

RAPPORT

ONDERZOEK NAAR HET SUBSIDIEBELEID  
GEMEENTE BEVERWIJK EN GEMEENTE  
VELSEN  
REKENKAMERCOMMISSIE BEVERWIJK EN  
REKENKAMERCOMMISSIE VELSEN

Utrecht, 22 april 2005

Marion Wiendels  
Annemiek Jansen  
Maxim ter Hedde

ONDERZOEK NAAR HET SUBSIDIEBELEID  
 GEMEENTE BEVERWIJK EN GEMEENTE  
 VELSEN  
 REKENKAMERCOMMISSIE BEVERWIJK EN  
 REKENKAMERCOMMISSIE VELSEN

INHOUD

Blz.

I.	INLEIDING .....	I
	1.1 VRAAGSTELLING .....	1
	1.2 WERKWIJZE.....	2
	1.3 DEFINITIES VAN WELZIJN.....	2
	1.4 ONDERZOEKSMETHODIEKEN .....	4
	1.5 ONDERZOEKSKADER.....	7
	1.6 SOORTEN SUBSIDIES .....	8
	1.7 LEESWIJZER .....	9
2.	SUBSIDIEBELEID BEVERWIJK: INLEIDING.....	11
	2.1 TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN BIJBEHORENDE KENNIS .....	11
	2.2 SUBSIDIESTROMEN .....	13
3.	DOELBOOMANALYSE: RELATIE TUSSEN DOELEN EN ACTIVITEITEN .....	14
	3.1 RELEVANTE DOCUMENTEN .....	14
	3.2 MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN EN DOELEN VAN HET BELEID: OVERZICHT .....	14
	3.3 RESULTATEN EN ACTIVITEITEN.....	16
	3.4 ALGEMENE CONCLUSIES DOELBOOMANALYSE.....	17
4.	RESULTATEN BCF-ANALYSE: INRICHTING VAN HET SUBSIDIEPROCES.....	18
	4.1 INPUT INSTELLINGEN (STAP 1) .....	18
	4.2 BELEIDSSTURING (STAP 2) .....	19
	4.3 MARKTANALYSE, MARKTWERKING (STAP 3) .....	20
	4.4 INSTELLINGEN FORMULEREN EEN ACTIVITEITENAANBOD DAT AANSLUIT BIJ HET DOOR DE GEMEENTE GEFORMULEERDE BELEID (STAP 4).....	21
	4.5 HET AANBOD VAN INSTELLINGEN WORDT BEOORDEELD (STAP 5).....	22
	4.6 OVER HET AANBOD WORDT ONDERHANDELD (STAP 6) .....	23
	4.7 DE UITKOMSTEN VAN DE ONDERHANDELINGEN WORDEN VASTGELEGD IN MEETBARE PRODUCTEN EN RESULTATEN (STAP 7) .....	25

4.8	INSTELLINGEN VOEREN UIT EN ZIJN ZELF VERANTWOORDELIJK VOOR HUN BEDRIJFSVOERING (STAP 8) .....	25
4.9	TUSSENTIJDEN OVERLEG (STAP 9) .....	26
4.10	INSTELLINGEN LEGGEN VERANTWOORDING AF OVER DE DOOR HEN VERRICHTTE ACTIVITEITEN EN GEREALISEERDE RESULTATEN, DOELEN EN EFFECTEN (STAP 10) .....	27
4.11	GEMEENTE CONTROLEERT ACHTERAF (STAP 11) .....	28
5.	INSTRUMENTARIUM SUBSIDIEBELEID.....	30
5.1	INVENTARISATIE INSTRUMENTARIUM .....	30
5.2	TOELICHTING ASV .....	31
5.3	CONCLUSIE .....	31
6.	ROL VAN DE RAAD BIJ SUBSIDIEBELEID .....	33
6.1	INLEIDING .....	33
6.2	KADERSTELLING EN CONTROLE.....	33
6.3	TAAKVERDELING.....	35
6.4	AANSTURING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING (GR) .....	36
7.	SAMENVATTING: BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN.....	38
8.	AANBEVELINGEN GEMEENTE BEVERWIJK .....	42
8.1	KOPPELING TUSSEN BELEIDSDOELSTELLINGEN EN GESUBSIDIEERDE ACTIVITEITEN .....	42
8.2	ROL VAN DE RAAD.....	43
8.3	HET SUBSIDIEPROCES .....	44
8.4	INSTRUMENTARIUM .....	45
9.	SUBSIDIEBELEID VELSEN: INLEIDING.....	48
9.1	TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN BIJBEHORENDE KENNIS .....	48
9.2	OMVANG EN VERDELING SUBSIDIESTROMEN .....	49
10.	RESULTATEN DOELBOOMANALYSE: EFFECTEN, DOELEN EN ACTIVITEITEN .....	50
10.1	RELEVANTE DOCUMENTEN .....	50
10.2	MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN EN DOELEN VAN HET BELEID .....	50
10.3	RESULTATEN EN ACTIVITEITEN.....	52
10.4	ALGEMENE CONCLUSIES DOELBOOMANALYSE.....	55
11.	RESULTATEN BCF-ANALYSE: HET SUBSIDIEPROCES .....	57
11.1	INPUT INSTELLINGEN (STAP 1) .....	57
11.2	BELEIDSSTURING (STAP 2) .....	59
11.3	MARKTANALYSE, MARKTWERKING (STAP 3) .....	60

11.4	INSTELLINGEN FORMULEREN EEN ACTIVITEITENAANBOD DAT AANSLUIT BIJ (CONCRETISERING IS VAN) HET DOOR DE GEMEENTE GEFORMULEERDE BELEID (STAP 4) .....	61
11.5	HET AANBOD VAN DE INSTELLINGEN WORDT BEOORDEELD DOOR DE GEMEENTE (STAP 5) .....	61
11.6	OVER HET AANBOD WORDT ONDERHANDELD DOOR DE GEMEENTE EN DE INSTELLING (STAP 6) .....	63
11.7	DE UITKOMSTEN VAN DE ONDERHANDELINGEN WORDT VASTGELEGD IN MEETBARE PRODUCTEN EN RESULTATEN (STAP 7) .....	64
11.8	INSTELLINGEN VOEREN UIT EN ZIJN ZELF VERANTWOORDELIJK VOOR HUN BEDRIJFSVOERING (STAP 8) .....	64
11.9	TUSSENTIJD OVERLEG (STAP 9) .....	65
11.10	INSTELLINGEN LEGGEN VERANTWOORDING AF OVER DE DOOR HEN VERRICHTE ACTIVITEITEN EN GEREALISEERDE RESULTATEN, DOELLEN EN EFFECTEN (STAP 10) .....	66
11.11	GEMEENTE CONTROLEERT ACHTERAF DE UITVOERING EN DE REALISATIE DAARVAN (STAP 11) .....	67
12.	INSTRUMENTARIUM SUBSIDIEBELEID .....	68
12.1	INVENTARISATIE INSTRUMENTARIUM .....	68
12.2	CONCLUSIE .....	69
13.	DE ROL VAN DE RAAD BIJ SUBSIDIEBELEID .....	70
13.1	INLEIDING .....	70
13.2	KADERSTELLING EN CONTROLE .....	70
13.3	TAAKVERDELING .....	72
13.4	AANSTURING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING (GR) .....	73
14.	BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN .....	75
15.	AANBEVELINGEN VELSEN .....	78
15.1	KOPPELING TUSSEN BELEIDSDOELSTELLINGEN EN GESUBSIDIEERDE ACTIVITEITEN .....	78
15.2	ROL VAN DE RAAD .....	79
15.3	HET SUBSIDIEPROCES .....	80
15.4	INSTRUMENTARIUM .....	81
16.	VERGELIJKENDE ANALYSE .....	83
17.	MANAGEMENTSAMENVATTING .....	87
17.1	ONDERZOEKSVRAAG .....	87
17.2	DEFINITIE .....	87
17.3	DE GEMEENTE BEVERWIJK .....	88
17.4	DE GEMEENTE VELSEN .....	91

Bijlagen:

1. Literatuurlijsten.
2. Definities Welzijn.
3. Doelboomanalyse Beverwijk.
4. Vergelijking met andere gemeenten.

## 1. INLEIDING

### 1.1 VRAAGSTELLING

De Rekenkamer van Beverwijk en de Commissie Rekenkamer van Velsen hebben besloten gezamenlijk een onderzoek te laten uitvoeren naar het subsidiebeleid van de beide gemeenten. De centrale vraag die zij heeft geformuleerd voor dit onderzoek luidt:

*In hoeverre ondersteunt een subsidie het welzijnsbeleid van de gemeente?*

Daarbij hebben zij aangegeven dat zij met name inzicht wensen te krijgen in:

- a. De keten van sturen – beheersen – verantwoording – toezicht.
- b. De mate van effectiviteit van subsidieverstrekking.
- c. Of prestaties worden geformuleerd en de mate waarin.
- d. Of effecten meetbaar worden gemaakt en de wijze waarop.
- e. De wijze waarop de raad kaders stelt.
- f. De wijze waarop het college zich verantwoordt naar de raad.
- g. De mate waarin het beleid voldoende specifiek, meetbaar en tijdsgebonden is.

