2006 (SOW//2005/14561)
- Gemeentelijke brief aan SWOS t.b.v. subsidieaanvraag 2007 (d.d. 16/2/2006, SOW/bk)
- SWOS subsidiebegroting en aanvraag 2007 (MISar/06-018.bes)
- Gemeentelijke brief ontvangst subsidieaanvraag 2007 (SOW//2006/4016)

Stukken ten aanzien van cultuurbeleid en St. Brede Bibliotheek/IDEA:

- Gemeentelijke Notitie Kaderstelling Cultuurvisie 2004-2010, januari 2004
- Adviesnota gemeente Soest bij uitvoeringsovereenkomst 2002 t/m 2004 (SOW/2001/13593)
- Uitvoeringsovereenkomst betreffende de subsidiëring van de St. Brede Bibliotheek voor de periode 2002 tot en met 2004
- Adviesnota gemeente Soest verlenging uitvoeringsovereenkomst 2002 t/m 2004 voor het jaar 2005 met bijbehorende brief (SOW/2005/2012 en SOW//2005/2547)
- Adviesnota gemeente Soest verlenging uitvoeringsovereenkomst 2002 t/m 2004 voor het jaar 2006 (SOW/2005/14522)
- Verslag overleg gemeente bestuur - IDEA van 17 juni 2005
- IDEA jaarverslag 2004
- IDEA Jaarverslag 2005
- Activiteitenboekje Theater IDEA 2005/2006
- Jaarrapport IDEA 2004

- Jaarrapport IDEA 2005


- Gemeentelijke brief over B&W besluit ter instemming van aanvraag subsidie bibliotheekvernieuwing 2006-2007 bij de provincie Utrecht (SOW//2006/2931)
- Gemeentelijke brief subsidieverlening 2006 (SOW//2005/14573, subsidiebeschikking)

- Procesbeschrijving subsidieverlening incidentele subsidies versie 3.0 d.d. 15-11-2005
- Procesbeschrijving subsidievaststelling incidentele subsidies versie 1.1 d.d. 15-11-2005
- Procesbeschrijving subsidieverlening structurele subsidies versie 3.0 d.d. 15-11-2005
- Procesbeschrijving subsidievaststelling structurele subsidies versie 1.1. d.d. 15-11-2005
- Checklist subsidievaststelling Soest versie 1.0 d.d. 4-11-2005
- Checklist subsidieverlening Soest versie 1.0 d.d. 4-11-2005
- Overzicht subsidies 2006 (SOW/2005/11212)
- Algemene subsidieverordening welzijn d.d. 14/15 oktober 1998 (RV 98-90) in werking getreden 1 januari 1999
- Algemene subsidieverordening Soest d.d. 23 juni 2005 (RV 05-58) in werking getreden 1 januari 2006
- Beleidsregels welzijn 2005 (uitvoeringsregels ogv Algemene subsidieverordening welzijn) d.d. 2 november 2004
- Kaderstelling Sociaal Beleid gemeente Soest; notitie van de raads werkgroep sociale visie d.d. 22 januari 2004
- Overzicht uitvoeringsovereenkomsten d.d. 2 maart 2006 (SOW/2006/2075) op 7 maart door het college van B&w voor kennisgeving aangenomen; aansluitend ter inzage voor de raad