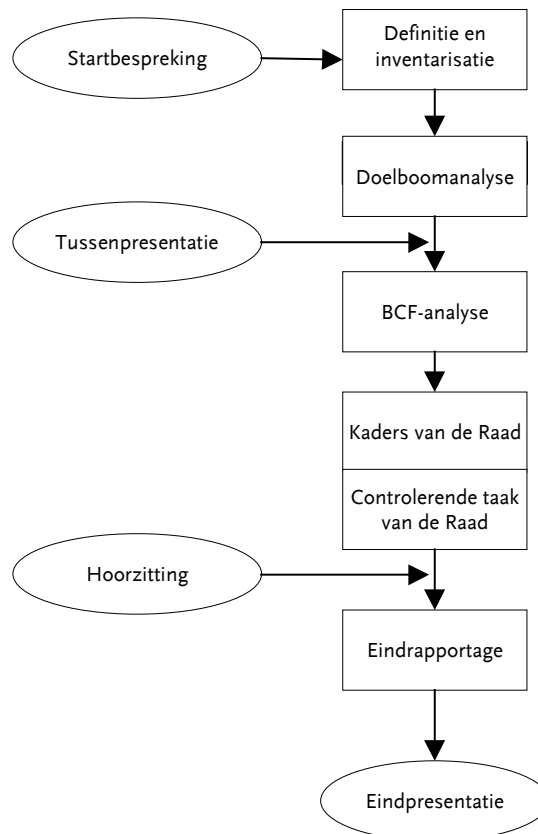
Tot slot hebben de commissies het bovenstaande vertaald in de volgende subvragen:

1. Is er door de raad en/of het college geformuleerd beleid en is dat geoperationaliseerd via subsidies?
2. Welke doelen hebben de gemeenten zich gesteld op het gebied van welzijn?
3. Zijn deze doelen zodanig geformuleerd dat prestaties en effecten meetbaar zijn?
4. Op welke wijze dragen subsidies bij aan het realiseren van de doelen en hoe is dat onderbouwd?
5. Biedt de programmabegroting voor de raad voldoende aanknopingspunten om gesubsidieerde instellingen te beoordelen, over de wijze waarop beleidseffecten worden gerealiseerd?
6. Op welke wijze vindt terugkoppeling van de resultaten van subsidies (door het college) naar de raad plaats?
7. Biedt de programmarekening voor de raad voldoende aanknopingspunten voor een beoordeling door de raad?
8. Bieden rapportages van de instellingen en de afrekeningen voldoende aanknopingspunten voor een beoordeling door de raad; met andere woorden, blijkt uit deze informatie of de prestaties en effecten bereikt zijn?

In deze rapportage beantwoorden wij de bovengenoemde subvragen.

## 1.2 WERKWIJZE

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben wij een werkwijze gevolgd, die start met het definiëren van het onderzoeksdomain en eindigt bij het opstellen van deze eindrapportage. De elementen van onze werkwijze hebben wij in het onderstaande schema samengevat.



In het schema is te zien, dat na de definitie en inventarisatie, wij een doelboomanalyse en een BCF-analyse hebben uitgevoerd. In het volgende gaan wij nader in op de gehanteerde definitie en lichten wij de genoemde instrumenten kort toe.

De bevindingen in dit rapport komen voort uit de analyse van alle bij de gemeenten beschikbare documenten en (groeps)interviews met betrokkenen bij het subsidieproces. Een overzicht van bestudeerde documenten hebben wij in bijlage 1 opgenomen.

## 1.3 DEFINITIES VAN WELZIJN

### 1.3.1 Mogelijke definities

In de vraagstelling is aangegeven dat het onderzoek betrekking heeft op het beleidsveld *Welzijn*. Dit lijkt een duidelijke afbakening, maar in de praktijk wil er nog wel eens discussie bestaan over de vraag wat nu eigenlijk welzijnsbeleid is en welke terreinen daar wel en niet onder vallen. Er bestaat in Nederland geen algemeen aanvaarde begripsomschrijving van welzijn, welzijnsbeleid of welzijnswerk.

Het gevolg is dat bij het woord ‘welzijn’ iedereen zich iets kan voorstellen, maar vervolgens blijken de beelden sterk uiteen te lopen. Een opvatting die veel wordt toegepast is de definitie die aansluit bij hetgeen in de huidige Welzijnswet wordt genoemd als behorende tot het terrein van welzijn. In bijlage 2 vindt u een uiteenzetting over verschillende mogelijke opvattingen van wat onder welzijnsbeleid kan vallen.

### 1.3.2 Definities in Beverwijk en Velsen

Voor dit onderzoek vonden wij het van belang om ook aan te sluiten bij de definities die de beide gemeenten hanteren voor Welzijn. Daartoe hebben wij allereerst een poging gedaan deze definitie per gemeente te achterhalen. Daarbij zijn wij het volgende tegengekomen.

#### Beverwijk

De gemeente Beverwijk beschikt over een nota ‘welzijnsbeleid’. Hierin geeft zij een definitie van welzijnswerk, waaronder zij de volgende beleidsterreinen benoemt:

- sport
- ouderen
- jongeren
- bibliotheekwerk
- kinderopvang
- maatschappelijk werk
- kunst en cultuur.

#### Velsen

De gemeente Velsen beschikt niet over een overkoepelende nota voor het welzijnswerk. Wij hebben ons daarom gericht op de programmabegroting. Hierin wordt het programma ‘sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening’ genoemd. Daaronder valt een groot aantal beleidsvelden:

- Welzijn algemeen
- Archief- en documentenbeheer
- Monumentenzorg
- Cultuurhistorische musea
- Kunst
- Kinderopvang
- Vorming- en ontwikkelingswerk
- Sociaal-cultureel werk
- Maatschappelijke begeleiding en advies
- Opvang asielzoekers
- Bijstandverlening
- Werkgelegenheid
- Ouderenzorg
- Gezondheidszorg
- Sport
- Zwembaden
- Verblijfsrecreatie
- Toerisme
- Primair onderwijs
- Voortgezet onderwijs
- Volwasseneneducatie
- Bibliotheek
- COB



### 1.3.3 Welke definitie hanteren wij in dit onderzoek?

Bij het bepalen van de uitgangspunt van Welzijn voor dit onderzoek is besloten om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de definities die de beide gemeenten hanteren én bij de definitie zoals deze in de huidige welzijnswet is benoemd. Dat betekent, dat in dit onderzoek de volgende terreinen meegenomen zijn<sup>1</sup>:

- Sociaal cultureel werk (inclusief peuterspeelzalen, buurthuizen, wijkvoorzieningen).
- Welzijn ouderen, jongeren/jeugd, minderheden, gehandicapten.
- Sportstimulering (dus niet het onderhoud van sportvelden, etc.).
- Kinderopvang.
- Maatschappelijke begeleiding en advies.
- Cultuur (inclusief bibliotheekwerk).

De periode die onderwerp van onderzoek is geweest, omvat vijf jaar. Dit betrof dan de jaren 1999 tot en met 2003, omdat het jaar 2003 ten tijde van dit onderzoek het laatste jaar is waarover de verantwoordingen beschikbaar zijn.

## 1.4 ONDERZOEKSMETHODIEKEN

Wij hebben twee specifieke onderzoeksmethodieken toegepast in dit onderzoek, te weten doelboomanalyse en BCF-analyse. Beide methodieken lichten wij hieronder kort toe.

### 1.4.1 Doelboomanalyse

Het doel van het onderzoek is om te achterhalen in welke mate subsidies bijdragen aan het welzijnsbeleid van de beide gemeenten. Met de doelboomanalyse kunnen we in beeld brengen in welke mate de gemeente erin slaagt haar beleid te (doen) vertalen in concrete activiteiten in het veld. Met andere woorden: in hoeverre subsidieert de gemeente activiteiten die daadwerkelijk voortvloeien uit het beleid zoals de gemeente dat heeft geformuleerd?

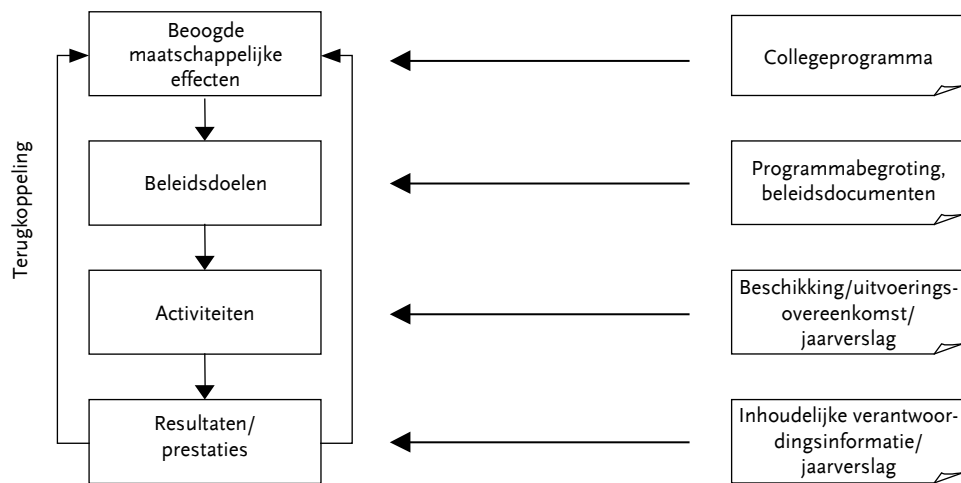
In de *doelboomanalyse* worden enerzijds de gesubsidieerde activiteiten op een rijtje gezet, en anderzijds de door de gemeente geformuleerde doelen/effecten. Vervolgens wordt gekeken welke (gesubsidieerde) activiteiten met welke doelen/effecten in verband staan. Hieruit blijkt dan direct op welke punten er iets mis is gegaan, te weten:

- welke activiteiten niet met een doel verbonden kunnen worden, dus worden gesubsidieerd zonder dat gemeentelijk beleid daar aanleiding toe geeft
- en omgekeerd, welke doelen/effecten niet zijn uitgewerkt in/worden ondersteund door concrete (gesubsidieerde) activiteiten.

---

<sup>1</sup> Dat betekent dus tevens, dat in dit onderzoek niet de relatie tussen beleid en activiteiten is onderzocht voor bijvoorbeeld de volgende terreinen: gezondheidszorg (inclusief WVG, ouderenzorg), werk en inkomen, Vormings- en ontwikkelingswerk.

In het onderstaande schema verduidelijken wij de methodiek van doelboomanalyse.



Kortom, met een doelboomanalyse wordt de relatie tussen beleid en uitvoering inzichtelijk gemaakt. Met behulp van de doelboomanalyse hebben wij de onderzoeksvragen over de relatie tussen beleid en uitvoering beantwoordt.

De informatie ten behoeve van de doelboomanalyse hebben wij verkregen door bestudering van de ter beschikking gestelde documenten en door het houden van interviews met beleidsmedewerkers, de verantwoordelijke wethouder en de uitvoerende instellingen.

#### 1.4.2 BCF-analyse

‘BCF’ is kort voor ‘Beleidsgestuurde Contract Financiering’. Het BCF-model geeft een beschrijving van hoe het samenspel tussen beleidsvorming en uitvoering eruit zou moeten zien, en hoe proces en inhoud met elkaar kunnen worden verbonden. Dit model heeft in Nederland algemeen ingang gevonden als ‘ideaaltypisch model’ voor subsidiebeleid en -processen in de welzijnssector.