Andere bronnen voor het onderzoek

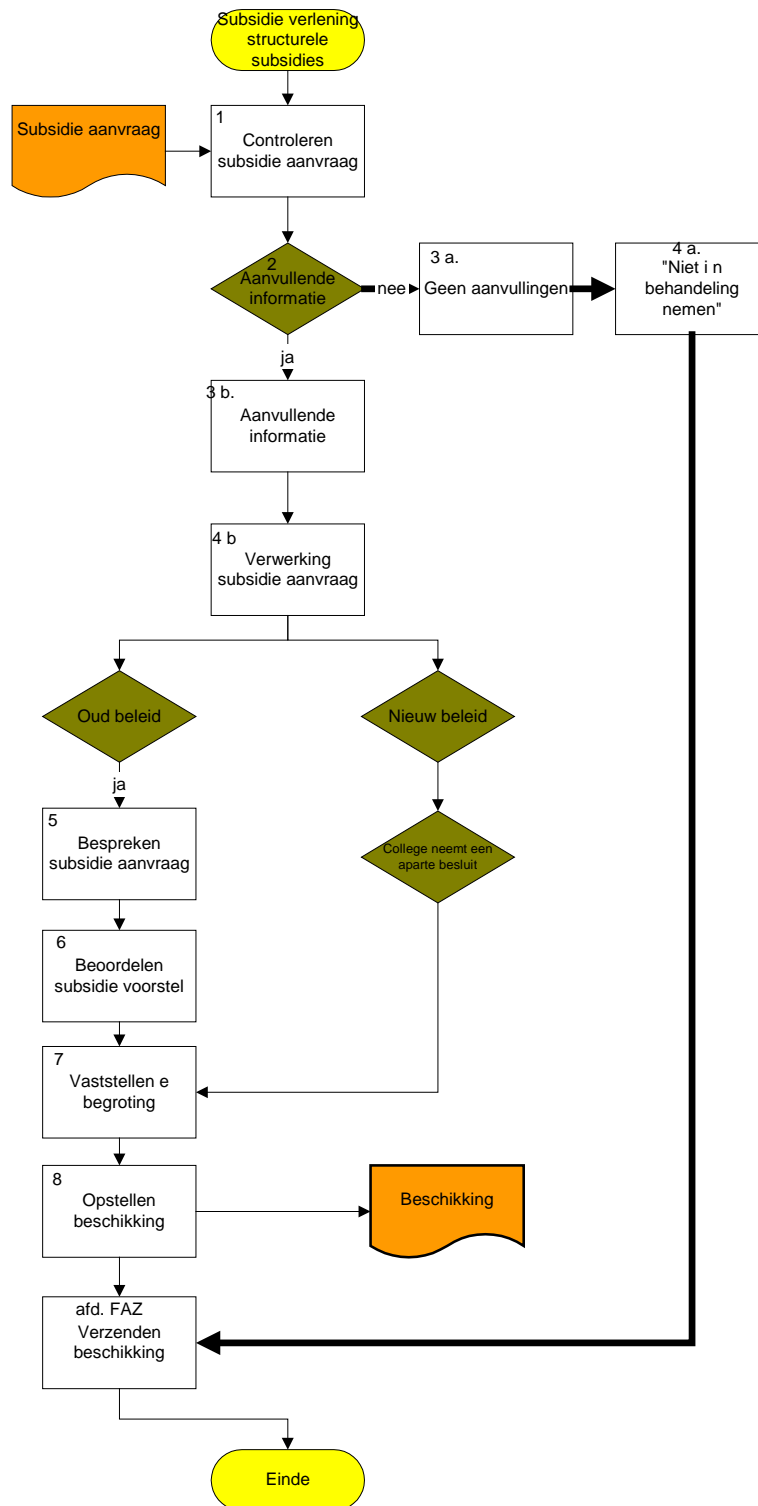
- Boek: Sturen op beleid en maatschappelijk ondernemen, januari 2003
- Algemene subsidieverordening van de gemeente Heerenveen (45.000 inwoners), inwerkingtreding 1 januari 2005;
- Algemene subsidieverordening van de gemeente Zeist (60.000 inwoners), inwerkingtreding 1 januari 2005;
- Algemene subsidieverordening van de gemeente Woerden (48.000 inwoners), inwerkingtreding 1 januari 2005;
- Rekenkameronderzoek Almere: Verdeel en beheers, onderzoek proces subsidieverstrekking, september 2004
- Rekenkameronderzoek Enschede, december 2004
- Rekenkameronderzoek Zeist: Tussen: Sturen op Afstand en Afstand van Sturen'. Het subsidiebeleid van de gemeente Zeist 2002-2004 onderzocht, februari 2006
- Rekenkameronderzoek Deventer: Doel in zicht, februari 2006
- Rekenkameronderzoek Amersfoort: Sturen op vertrouwen, maart 2004
- Rekenkameronderzoek subsidiebeleid van de gemeenten Beverwijk en Velsen, juli 2005

**ALGEMENE
SUBSIDIEVERORDENING V.A.
1 JANUARI 2006**

	Algemene Subsidieverordening Soest Subsidieverlening structurele subsidies	
	Versie : 3.0	Afdeling:SOW
	Status : Definitief	
	Datum : 15-11-2005	

Algemene Subsidieverordening Soest

Processchema:





PROCESBESCHRIJVING
Algemene Subsidieverordening Soest

Versie : 3.0


Status : Definitief

Datum : 15-11-2005


Afdeling:
SOW

Onderwerp:
Subsidieverlening
structurele subsidies

nr.	Verantwoordelijk functionaris	Globale activiteit	Omschrijving
1.	Aanvrager	Indienen subsidie aanvraag	De aanvrager dient een subsidieverzoek conform de subsidieverordening in. Het verzoek moet uiterlijk vóór 1 april, voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd, zijn ingediend, tenzij het een aanvraag is genoemd in artikel 5 lid 2 van de verordening. De aanvraag moet o.a. voorzien zijn van: <ul style="list-style-type: none"> - een begroting - rekeningen (alleen bij de eerste aanvraag) - statuten (alleen bij de eerste aanvraag)
2.	Medewerk(st)er SOW	Aanvullen/opvragen van informatie	De medewerk(st)er beoordeelt de begroting, rekeningen en statuten aan de hand van de Algemene Subsidieverordening Soest en of nog aanvullende informatie nodig is. Deze moet dan schriftelijk opgevraagd worden.
3a.	Aanvrager	Geen aanvulling	De aanvrager levert niet de beoogde informatie om de aanvraag voldoende te kunnen beoordelen.
4a.	Medewerk(st)er SOW	Niet verder in behandeling nemen	De medewerk(st)er neemt het subsidie verzoek niet verder in behandeling. Er wordt een schriftelijk advies aan het College voorgelegd. Een beschikking wordt opgesteld, waarin het "niet in behandeling nemen" van het verzoek wordt vastgesteld.
3b.	Aanvrager	Aanleveren informatie	De aanvrager levert de extra informatie aan.
4b.	Medewerk(st)er SOW	Verwerking subsidie aanvraag	De medewerk(st)er voert een controle van de subsidie aanvraag uit. Bij de beoordeling en de verwerking worden de aanvullende stukken gevoegd bij de aanvraag. Gelet wordt op de volgende punten: <ul style="list-style-type: none"> - nieuw verzoek of voortzetting andere jaren - het verzoek moet voldoen aan het beleid - het verzoek moet passen binnen de beschikbare subsidies Het subsidiebudget wordt opgenomen in het voorstel conceptbegroting. Nieuw beleid wordt via een afzonderlijke procedure aan de gemeenteraad via B&W voorgelegd.