Het model bestaat uit de volgende 11 stappen:

- Stappen BCF-model:
1. Instellingen voeden gemeenten met opvattingen over behoeften binnen de lokale samenleving.
  2. Gemeenten formuleren beleid op hoofdlijnen.
  3. Gemeenten bepalen welke instelling een aanvraag mag indienen (marktanalyse, marktwerking).
  4. Instellingen formuleren een activiteitenaanbod dat aansluit bij (concretisering is van) het door de gemeente geformuleerde beleid.
  5. Het aanbod wordt beoordeeld door de gemeente
  6. Over het aanbod wordt onderhandeld door gemeente en instelling.
  7. De uitkomst van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten.
  8. Instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering.
  9. Tussentijds overleg.
  10. Instellingen leggen achteraf verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten.
  11. Gemeenten controleren achteraf de uitvoering en de realisatie daarvan.

Dit model heeft Berenschot in een onderzoek onder 75 gemeenten aangevuld met een eigen visie op de onderdelen ervan. Immers, de praktijk is altijd anders dan de theorie. Ook kan een binnen een gemeente gehanteerde werkwijze prima functioneren, ondanks dat ze niet aansluit bij 'de theorie'. In onze visie zijn niet alle stappen uit het BCF-model even relevant voor een doelmatig en doeltreffend beleidsproces en uitvoering van middelenallocatie.

Onze conclusie is dat met name op de volgende onderdelen een serieus probleem vormen indien de praktijk en theorie uiteenlopen:

Stap 2: Hoofdpijnen van beleid.

Stap 7: Vastleggen van meetbare en concrete afspraken.

Stap 10: Verantwoording.

Stap 11: Controle en evaluatie.

In de laatste jaren hebben we verbeteringen gezien voor de eerste twee onderdelen (stap 2 en 7). Dit wordt ondersteund door de onderzoeksresultaten. Deze positieve ontwikkeling zet zich naar onze verwachting verder door. De laatste twee punten (stap 10 en 11) trekken daarom met name onze aandacht: verantwoording en controle en evaluatie. Uit het onderzoek blijkt dat deze laatste stappen van de subsidiecyclus in veel subsidierelaties een ondergeschoven kindje zijn. Wij vinden dat een zorgelijke situatie. Inzicht verschaffen en krijgen in wat er met de subsidies is gedaan, is immers essentieel voor het draagvlak voor welzijnswerk. Controle of dit aansluit bij de afspraken en beleidsdoelstellingen, oftewel controle op de besteding van publieke middelen is één van de kerntaken van de overheid.

In onze beoordeling van het subsidiebeleid en -proces binnen de gemeenten Velsen en Beverwijk, besteden we aan deze punten extra aandacht.

Met behulp van de BCF-analyse hebben wij de onderzoeksvragen die te maken hebben met het *subsidieproces* beantwoord.

De informatie ten behoeve van de BCF-analyse hebben wij verkregen door bestudering van de ter beschikking gestelde documenten en door het houden van interviews met beleidsmedewerkers, de portefeuillehouder in het college en de uitvoerende instellingen.

#### 1.4.3 De rol van de raad

Een ander onderdeel in dit onderzoek betreft de kaderstelling door de gemeenteraad. Hierbij gaan wij in op de inhoudelijke bijdrage van de gemeenteraad en hoe deze bijdrage tot stand is gekomen (proces).

Wij zijn er daarbij allereerst van uitgegaan dat de kwaliteit van de programma- of productbegroting van belang is voor de mate waarin de raad inhoud kan geven aan haar rol. De vraag is dan: in welke mate biedt deze de raad aanknopingspunten om de resultaten van subsidies in de welzijnssector te beoordelen? De programmabegroting moet daartoe aansluiten bij het overige beleid van de gemeente, en de programmabegroting moet meetbaar zijn. Deze vraag hebben we beantwoord met behulp van de doelboomanalyse.

Om de rol van de raad verder te verduidelijken, hebben wij een enquête afgenomen bij een vertegenwoordiging van de raad. In deze enquête wordt ingegaan op drie hoofdonderwerpen: de voorbereiding, het debat en het kader. In de rapportages voor beide gemeenten beschrijven wij de resultaten van deze enquête. Daarnaast hebben wij in de interviews de rol van de raad aan de orde gesteld.

Vervolgens hebben wij ook gekeken naar de taakverdeling tussen raad, college en ambtelijk apparaat. Hoe ziet deze er per gemeente eruit, en in hoeverre maakt deze taakverdeling het voor de raad mogelijk haar rol goed in te vullen? Deze vragen hebben wij beantwoord door middel van interviews en door een aantal respondenten een schema te laten invullen over de taakverdeling binnen de gemeenten.

Tot slot hebben we ook nog specifiek aandacht besteed aan de rol van de raad met betrekking tot subsidies die via een gemeenschappelijke regeling worden versterkt. Het subsidieproces is anders, en de rol van de raad daarbinnen ook. Hiertoe hebben we interviews gevoerd met instellingen die onder een GR worden aangestuurd.

### 1.5 ONDERZOEKSKADER

Op basis van de vraagstelling van de gezamenlijke rekenkamers, aangevuld met enkele elementen die in onze visie niet mogen ontbreken om een oordeel te kunnen geven over het subsidiebeleid op het gebied van welzijn en bekeken vanuit de door ons voorgestelde onderzoeksinstrumenten, zijn wij tot het volgende onderzoekskader gekomen:

1. Is er door de raad en/of het college geformuleerd beleid?
  - Wat is welzijnsbeleid, welke beleidsterreinen vallen onder welzijn (definitie)?
  - Zijn er op deze beleidsterreinen na te streven doelen en effecten geformuleerd?
2. Welke doelen (en effecten) hebben de gemeenten gesteld op het gebied van welzijn?
3. Zijn de doelen/effecten en prestaties meetbaar geformuleerd?
  - Zijn beleidsdoelen en effecten meetbaar geformuleerd door de gemeente?
  - Zijn afspraken met de instellingen over prestaties meetbaar geformuleerd??
  - Hoe zijn beleidsmedewerkers getraind in SMART formuleren van doelen/effecten?
  - Wordt daadwerkelijk gemeten of doelen/effecten worden gehaald (door de gemeente)?
  - Wordt daadwerkelijk gemeten of prestaties worden gehaald (door instellingen)
4. Is het door de raad/college geformuleerde beleid geoperationaliseerd via subsidies?
  - Voor welke doelen/effecten zijn activiteiten gesubsidieerd?
  - Voor welke doelen/effecten zijn geen activiteiten gesubsidieerd?
  - Welke gesubsidieerde activiteiten zijn niet te koppelen aan een doel of effect?
5. Hoe dragen subsidies bij aan de realisatie van doelen, en hoe is dat onderbouwd?
  - Is de relatie tussen (gesubsidieerde) activiteit en doel/effect voor de hand liggend
  - Indien deze niet voor de hand liggend is: is de relatie verder gemotiveerd?
  - Hebben gemeente en instelling gediscussieerd over de mate waarin de voorgestelde activiteit zal bijdragen aan gewenst doel/effect?
  - Aan welke organisaties zijn subsidies verstrekt, waarom specifiek aan deze organisaties?
  - Had de gemeente aan andere organisaties subsidies kunnen verstrekken?

6. Inzicht in de keten sturen – beheersen – verantwoording – toezicht
  - Hoe ziet het subsidieproces van de gemeente Beverwijk en de gemeente Velsen er uit?
  - Hoe kan het subsidieproces worden beoordeeld, in vergelijking met het door Berenschot aangepaste model voor BCF?
  - hoe kan het subsidieproces zodanig worden ingericht dat het proces (nog) beter verloopt? Specifiek: wat kan Velsen leren van Beverwijk, wat kan Beverwijk leren van Velsen?
7. In welke mate biedt de programmabegroting de raad aanknopingspunten om gesubsidieerde instellingen te beoordelen?
  - In welke mate weerspiegelt de programmabegroting het beleid?
  - In welke mate is de programmabegroting meetbaar gemaakt?
8. Wat is de rol van de raad?
  - Wat is de rol van de raad binnen het subsidieproces?
  - In hoeverre is er duidelijkheid en overeenstemming over de rolverdeling tussen college, raad en ambtelijk apparaat binnen het subsidieproces?
9. Op welke wijze vindt terugkoppeling van de resultaten van subsidies (door het college) naar de raad plaats?
10. Biedt de programmarekening voor de raad voldoende aanknopingspunten voor een beoordeling door de raad?
  - In welke mate weerspiegelt de programmarekening de programmabegroting en de beleidsresultaten?
  - In welke mate geeft de programmarekening meetbare gegevens over de beleidsresultaten?

#### 1.6 SOORTEN SUBSIDIES

Voordat wij nu overgaan tot de uitkomsten van ons onderzoek, willen wij hier vooraf nog wat meegeven over de verschillende soorten subsidies die in de welzijnssector gebruikelijk zijn. Dit zijn:

- a. Budgetsubsidies.
- b. Projectsubsidies.
- c. Waarderingssubsidies.

Hierna volgt per subsidiesoort een korte toelichting.

##### Ad a. Budgetsubsidie

Budgetsubsidie is een subsidie waarbij de gemeente de hoogte van de subsidie direct in verband brengt met de kwantiteit en kwaliteit van de resultaten die door de subsidieontvanger worden gehaald. De subsidieontvanger zegt toe een bepaalde hoeveelheid resultaten te behalen (bijvoorbeeld: een bepaald aantal cursussen te geven, aantal kaartjes te verkopen, aantal peuters in de peuterspeelzaal te krijgen), en krijgt daarvoor een bepaalde subsidie.

Indien de subsidieontvanger deze resultaten niet haalt (te weinig cursussen geeft, te weinig kaartjes verkoopt, te weinig peuters binnenhaalt), dan wordt de subsidie verlaagd. Bij budgetsubsiëring hoort ook dat de gemeente zich in principe niet bemoeit met de wijze waarop een organisatie haar resultaten haalt: dat is de vrijheid die de instelling krijgt. Ook bemoeit de gemeente zich in principe niet met de bedrijfsvoering van een instelling (personeelsbeleid, financieel beleid, etc.).

#### Ad b. Projectsubsidies

Projectsubsidies wordt verleend voor eenmalige activiteiten, met een duidelijk begin en einde. Vaak betreft dit experimenten, projecten waarin nieuwe werkwijzen of methodieken worden uitgetest. Vaak zijn projectsubsidies het gevolg van een door de rijksoverheid of de provinciale overheid eenmalig beschikbaar gestelde middelen, waarmee de gemeente nieuwe initiatieven kan financieren. Het gaat over het algemeen over redelijk grote bedragen, en de gemeente houdt meestal intensief toezicht op de wijze waarop de organisatie hier mee om gaat (gedetailleerde begroting, uitgebreid beschreven projectaanpak, etc.).

#### Ad c. Waarderingsubsidies

Bij waarderingssubsidie is er, in tegenstelling tot budgetsubsidie, geen duidelijke relatie tussen de hoogte van de subsidie en de kwantiteit en kwaliteit van de activiteiten. De gemeente stelt een bedrag vast, ongeacht de hoogte van de begroting. Het gaat steeds om slechts een bijdrage in de kosten die de organisatie maakt om haar activiteiten uit te voeren; het gaat om relatief kleine bedragen.

In dit onderzoek hebben wij onze aandacht vooral gericht op de budgetsubsidies. De reden daarvoor is allereerst dat het bij budgetsubsidies om aanzienlijke bedragen gaat. Ook betreft het hier structurele subsidies: subsidies die jaar op jaar aan dezelfde organisaties worden verstrekt. Het zijn juist deze subsidies waarmee de gemeente door de jaren heen haar beoogde maatschappelijke effecten en doelen probeert te realiseren. Daarmee is het juist ten aanzien van deze subsidies van belang dat ze het beleid van de gemeente ondersteunen.

### 1.7 LEESWIJZER

Hierna beschrijven wij in het rapport de resultaten van het onderzoek apart voor beide gemeenten:

- In deel A beschrijven wij onze bevindingen voor de gemeente Beverwijk.
- In deel B beschrijven wij onze bevindingen voor de gemeente Velsen.

In deel C vatten wij de bevindingen voor iedere gemeente vanuit vergelijkend perspectief samen, en formuleren wij de conclusies van dit onderzoek op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Wij sluiten dit rapport af met een aantal aanbevelingen en leerpunten voor beide gemeenten.

DEEL A

HET SUBSIDIEBELEID IN DE

GEMEENTE BEVERWIJK

## 2. SUBSIDIEBELEID BEVERWIJK: INLEIDING

In deze paragraaf beschrijven wij kort de situatie bij de gemeente Beverwijk. We gaan alleen in op die onderdelen die relevant zijn voor het onderzoek. Dit betreft de taken, bevoegdheden en kennis binnen de afdeling Stadszaken, de afdeling Wijkzaken en de afdeling Middelen. Tot slot geven we een overzicht van de subsidiestromen van de gemeente Beverwijk gedurende de periode 2000 - 2003.

### 2.1 TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN BIJBEHORENDE KENNIS

Onder de dienst Stadszaken valt zowel het welzijnsbeleid als het subsidiebeleid. Het welzijnsbeleid valt onder de teamleider Onderwijs, Cultuur en Welzijn. Het team bestaat verder uit beleidsmedewerkers. Eén van de beleidsmedewerkers is de coördinator subsidiebeleid.

De beleidsmedewerkers zijn verantwoordelijk voor het verkennen van de maatschappelijke ontwikkelingen op hun beleidsterrein, de vertaling ervan naar de uitvoering en zijn contactpersoon voor een instelling op het beleidsterrein. Zij voeren het subsidieproces uit, met andere woorden zij behandelen de subsidieaanvragen, monitoren de vorderingen en controleren de uitvoering achteraf.

De beleidsmedewerkers zijn tevens budgetbeheerder. Dit betekent dat zij het subsidiebudget van de instelling beheren op hun beleidsterrein. De budgethouder is het afdelingshoofd en de teamleider is deelbudgethouder. Het afdelingshoofd is als budgethouder financieel verantwoordelijk voor het totale subsidiebudget en heeft de delen van het subsidiebudget op het beleidsterrein van de teamleider aan haar/hem gemandateerd. Kortom, de teamleider Onderwijs, Cultuur en Welzijn is verantwoordelijk voor de subsidiebudgetten op dit terrein.

De coördinator subsidiebeleid speelt een belangrijke rol bij de bewaking van het subsidieproces. De subsidieaanvragen en verantwoordingen komen bij haar binnen. Zij doet de eerste formele toets, waarbij ze kijkt naar de tijdigheid van de aanlevering en de volledigheid van de informatie. Ook vervult ze een ondersteunende rol naar de beleidsmedewerkers op het gebied van de uitvoering van het subsidieproces. Hier wordt veelvuldig gebruik van gemaakt, ook omdat een deel van de beleidsmedewerkers - zoals in de volgende alinea wordt beschreven - (nog) niet getraind is in het werken met budgetsubsidies.

Binnen de Dienst Stadszaken hebben afgelopen drie jaar veel personeelsmutaties (afdelingshoofden, teamleiders, beleidsmedewerkers, controller) plaatsgevonden. We constateren dat er relatief veel vacatures zijn én waren. Sinds een jaar is er een vacature voor welzijn, de vacature voor Ouderenbeleid was twee jaar niet ingevuld (eind 2004 ingevuld) en eind 2004 heeft de coördinator subsidiebeleid een andere functie binnen de gemeente aanvaard. Deze personele wisselingen hebben tot gevolg dat het binnen de afdeling ontbreekt aan de kennis van de voorgaande jaren (voor 2001), de zogenaamde beleidshistorie.

De medewerkers die nu werkzaam zijn bij de afdeling - behoudens een enkele uitzondering - waren in de tijd van de start van de implementatie van de budgetsubsidie nog niet in dienst. In die startperiode zijn de medewerkers getraind in het concept budgetfinanciering en het SMART formuleren van afspraken (prestaties en resultaten). Dit betekent dat het merendeel van de medewerkers deze training niet heeft gevolgd.



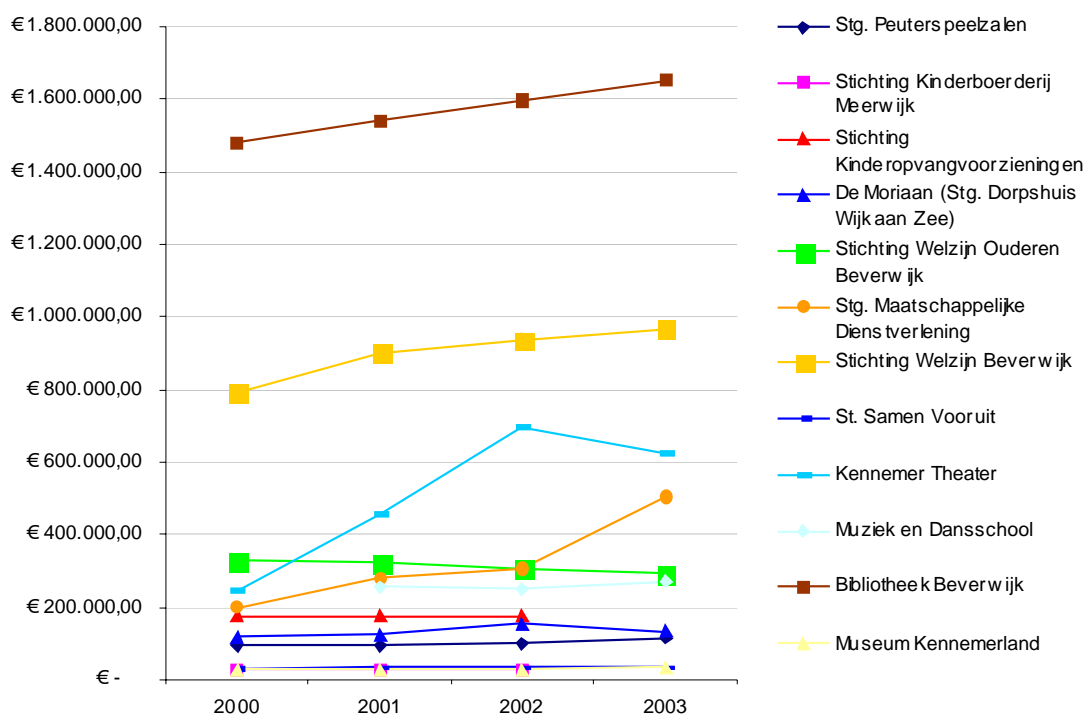
De medewerkers geven aan dat ze niet voldoende toegerust zijn en/of het concept budget-subsidiëring niet voldoende 'tussen de oren' hebben om de beleidsdoelstellingen te vertalen naar resultaten en om instellingen te helpen bij het berekenen van kostprijzen per product. De gemeente geeft aan dat binnenkort een training start voor deze beleidsmedewerkers .

Naast de afdeling Stadszaken zijn nog twee andere afdelingen in meer of mindere mate betrokken bij het onderzoek, de afdeling Wijkzaken en afdeling Middelen. De afdeling Stadszaken is budgethouder van (verantwoordelijk voor) een deel van het budget dat de afdeling Wijkzaken uitgeeft, te weten het wijkbudget van de wijkcoördinatoren. Over de uitgave en omvang van dit wijkbudget door de afdeling Wijkzaken vindt tijdens de begrotingsvaststelling afstemming plaats. Echter, de daadwerkelijke uitgaven gedurende het jaar worden gedaan door de afdeling Wijkzaken, zonder overleg met de afdeling Stadszaken. De afdeling Wijkzaken is namelijk voor dit budget tekenbevoegd. Met andere woorden: de afdeling Stadszaken is verantwoordelijk voor een budget waar zij - gedurende het jaar waarin de uitgaven gedaan worden door de afdeling Wijkzaken geen zicht op heeft.

Ten aanzien van subsidies hebben de controllers van de gemeente een toetsende en controlerende taak. De gemeente Beverwijk heeft sinds 1 januari 2005 de afdelingscontrollers gecentraliseerd bij de afdeling Middelen. Dit betekent dat de afdeling Stadszaken geen eigen controller meer heeft. In het verleden werd wel veelvuldig beroep gedaan op de controller; dat is nu niet meer zo gemakkelijk. De medewerkers van de afdeling Stadszaken geven aan dat deze 'financiële verzwarende van de functie' ertoe leidt dat zij meer financiële kennis moeten hebben. Anderzijds geeft de afdeling Control aan dat er geen verzwarende van de functie plaats heeft gevonden.