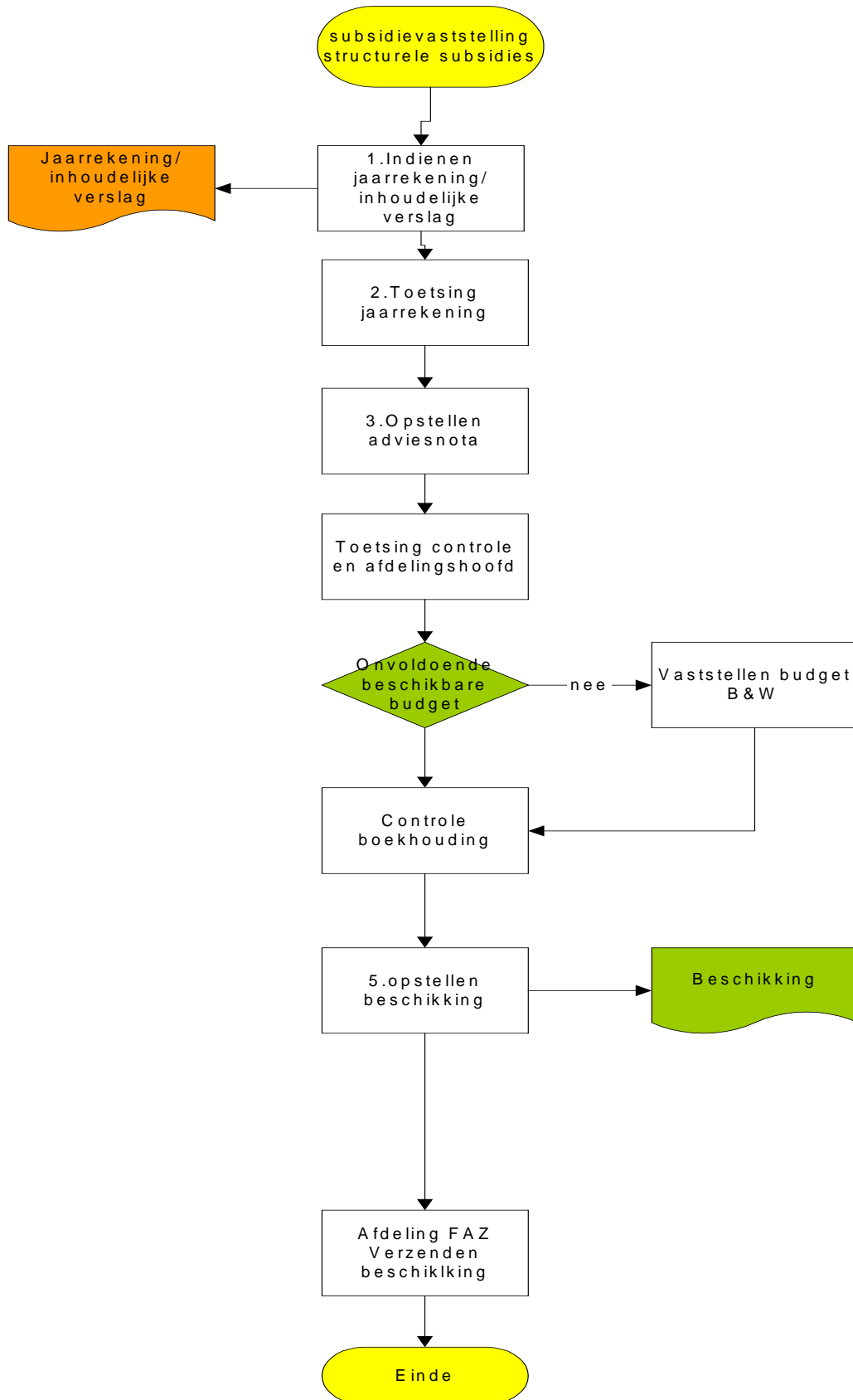
	PROCESBESCHRIJVING	
	Algemene Subsidieverordening Soest	
	Versie : 3.0	Afdeling: SOW
	Status : Definitief	
Datum : 15-11-2005	Onderwerp: Subsidieverlening structurele subsidies	

nr.	Verantwoordelijk functionaris	Globale activiteit	Omschrijving
5.	Afdelingshoofd SOW	Bespreken subsidie aanvraag	Het afdelingshoofd SOW bespreekt met de secretaris of adjunct-secretaris de conceptafdelingsbegroting.
6.	College B&W	Beoordelen subsidie voorstel	De conceptafdelingsbegroting wordt via management/directie voorgelegd aan B&W. Vragen of opmerkingen die door management/directie of door B&W worden gesteld kunnen mondeling en/of schriftelijk worden toegelicht.
7.	Gemeenteraad	Vaststellen begroting	Op voorstel van B&W wordt de conceptbegroting door de gemeenteraad vastgesteld. Vragen of opmerkingen die de gemeenteraad stelt kunnen mondeling en/of schriftelijk worden toegelicht.
8..	Medewerk(st)er SOW	Opstellen beschikking	De medewerk(st)er stelt een beschikking (negatief/positief) op. In de beschikking is aangegeven: 1. Inhoud en motivering van het besluit 2. De eventuele voorschotten. 3. De nader te stellen voorwaarden. 4. Bezwaar en beroep termijnen. De beschikking wordt door gemandateerde ondertekend


	PROCESBESCHRIJVING Subsidievaststelling structurele subsidies	
	Versie : 1.1	Betrokken afdelingen: SOW
	Status : Definitief	Pagina 2 van 3
Datum : 15-11-2005		

Algemene subsidieverordening Soest

1. Processchema



Procesbeschrijving

	PROCESBESCHRIJVING SUBSIDIEVASTSTELLING STRUCTURELE SUBSIDIES GEMEENTE SOEST	
	Versie : 1.1	Betrokken afdelingen: SOW en F&B
	Status : Definitief	
Datum : 15-11-2005	Pagina 3 van 3	