## 2.2 SUBSIDIESTROMEN

In 2003 bedraagt de totale subsidiestroom in Beverwijk (op de onderzochte beleidsvelden) € 4.609.132. De verdeling daarvan geven wij in de onderstaande figuur weer.



In de figuur is te zien, dat de gemeente Beverwijk aan de Bibliotheek het grootste subsidiebedrag toekent, € 1.651.494. Dit is echter inclusief de bijdrage van de gemeente Heemskerk. Het betreft een gemeenteschappelijke regeling en de gemeente Beverwijk betaalt de helft. De Stichting Welzijn Beverwijk ontvangt een substantieel deel van het totale subsidiebedrag. Voorts valt op dat de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland in 2003 ten opzichte van het jaar ervoor een relatief sterke stijging van het toegekende subsidiebedrag kent. De oorzaak hiervan is een uitbreiding van taken en een incidenteel stimuleringsbedrag.

### 3. DOELBOOMANALYSE: RELATIE TUSSEN DOELEN EN ACTIVITEITEN

#### 3.1 RELEVANTE DOCUMENTEN

De belangrijkste documenten waar de gemeente Beverwijk over beschikt in 2004 is een verouderde Welzijnsnota (2001 - 2003). Hierin staat het beleid met betrekking tot welzijn geformuleerd. Daarnaast is het beleid voor welzijn geformuleerd in het collegeprogramma (1998 - 2002 en 2002 - 2006) de programmabegrotingen (2001, 2002, 2003), Startnotitie Kunst en Cultuur (2001), Deelnota Beeldende Kunst (2004), Deelnota Kunst en Cultuur (2003), Deelnota Kunst in de Openbare Ruimte (2003 Tussenrapportage jeugdbeleid, Jong Beverwijk; integraal jeugdbeleid 2004 - 2008 en het Sociaal Investeringsplan Beverwijk Bindt (2003).

#### 3.2 MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN EN DOELEN VAN HET BELEID: OVERZICHT

In bijlage 3 staat een uitgebreid verslag van de doelboomanalyse die wij voor Beverwijk hebben gemaakt. In deze paragraaf vindt u een korte samenvatting.

In het collegeprogramma (2002 - 2006) en de productbegrotingen heeft Beverwijk beoogde maatschappelijke effecten voor Welzijn geformuleerd. Het betreft beleidsdoelstellingen ten aanzien van: *veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving en burgerparticipatie*. In datzelfde collegeprogramma wordt aangegeven dat de gemeente hoge prioriteit geeft aan kunst en cultuur, sociale infrastructuur en jeugdbeleid.

In het onderstaande overzicht geven we aan welke beleidsdoelen we hebben gevonden, en bij welke maatschappelijke effecten we deze kunnen indelen. In het schema is tussen de maatschappelijke effecten en de beleidsdoelen aangegeven welke prioriteiten er zijn aangegeven. Aan de hand daarvan zijn de verdere beleidsdoelen geclusterd.

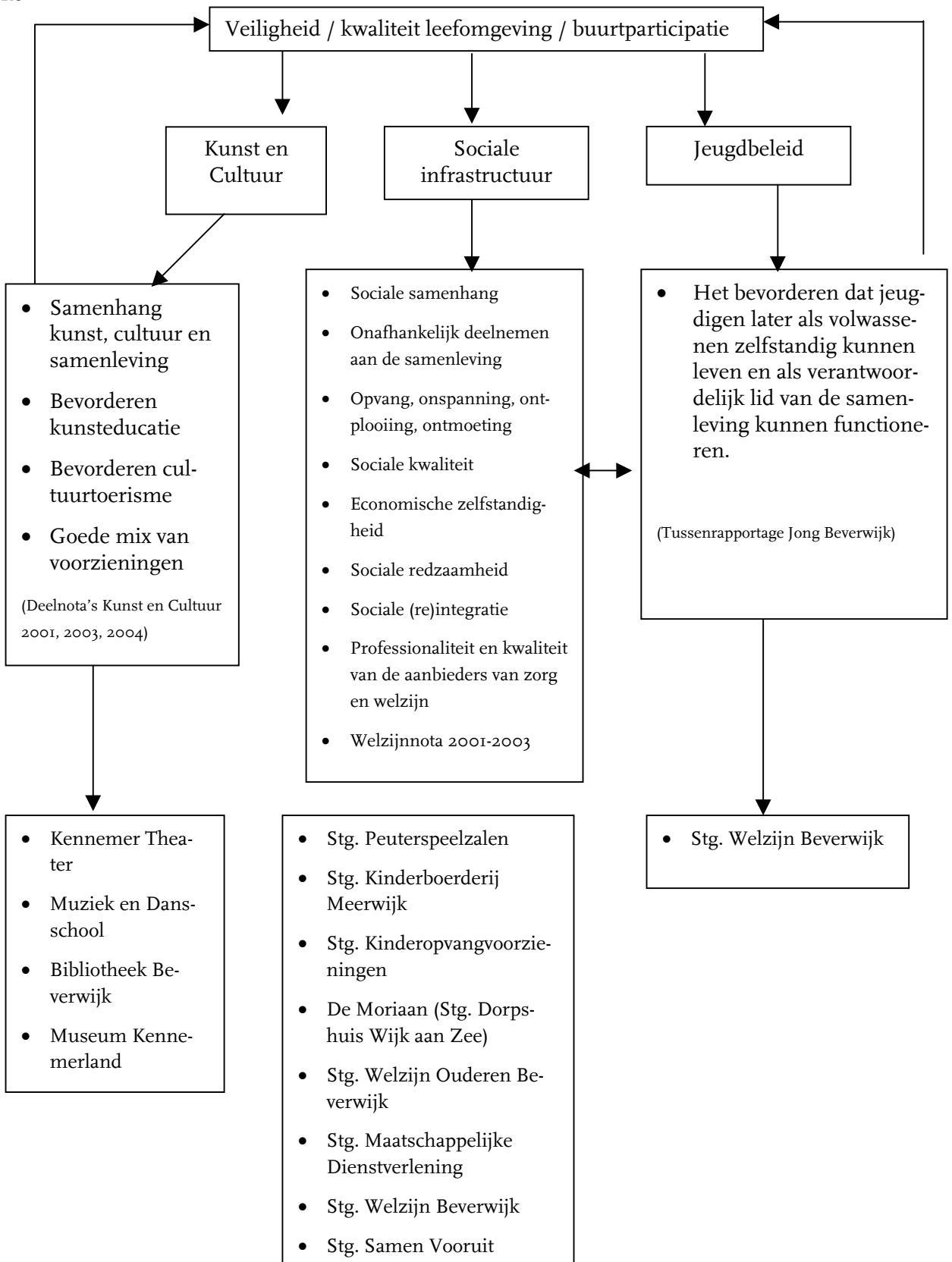
De resultaten en activiteiten zijn in het schema weergegeven aan de hand van de instellingen die de activiteiten uitvoeren. Beverwijk kent een groot aantal welzijnsinstellingen die allen zeer veel activiteiten uitvoeren. Om het schema overzichtelijk te houden, is ervoor gekozen alleen de instellingen op te nemen. De activiteiten per instelling zijn in de bijlage opgenomen.

**Maatschappelijke effecten**

**Prioriteiten**

**Beleidsdoelen**

**Activiteiten**



Het eerste wat opvalt, is de omvang van het aantal beleidsdoelstellingen in de welzijnsnota. Nadeel daarvan is dat je soms door de bomen het bos niet meer ziet.

Wij hebben behoorlijk moeten puzzelen om een relatie te vinden tussen de effecten zoals genoemd in het collegeprogramma en de doelstellingen in de welzijnsnota. Deze relatie is duidelijker te leggen tussen de (product) begrotingen (2001, 2002, 2003) en de welzijnsnota. De welzijnsnota verwijst naar de productbegroting voor de beoogde maatschappelijke effecten.

Je zou dus kunnen stellen dat er op het eerste gezicht dat de maatschappelijke effecten in het algemeen beleid niet direct lijken aan te sluiten bij de effecten zoals deze in de welzijnsnota staan genoemd. Een nadere blik op het overzicht doet vermoeden dat dat verband er toch wel is. Dit blijkt uit feit dat alle doelen van de gemeente zoals deze genoemd staan in de welzijnsnota, goed aansluiten op de wenselijke maatschappelijke effecten zoals genoemd in het collegeprogramma. Dit heeft echter ten minste deels te maken met de brede formulering van de wenselijke maatschappelijke effecten en doelen.

De te bereiken maatschappelijke effecten zijn in het collegeprogramma niet verder uitgewerkt, niet meetbaar gemaakt. Ook met betrekking tot de doelen staat niet duidelijk beschreven hoe Beverwijk deze wil bereiken. Ook de beleidsdoelen zijn dus vrij algemeen en niet meetbaar geformuleerd. In de nota worden termen gebruikt als 'doorbreken', 'toename', 'vergroten' zonder dat duidelijk wordt wat daarmee precies wordt bedoeld.

In de welzijnsnota wordt voor deze verdere uitwerking verwezen naar de productbegroting. In de productbegroting is beschreven hoe de doelen bereikt moeten worden (omschrijving van het te leveren product) en de eisen die er aan gesteld worden. Ook wordt er in de productbegroting vermeld welke partijen (instellingen) er betrokken zijn bij het realiseren van deze doelen.

De gemeente Beverwijk geeft aan dat de Welzijnsnota als basisdocument gezien moet worden. Het was de bedoeling om op basis van de prestatieafspraken met de instellingen die structurele subsidies ontvangen de Welzijnsnota nader in te vullen. Dit is niet uitgevoerd.

### 3.3 RESULTATEN EN ACTIVITEITEN

Wanneer wij de relatie tussen doelen en activiteiten bekijken, constateren wij dat niet voor alle geformuleerde doelen activiteiten zijn geformuleerd die bijdragen aan de realisering van deze doelen. Bijvoorbeeld voor het verbeteren van de professionaliteit en kwaliteit van de aanbieders van zorg en welzijn, zijn geen activiteiten geformuleerd. Ook lijkt er voor het verbeteren van de veiligheid geen activiteiten gesubsidieerd te worden.<sup>2</sup>

Anderzijds constateren wij dat er weinig tot geen activiteiten gesubsidieerd worden die niet te koppelen zijn aan een door de gemeente geformuleerd doel of effect. Eén van de oorzaken hiervan is dat de beleidsdoelen zo algemeen geformuleerd zijn dat heel veel activiteiten daar onder te brengen zijn.

---

<sup>2</sup> Wellicht heeft de gemeente Beverwijk buiten het welzijnsveld wel activiteiten gesubsidieerd die bij moeten dragen aan veiligheid. Dit valt dan buiten het blikveld van dit onderzoek.

De koppeling tussen activiteiten en doelen hebben wij steeds zelf moeten inschatten. Met andere woorden: er is in de documenten niet expliciet benoemd welke activiteiten bij zouden moeten dragen aan welk doel. Zo staat in de beschikkingen (waarin de gemeente de subsidie toezegt) niet expliciet vermeld in het kader van welke doelstellingen de gemeente die activiteiten subsidieert.

Voor de gesubsidieerde activiteiten zijn vaak wel outputindicatoren benoemd. Met andere woorden: de activiteiten en de te behalen resultaten zijn wel meetbaar gemaakt.

#### 3.4 ALGEMENE CONCLUSIES DOELBOOMANALYSE

De algemene conclusies uit de doelboomanalyse zijn daarmee:

- De maatschappelijke effecten en doelen van de gemeente, zoals beschreven in het collegeprogramma, de welzijnnota, de nota's kunst en cultuur en de nota jeugdbeleid, zijn onvoldoende meetbaar geformuleerd. Er worden geen meetbare termen gebruikt.
- De verschillende beleidsdocumenten sluiten weinig bij elkaar aan. Waarschijnlijk komt dit mede doordat het collegeprogramma en de nota's uit verschillende perioden afkomstig zijn. Door het gebrek aan aansluiting is het lastig de koppeling te maken tussen doelen, effecten, resultaten en activiteiten.
- Mede door de onduidelijke formulering en de beperkte meetbaarheid van de prestaties is niet duidelijk aan te geven voor welke beleidsdoelen of beoogde maatschappelijke effecten de activiteiten worden uitgevoerd. Alle activiteiten kunnen op een of andere manier wel onder een doel of effect geplaatst worden, maar er is geen één-op-één relatie. Het is vaak puzzelen waar de activiteiten op aansluiten. Met andere woorden, de directe koppeling tussen activiteit en beleidsdoelen/maatschappelijke effecten ontbreekt.
- De doelstelling 'professionalisering' is niet terug te koppelen aan het collegeprogramma en er zijn geen activiteiten geformuleerd om deze doelstelling te bereiken.

#### 4. RESULTATEN BCF-ANALYSE: INRICHTING VAN HET SUBSIDIEPROCES

In de vorige paragraaf hebben we beschreven hoe de gemeente Beverwijk de inhoudelijke relatie tussen maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en activiteiten heeft uitgewerkt. In deze paragraaf kijken we naar de keten van sturen – beheersen - verantwoording- toezicht (en van daaruit weer de koppeling naar nieuwe subsidies: sturen - etc.). Met andere woorden: we kijken naar de inrichting van het subsidieproces en de instrumenten waarover de gemeente Beverwijk beschikt.

Zoals in de inleiding aangegeven, maken wij bij de analyse van het subsidieproces gebruik van het model beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). Dit model bestaat uit 11 stappen die tezamen een ideaaltype vormen voor de inrichting en uitvoering van het subsidieproces. In paragraaf 1.4.2 staan deze 11 stappen in een overzicht bij elkaar. Hieronder beschrijven we per stap:

- a. De norm: hoe zou het moeten verlopen.
- b. De situatie in Beverwijk: onze bevindingen.
- c. Conclusie.

##### 4.1 INPUT INSTELLINGEN (STAP 1)

###### *Norm*

Instellingen kunnen een belangrijke bron van informatie zijn voor het gemeentebestuur; zij hebben dagelijks contact met de doelgroep van het welzijnswerk en worden dagelijks geconfronteerd met vragen en behoeften die in de gemeente leven. Als instellingen gestructureerd input leveren, vormt dat een belangrijke bijdrage aan de visie- en beleidsvorming binnen de gemeente. Met gestructureerd bedoelen wij: periodiek, van tevoren aangekondigd en voorbereid, niet gekoppeld aan een incident, en gericht op het ontwikkelen van een brede visie op maatschappelijke ontwikkelingen op lange termijn.

###### *Situatie in Beverwijk*

Twee keer per jaar vindt een structureel groepsoverleg plaats tussen de alle instellingen die budgetsubsidie ontvangen enerzijds en de wethouder en beleidsmedewerkers anderzijds. In dit voor- en najaarsoverleg wordt volgens de gemeente gesproken over wat de wethouder wil, wat de instellingen willen en wat de maatschappelijk ontwikkelingen zijn in het algemeen en de wijze waarop het welzijnsbeleid daarop zou moeten inspelen. De instellingen zien dit anders: zij zien het als een informeel overleg over de stand van zaken en waarbij uitwisseling van ervaringen van de afgelopen periode plaatsvindt.

We zijn geen gestructureerde *schriftelijke* input van individuele instellingen tegengekomen gericht op het ontwikkelen van een brede visie op maatschappelijke ontwikkelingen op lange termijn.

Er vindt geen periodiek, gestructureerd overleg plaats tussen de beleidsambtenaren of wethouder en de individuele instellingen. Er is wel op verschillende momenten in het jaar contact c.q. overleg tussen de instellingen en de beleidsmedewerkers. Dit contact c.q. overleg vindt ad hoc en op basis van behoefte plaats; er wordt geen verslag van gemaakt. Dit leidt ertoe dat er grote verschillen bestaan tussen de instellingen met betrekking tot de frequentie en inhoud van het overleg, en dan met name het bestuurlijk overleg (overleg met de wethouder). Vanuit de instellingen wordt aangegeven dat zij behoefte hebben aan periodiek, gestructureerd overleg met de wethouder dat schriftelijk wordt vastgelegd.

Er is geen periodiek contact tussen de instellingen en de raadsleden. Er is daarmee geen discussie of overleg op dit niveau, gericht op het ontwikkelen van een brede visie op maatschappelijke ontwikkelingen op lange termijn.

### *Conclusie*

We concluderen dat de gemeente geen gestructureerd (periodiek, van tevoren aangekondigd en voorbereid, niet gekoppeld aan een incident, en gericht op het ontwikkelen van een brede visie op maatschappelijke ontwikkelingen op lange termijn) overleg heeft met de instellingen, behoudens het voor- en najaarsoverleg. De gemeente maakt op dit moment onvoldoende gebruik van de kennis van de instellingen als input voor haar beleid. Wij zijn van mening dat de gemeente hiermee wel een begin heeft gemaakt met het aftappen van de instellingen ten behoeve van haar eigen beleidsvorming, maar dat zij nog kansen laat liggen. Met name indien de instellingen expliciet gevraagd zou worden om hun visie op de maatschappelijke ontwikkelingen schriftelijk aan te leveren, zou de gemeente daarmee structureel informatie opbouwen ten behoeve van haar eigen beleidsontwikkeling.

## 4.2 BELEIDSSTURING (STAP 2)

### *Norm*

Subsidiebeleid kan alleen de gewenste effecten sorteren als de toekenning van subsidies een logisch uitvloeisel is van het gevoerde beleid. Daartoe zijn heldere en actuele en duidelijke beleidskaders nodig. Een helder kader bestaat uit een duidelijke bestuurlijke visie die vertaald is in helder, samenhangend beleid. Het kader zou meetbare doelstellingen moeten bevatten.

### *Situatie in Beverwijk*

Zoals wij eerder hebben aangegeven in het rapport, beschikt de gemeente over een aantal verschillende nota's uit verschillende perioden waarbij de samenhang tussen de nota's niet duidelijk of ten minste niet expliciet is. Het beleidskader bevat (zie doelboomanalyse) geen meetbare doelstellingen. Daarnaast is de Welzijnsnota niet actueel (2001 - 2003). Ook betreffende andere terreinen geeft de gemeente aan dat er een actualiseringslag plaats moet vinden, bijvoorbeeld voor het Ouderenbeleid.

De beleidsambtenaren en instellingen geven aan dat er een lacune is (geweest) op het gebied van beleidsontwikkeling, mede veroorzaakt door openstaande vacatures binnen de afdeling Stadszaken. Voor de beleidsterreinen die tot prioriteit zijn benoemd heeft er recent een inhaalslag met betrekking tot de ontwikkeling van beleid plaatsgevonden.



In lijn met de uitkomsten van de doelboomanalyse geeft ook de gemeente zelf en de instellingen aan dat het beleid voor welzijn vrij algemeen en niet samenhangend, helder of meetbaar is geformuleerd. Instellingen in Beverwijk geven in het bijzonder aan ontevreden te zijn over de *hoeveelheid* en *duidelijkheid* van de beleidsvorming door de gemeente.

### *Conclusie*

De gemeente Beverwijk beschikt niet over een helder en actueel beleidskader voor Welzijn. We hebben sterk de indruk dat de gemeente Beverwijk minder goed in staat is de hoofdlijnen van het beleid te formuleren, verbinding te leggen tussen verschillende beleidsterreinen en deze ook bekend te maken bij de instellingen. Dit heeft ook te maken gehad met een gebrek aan capaciteit. Het zou nuttig zijn om een beleidsplanning te maken voor de welzijnssector, waarin de gemeente een overzicht maakt van de terreinen waarvoor zij beleid wil maken of actualiseren, en waarin ook aangegeven staat in welke volgorde dat moet gebeuren en hoe de samenhang tussen deze stukken wordt bewaakt. Ook de betrokkenheid van de uitvoerende instellingen zou daarin een plaats moeten krijgen.

## 4.3 MARKTANALYSE, MARKTWERKING (STAP 3)

### *Norm*

Een toenemend verschijnsel bij gemeenten is het ‘aanbesteden’ van subsidies. Hieruit blijkt dat de traditionele verhoudingen steeds minder doorslaggevend zijn voor het verstrekken van subsidies. Het proces van aanbesteden zelf heeft al meerwaarde, doordat de aanbesteding de gemeente dwingt om doelstellingen, zowel in termen van prestaties en effecten, te expliciteren. Daarnaast dwingt het de gemeente om steeds opnieuw te kijken welke organisatie het meest geschikt is voor welke activiteiten. Ook kunnen prijsvergelijkingen met andere aanbieders leiden tot vergroting van het inzicht in de prijsdoelmatigheid.