Toelichting

nr.	Verantwoordelijk functionaris	Globale activiteit	Omschrijving
1.	Subsidie ontvanger	Indienen jaarrekening en inhoudelijke verslag	Uiterlijk op 1 april na afloop van de periode waarvoor subsidie is verleend moet de subsidie ontvanger de jaarrekening met bijbehorende stukken indienen. In de jaarrekening wordt een overzicht gegeven van: <ol style="list-style-type: none"> 1. De totaal verleende subsidie 2. Verantwoording van de prestaties 3. Inhoudelijk jaarverslag
2.	Medewerk(st)er SOW	Toetsing jaarrekening/ inhoudelijke verslag	De medewerk(st)er voert een controle uit (rechtmatigheidstoets). Op basis hiervan wordt de subsidievaststelling berekend.
3.	Medewerk(st)er SOW	Opstellen adviesnota	De medewerk(st)er stelt een adviesnota op. Als bijlage wordt de jaarrekening bijgevoegd.
4.	Medewerk(st)er SOW	Beschikbaar budget	De medewerk(st)er toetst de subsidie aanvraag. Is er budget aanwezig dan (via mandatering) afdelingshoofd SOW akkoord. Is er geen budget of wordt de jaarrekening niet goedgekeurd dan moet B&W een beslissing nemen over de toekenning.
5.	Medewerk(st)er SOW	Opstellen beschikking	De medewerk(st)er stelt de beschikking op met daarin opgenomen het besluit dat door B&W is genomen. In de beschikking is aangegeven of het een positief dan wel negatief besluit betreft.

WILL staat voor Welzijn Informatie Lokaal en Landelijk

Missie van het project

De gemeenten en lokale instellingen nemen het voortouw in het gezamenlijk ontwikkelen en gebruiken van landelijk geaccepteerde instrumenten voor het definiëren, meten en waarderen van prestaties bij de contractering en uitvoering van welzijnswerk.

Er wordt gewerkt met een zogenaamde lokale combinatie van een gemeente en de binnen haar grenzen opererende welzijnsinstelling. De combinatie aanvaardt een ambitieuze gezamenlijke doelstelling: op het gebied van de uitvoering, doelgerichtheid en doelmatigheid zo snel mogelijk en blijvend tot de Nederlandse top behoren. De combinatie neemt deel aan benchmarking.

Het WILL project heeft een aantal opdrachten mee gekregen. De twee belangrijkste zijn:

- a. Realiseer dat ultimo 2006 in 300 gemeenten in Nederland een geformaliseerd proces van definiëren, meten en waarderen van prestaties bij de contractering en uitvoering van welzijnswerk wordt toegepast. Dat het proces voor zowel gemeente als instelling leidt tot bruikbare informatie met betrekking tot de (voortgang van) productie van welzijnsinstellingen.
- b. Realiseer een zodanige standaardisering op vorm en inhoud van de lokale subsidie-contracten en productierapportages van instellingen, dat benchmarking op bovenlokaal en landelijk niveau mogelijk is.

Overzicht met korte toelichting van de tien kenmerken van Bcf**1. Sturing vanuit de politieke organen**

Het nemen van een sturende rol als overheid begint met de wil om te sturen op politiek niveau. Het verlenen van subsidie wordt gezien als een instrument waarmee politieke sturing gegeven wordt aan maatschappelijke doelstellingen. Bij toepassing van Bcf wil de politiek inzicht in de omgevingsfactoren en de resultaten die geboekt worden en inzicht in de doelmatigheid en effectiviteit van de uitvoering van het beleid. De politiek concentreert zich daarbij op de hoofdlijnen. De politiek wil betrokken worden bij het totstandkomen van sociaal beleid en het beoordelen van de effectiviteit ervan. Niet voor niets wordt er door rekenkamers geconcludeerd dat er zowel op het terrein van de aansturing als met betrekking tot de verantwoording voor het openbaar bestuur veel valt te verbeteren.

2. Een ondernemende ambtelijke organisatie

Wanneer een ambtelijke organisatie kiest voor een scharnierfunctie tussen politiek en samenleving op het terrein van maatschappelijk ondernemen ontstaat een ander type organisatie. Meer strategisch, minder beheersmatig en meer naar buiten gericht. Er moet een vanzelfsprekende ambitie bij de ambtelijke organisatie aanwezig zijn om zich te profileren als publieke ondernemer. Een ondernemer die maatschappelijke analyses en keuzes voorlegt aan de politiek en contracten controleerbaar tot uitvoer wil brengen. De werkprocessen tussen de ambtelijke organisatie, de politiek en de samenleving zullen veranderen en dit zal leiden tot een geïnspireerde samenwerking.