### *Situatie in Beverwijk*

De gemeente Beverwijk, in haar eigen woorden, ‘is voor marktwerking daar waar marktwerking bevorderlijk is voor een vraaggerichte en doelmatige werkwijze van een instelling’<sup>3</sup>. In praktijk blijkt dat de gemeente altijd met vaste partners werkt voor de uitvoering van haar welzijnswerk. Ook voor de uitvoering van projecten werkt de gemeente voor het overgrote deel met dezelfde instellingen. De subsidiecontracten worden verlengd zonder expliciet een marktanalyse uit te voeren, met andere woorden te onderzoeken of een andere partner het werk beter en/of goedkoper kan uitvoeren.

Echter, in een enkel geval maakt de gemeente gebruik van marktwerking. Bijvoorbeeld toen de Werkwinkel stopte, heeft de gemeente twee instellingen geconsulteerd over een mogelijke voortzetting hiervan.

---

<sup>3</sup> Welzijnsnota 2001-2003.

## *Conclusie*

Wij constateren dat er nauwelijks tot geen marktanalyse wordt uitgevoerd dan wel marktwerking plaatsvindt. De traditionele verhoudingen zijn doorslaggevend voor het verstrekken van subsidies. Wij zijn echter van mening dat voor een goed subsidiebeleid marktwerking niet noodzakelijk is. Marktwerking kan hier wel aan bijdragen, maar ook via andere wegen kunnen prikkels voor efficiëntie, kwaliteitsverbetering en maatwerk gegeven worden. Dan moet dat echter wel een aandachtspunt zijn, en moet de gemeente eisen formuleren op basis waarvan instellingen kunnen aantonen efficiënt en kwalitatief ontwikkeld te zijn. Deze discussie hebben wij niet aangetroffen in Beverwijk.

### 4.4 INSTELLINGEN FORMULEREN EEN ACTIVITEITENAANBOD DAT AANSLUIT BIJ HET DOOR DE GEMEENTE GEFORMULEERDE BELEID (STAP 4)

#### *Norm*

Idealiter sluit de subsidieaanvraag expliciet aan bij het door de gemeente gewenste beleid. De subsidieaanvraag zou aan moeten geven voor welke onderdelen van het gemeentelijk welzijnsbeleid zij concrete activiteiten aanlevert, en op welke manier die leiden tot de realisatie van dat beleid.

#### *Situatie in Beverwijk*

De instellingen geven aan dat zij in hun subsidieaanvraag het activiteitenaanbod zo veel mogelijk proberen 'op te hangen' aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Zowel de gemeente als de instellingen geven aan dat de continuïteit van de subsidie en de activiteiten groot is. Een nieuwe subsidieaanvraag wijkt minimaal af van de aanvraag voor de vorige periode. Dit kunnen we niet bevestigen omdat de subsidieaanvragen niet aan ons beschikbaar zijn gesteld. Daarentegen kunnen we wel bevestigen dat in de inhoudelijke jaarverslagen van de instellingen de instellingen een relatie hebben gelegd tussen de uitgevoerde activiteiten en de beleidsdoelstellingen.

Bij de meeste gesubsidieerde activiteiten in Beverwijk is de relatie tussen de beleidsdoelstelling en de activiteit voor de hand liggend. Maar er heerst slechts het *idee* dat de activiteit bijdraagt aan het beleidsdoel, deze veronderstelde relaties zijn niet vastgelegd. Dit geldt echter ook voor activiteiten waarbij de relatie tussen activiteit en beleidsdoel minder voor de hand ligt, en daar is dat dus problematischer. De relatie wordt ook dan niet gemotiveerd of onderbouwd. Deels wordt dit ingegeven door het feit dat er geen kwalitatieve meetgegevens beschikbaar zijn.

#### *Conclusie*

We concluderen dat de continuïteit van activiteiten en subsidies groot is; het activiteitenaanbod wordt in grote mate historisch bepaald. In de inhoudelijke jaarverslagen van de instellingen hebben de instellingen een relatie gelegd tussen de uitgevoerde activiteiten en de beleidsdoelstellingen. Een relatie gelegd betekent niet een inhoudelijke onderbouwing, maar een opsomming van de activiteiten bij de beleidsdoelstelling waaraan de activiteiten een bijdrage moeten leveren.

Conform de doelboomanalyse passen deze activiteiten binnen de beleidsdoelstellingen. Met hierbij de aantekening dat de beleidsdoelstelling algemeen geformuleerd zijn.

#### 4.5 HET AANBOD VAN INSTELLINGEN WORDT BEOORDEELD (STAP 5)

##### *Norm*

Gemeenten beoordelen idealiter de subsidieaanvragen op inhoud, financiën en formele aspecten. Formele aspecten hebben betrekking op tijdigheid en volledigheid van de subsidieaanvraag. Belangrijke criteria voor de inhoudelijke en financiële beoordeling zijn:

- Sluit de offerte aan bij de opdracht?
- Ondersteunen aanpak en aangeboden producten de gemeentelijke doelstellingen?
- Bevat de offerte voldoende informatie voor afrekening, beoordeling en verantwoording?
- Bestaat er overeenstemming over de systematiek van kostprijsberekening?
- Is er sprake van een goede prijs-kwaliteitverhouding?
- Gaat de aanpak leiden tot de beoogde doelen?

##### *Situatie in Beverwijk*

De subsidieaanvraag wordt eerst op de formele aspecten (zijn alle vereiste documenten aangeleverd?) beoordeeld door de coördinator subsidiebeleid. De gemeente beschikt hiervoor niet over een checklist. We hebben de indruk dat desondanks deze formele toets systematisch en gestructureerd plaatsvindt. Dit is dan in grote mate te danken aan de individuele persoon die deze functie invult. Echter, de functie van coördinator subsidiebeleid is op dit moment vacant en dit heeft als risico dat de taken van de coördinator subsidiebeleid niet meer uitgevoerd worden.

Na de formele toets zet de coördinator de aanvragen uit bij de beleidsmedewerker die de contactpersoon is van de instelling. Dit is overigens niet formeel vastgelegd. Er ontstaat dan een probleem op het moment dat er een vacature is en daarmee een instelling geen vast contactpersoon binnen de gemeente heeft. Dit gold bijvoorbeeld voor de Stichting Welzijn Beverwijk in 2004 en begin 2005.

De beleidsambtenaren geven aan dat zij moeite hebben om een goede inhoudelijke beoordeling te geven. Enerzijds door de beperkte kennis van zowel historie als de subsidiesystematiek (veel personele wisselingen). Anderzijds omdat beleid op hoofdlijnen ontbreekt of onvoldoende is uitgewerkt om als uitgangspunt voor de inhoudelijke beoordeling te gebruiken.

Hoewel de inhoudelijk beoordeling van de subsidieaanvragen lastig is voor de beleidsambtenaren, voelen zij zich wel gestimuleerd om te denken in termen van welke producten moeten leiden tot welke doelen en uiteindelijke maatschappelijke effecten. Maar men concludeert wel dat vaak vooral de financiële kaders bepalend voor de beoordeling van de subsidieaanvraag; de inhoud is in veel mindere mate van invloed.

De gemeente Beverwijk werkt niet met een standaardformat voor een inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag.

De financiële beoordeling wordt ook gedaan door de betreffende beleidsmedewerker. Zij werden hierbij voorheen bijgestaan door de afdelingscontroller. Zoals beschreven in paragraaf 2.1 is de controllerfunctie gecentraliseerd en heeft dit volgens de beleidsmedewerkers gevolgen voor de financiële ondersteuning.

De financiële beoordeling wordt gecompliceerd doordat de kosten niet gekoppeld zijn aan de activiteiten, producten of doelstellingen. De gemeente heeft geen inzicht in de kosten van de verschillende activiteiten en producten. Dit maakt een financiële beoordeling (kwaliteit-prijsverhouding) moeilijker.

De meerderheid van de instellingen heeft er behoefte aan dat de gemeente meer aandacht besteedt aan de inhoud van het werk. Ook is de doorlooptijd van de beoordeling lang: instellingen krijgen pas máánden nadat zij hun aanvraag hebben ingediend een formele reactie op hun subsidieaanvraag. Dit leidt tot een onzekere situatie voor de instelling.

### *Conclusie*

We concluderen dat de gemeente Beverwijk de beoordeling goed vervult ten aanzien van de formele aspecten. Doordat de functie van subsidiecoördinator nu vacant is, ontstaat het risico dat de formele toets in de verdrukking komt. Het is onduidelijk wie deze taak (tijdelijk) van de coördinator overneemt. De inhoudelijke en financiële beoordelingen worden door de medewerkers als een moeilijke klus ervaren. De gemeente heeft niet voldoende nagedacht over de wijze waarop zij vindt dat subsidieaanvragen moeten worden beoordeeld. Ons inziens worden medewerkers te weinig ondersteund met instrumentarium of training in de benodigde kennis en vaardigheden. De kans is groot dat dit leidt tot willekeurige beoordelingen, waarbij afhankelijk van de persoon van de beleidsmedewerker sterk op het één of juist op het ander wordt gelet.

## 4.6 OVER HET AANBOD WORDT ONDERHANDELD (STAP 6)

### *Norm*

Een kenmerk van beleidsgestuurde contractfinanciering is de zakelijke omgang tussen de gemeente en instelling. Idealiter vinden daarbij onderhandelingen plaats tussen de instellingen en de gemeente over het aanbod. Dit betekent dat voorafgaande aan de verstrekking van de subsidie de gemeente en de instellingen met elkaar in gesprek gaan over de hoogte van de subsidie en hetgeen daar tegenover staat. Voorwaarde daarbij is dat er duidelijkheid is over de rolverdeling: de gemeente is opdrachtgever en de instelling opdrachtnemer.

### *Situatie in Beverwijk*

Uit de gesprekken is ons gebleken dat er geen misverstand is tussen de gemeente en instelling over deze rolverdeling. Wij hebben dan ook niet de indruk dat de beleidsmedewerker optreedt als ambassadeur van de instelling.