3. Het toepassen van beleidsanalyse én vraaganalyse

De opdrachtverlening door de overheid is bij Bcf gebaseerd op beleidsanalyse én vraaganalyse. Deze twee elementen vullen elkaar aan. Vraaganalyse of omgevingsverkenning is het bijstellen van beleid, het concretiseren van beleid en het verkrijgen van aanwijzingen over de uitvoering van het beleid. Beleidsanalyse is de analyse van staand beleid in uitvoering.

4. Een heldere en zakelijke relatie

Er wordt vormgegeven aan een heldere en zakelijke relatie tussen de gemeente als opdrachtgever en de maatschappelijke organisatie als opdrachtnemer op basis van onderscheiden taken en verantwoordelijkheden.

5. Een interactieve werkwijze

Er wordt vormgegeven aan een taakverdelende samenwerking tussen de overheid, maatschappelijke organisaties en burgers. De taakverdelende samenwerking kan diverse vormen aannemen. Variërend van taaksplitsing tot coproductie.

De aard van de zakelijke relatie en de taakverdeling is ook afhankelijk van het feit of wordt gekozen voor een model van open aanbesteding of voor duurzaam partnerschap.

6. Een cyclisch traject

Het proces van Bcf is onder te verdelen in tien stappen. Het traject van contractvorming is erop gericht, om de zakelijke relatie tussen de overheid als opdrachtgever en organisaties als opdrachtnemers zo transparant, hanteerbaar en controleerbaar mogelijk te maken. Het traject, het proces en de toepassing van de instrumenten zijn waarborgen voor het tot stand komen van de juiste doelen, de beste aanpak, een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit, en een adequate beoordeling van prestaties en resultaten.

7. Samenhang tussen beleid en financiën

In de Bcf-methodiek worden de prestaties die maatschappelijke organisaties offereert in de offertes, gekoppeld aan beleidsdoelen zoals die in de opdracht door de gemeente zijn vermeld. De prestaties zijn voorzien van integrale kostprijzen. Door deze aanpak wordt zichtbaar welke (financiële) inspanningen en prestaties geleverd worden per beleidsonderdeel.

8. Versterking ondernemerschap en bedrijfsvoering bij de organisaties

Invoering van Bcf betekent ook een versterking van het ondernemerschap en de bedrijfsvoering van organisaties. Maatschappelijke organisaties moeten offertes kunnen opstellen, waarin inzicht wordt geboden in de producten en diensten en de kosten daarvan. Dit betekent dat hogere eisen gesteld zullen worden aan de administratieve organisatie, registratie en planning & control. Daarnaast dienen maatschappelijke organisaties zich te ontwikkelen tot strategische partners van de overheid. Marktonderzoek, productontwikkeling en vraaggericht werken gaan deel uit maken van de bedrijfsvoering. Gezien de eisen die de overheid in het kader van Bcf aan organisaties zal stellen, zal schaalvergroting soms enigszins noodzakelijk zijn.

9. Daadwerkelijke afrekening en beoordeling binnen marktwerking

Door toepassing van Bcf ontstaat de mogelijkheid om daadwerkelijk te beoordelen en af te rekenen. Afrekenen gebeurt op basis van afgesproken prestaties. De beoordeling is gebaseerd op de behaalde resultaten, effecten en overige afspraken. Het niet nakomen van de overeengekomen prestaties kan in principe leiden tot korting bij de subsidievestiging en verbreking van de relatie. Bcf kan toegepast worden bij duurzame verhoudingen, maar ook bij open aanbesteding. De basisopdrachten lijken zich minder te lenen voor open aanbesteding vanwege het duurzame karakter van dit aanbod. Meer mogelijkheden voor marktwerking zijn er met betrekking tot projectmatige en situationeel gebonden vormen van dienstverlening. Selectieve marktwerking kan hierbij leiden tot een concurrentieprikkel.

10. Maatwerk als basis

Bcf is een ideaal typisch model. Op grond daarvan kan de systematiek gehanteerd worden in alle subsidierelaties (subsidieverlening en vaststelling). Er zal echter steeds sprake moeten zijn van maatwerk.