Maar we hebben geen aanwijzingen gevonden dat er echt onderhandeld wordt tussen gemeente en instelling. Instellingen gaan daar vrij ver in. De situatie schetsen zij als volgt: zij stellen dat de gemeente het uitgangspunt hanteert dat het aanbod van de instelling binnen de begroting van het jaar daarvoor moet blijven, en daarbij een indexering toelaat van 1,5%.

Mocht een instelling voor grotere kostenstijgingen komen te staan, bijvoorbeeld bij een CAO-stijging van 4%, dan houdt de gemeente daar geen rekening mee. Met andere woorden: de gemeente eist dan evenveel prestaties als het voorgaande jaar, zonder dat de extra kostenstijging is meegerekend. Hierover zou geen constructief overleg mogelijk zijn. Kortom: de conclusie van de instellingen is dat de prestatieafspraken niet realistisch zijn en worden opgelegd. Dit beeld wordt niet door de gemeente bevestigd. De gemeente geeft aan dat hierover duidelijke afspraken zijn gemaakt (Algemene Subsidieverordening). Hier wordt de procedure beschreven.

De gemeente geeft aan dat in de Welzijnsnota, in de Algemene Subsidieverordening (27 mei, 2004) en in de beschikkingen wordt vermeld hoe de jaarlijkse indexering plaatsvindt. De budgetsubsidie wordt gedurende het subsidietijdvak jaarlijks verhoogd met de twee voor het komende jaar geraamde percentages voor respectievelijk de “netto materiële consumptie” en de “lonen met salarissen” zoals deze door het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties worden gepubliceerd. De instellingen ontvangen in september hierover bericht. Deze wijze van indexering is in overleg met de budgetsubsidie-instellingen totstandgekomen.

Bovenstaande laat zien dat de instellingen en de gemeente een andere beleving hebben van de indexering en de wijze waarop overleg plaatsvindt over de prestaties.

Tevens wordt vanuit de gemeente opgemerkt dat onderhandelen bemoeilijkt wordt doordat zij geen inzicht heeft in de kostprijs per product of activiteiten. De ‘onderhandeling’ kan dan alleen over totale budget gaan in plaats van over individuele prestaties.

### *Conclusie*

De gemeente en de instelling hebben een duidelijke rolverdeling: de gemeente is opdrachtgever en de instelling opdrachtnemer. De gemeente onderhandelt in minder mate over de hoogte van de subsidie en hetgeen daar tegenover staat (prestaties). We hebben sterk de indruk dat subsidies historisch zijn gegroeid, en dat daarin weinig ruimte is voor verandering in de verhouding financiële middelen - aantal prestaties. Wij kunnen niet beoordelen in hoeverre dit voor de instellingen daadwerkelijk tot financiële problemen leidt, tot zover heeft dit onderzoek zich niet uitgestrekt. Veel is op te vangen door het werk efficiënter of kwalitatief anders in te richten. Maar er zit wel een risico in dat instellingen prestaties opgelegd krijgen die zij redelijkerwijs niet voor de beschikbaar gestelde subsidies kunnen leveren. Op den duur kan dat tot instabiliteit van de betrokken instellingen leiden. Probleem is dat de gemeente ook eigenlijk niet kan beoordelen of de huidige situatie tot daadwerkelijke financiële problemen leidt. Zij heeft in financiële zin daarmee (te) weinig zicht op de instellingen.

Een ander feit dat daadwerkelijk onderhandelen bemoeilijkt, is dat integrale kostprijzen per product vaak niet bekend zijn. Echter, wij willen hier benadrukken dat transparante kostprijzen niet betekent dat deze prijzen ook marktconform zijn. Door het ontbreken van echte ‘concurrentie’ is hiervoor geen impuls aanwezig.

Dus ook indien transparante kostprijzen zijn vastgesteld, zal tijdens de onderhandelingen aandacht nodig zijn voor de hoogte van de prijzen die per product worden geregeld.

#### 4.7 DE UITKOMSTEN VAN DE ONDERHANDELINGEN WORDEN VASTGELEGD IN MEETBARE PRODUCTEN EN RESULTATEN (STAP 7)

##### *Norm*

De afspraken die resulteren uit de onderhandelingen moeten SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) worden geformuleerd en als zodanig vastgelegd. Het instrument hiervoor is de beschikking, eventueel aangevuld met een uitvoeringsovereenkomst.

##### *Situatie in Beverwijk*

De gemeente heeft de laatste jaren een duidelijk stap voorwaarts gemaakt met betrekking tot het werken met prestatieafspraken met de instellingen. Instellingen spreken hun waardering hiervoor uit. De gemaakte prestatieafspraken worden op sommige onderdelen daadwerkelijk SMART geformuleerd (aantal cursussen, aantal bezoekers, etc.).

Echter, we zien in de prestatieafspraken ook meer algemenere afspraken, zoals ‘openstelling’ en ‘bevorderen dat’ en ‘het vergroten van’, welke vervolgens niet meetbaar zijn gemaakt (hoe lang opengesteld, hoeveel bevorderd, hoeveel groter).

##### *Conclusie*

De gemeente is op de goede weg wat betreft het formuleren van SMART-afspraken. De volgende stap voor de gemeente is het koppelen van producten en resultaten aan kosten. Zij moet met de instellingen werken aan een duidelijke relatie tussen de prestaties en de bijbehorende kosten. Deze stap moet nog plaatsvinden.

#### 4.8 INSTELLINGEN VOEREN UIT EN ZIJN ZELF VERANTWOORDELIJK VOOR HUN BEDRIJFSVOERING (STAP 8)

##### *Norm*

Uitvoerende instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering, de gemeente moet zich daar niet mee bemoeien. De gemeente en instellingen maken alleen afspraken over de te behalen prestaties en de bijbehorende subsidie; de gemeente gaat niet op de stoel van bestuur of directie van de gesubsidieerde instelling zitten.

##### *Situatie in Beverwijk*

De gemeente Beverwijk onderschrijft dit uitgangspunt. De gesubsidieerde instellingen bevestigen dat zij in het algemeen de ruimte krijgen voor een eigen bedrijfsvoering. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor een sluitende begroting.

Het laatste heeft echter haken en ogen. Volgens de instellingen komt het door het ontbreken van onderhandelingsruimte (gemeente wenst hetzelfde pakket voor een bedrag dat geen rekening houdt met kostenstijgingen) voor dat de begroting van een instelling niet sluitend is. Instellingen schetsen een beeld van afwenteling van kostenstijgingen, kortom hetzelfde eisenpakket, hogere uitvoeringskosten met een gelijkblijvende subsidie. Dit wordt door de instellingen gevoeld als bemoeienis met de bedrijfsvoering: de gemeente gaat er hiermee immers impliciet van uit dat de instellingen wel efficiënter kunnen werken.

### *Conclusie*

We concluderen dat de gemeente zich in het algemeen niet expliciet bemoeit met de bedrijfsvoering van de instellingen. Tegelijkertijd constateren we dat het voor instellingen niet makkelijk is om de eigen verantwoordelijkheid te nemen indien er geen ruimte is voor onderhandeling en indien prestatieafspraken eenzijdig opgelegd worden.

Als nuancering op de theorie willen wij overigens benadrukken dat ons inziens de gemeente wel informatie mag opvragen over de bedrijfsvoering of eisen mag stellen aan de bedrijfsvoering. Wij zijn bijvoorbeeld van mening dat de gemeente eisen mag stellen aan het kwaliteitszorgsysteem van een instelling, omdat de gemeente daarmee de kwaliteit van de door haar betaalde prestaties kan bewaken.

Ook zijn wij van mening dat de gemeente zich wel met de bedrijfsvoering mag bemoeien indien er aanleiding is om te veronderstellen dat deze bij een instelling slecht op orde is. Immers, indien een instelling een slechte bedrijfsvoering kent, kan zij daardoor in de financiële problemen komen.

En een instelling in financiële problemen klopt toch vaak bij de gemeente aan voor ondersteuning. In het algemeen is het zo dat als de instelling een serieus financieel probleem heeft, de gemeente ook een serieus probleem heeft.

In die zin concluderen wij dat de gemeente Beverwijk zich eerder te weinig dan te veel met de bedrijfsvoering van de instellingen bemoeit.

## 4.9 TUSSENTIJD OVERLEG (STAP 9)

### *Norm*

Tussen de gemeente en de instelling dient er gedurende de looptijd van de subsidie formeel, periodiek, gestructureerd overleg plaats te vinden. In dit overleg moet worden gesproken over mogelijke onder- of overproductie en over knelpunten in de uitvoering.

### *Situatie in Beverwijk*

We constateren dat verschillende instellingen afgelopen jaren geen vast contactpersoon bij de gemeente hadden. Dit betreft de SWB Mondriaan, Ouderen, Kennemer Theater). Ook de stichting Welzijn heeft geen beleidsmedewerkers als contactpersoon (vacature); de teamleider fungeert op dit moment als aanspreekpunt.

Instellingen hoeven geen tussentijdse rapportages aan te leveren. Er zijn ook geen andere mechanismen waarmee de gemeente gedurende het jaar op de hoogte gehouden zou kunnen worden van de voortgang, behalve via het informele, mondelinge contact tussen instelling en gemeente.

### *Conclusie*

Het bovenstaande betekent dat de gemeente gedurende het jaar weinig tot geen zicht heeft op de mate waarin de instellingen 'op schema' liggen met betrekking tot de resultaten die zij dat jaar zouden moeten behalen. De gemeente kan dus niet bijsturen in die periode. Daarbij krijgt de gemeente ook slechts eenmaal per jaar (bij de eindverantwoording over het voorgaande jaar) een overzicht van de financiële situatie binnen de instelling. Dat betekent dat als er financiële problemen ontstaan bij een instelling, het lang kan duren voordat de gemeente dat door krijgt en misschien intussen al weer een nieuwe subsidie heeft toegezegd. Wij zijn van mening dat dit geen goede situatie is: de gemeente zou van de instelling moeten vragen om gedurende het jaar over voortgang en financiële kengetallen te rapporteren en deze rapportages ook met de instellingen bespreken.

#### 4.10 INSTELLINGEN LEGGEN VERANTWOORDING AF OVER DE DOOR HEN VERRICHTE ACTIVITEITEN EN GEREALISEERDE RESULTATEN, DOELEN EN EFFECTEN (STAP 10)

### *Norm*

De gesubsidieerde instellingen dienen verantwoording af te leggen over hun activiteiten. Instellingen moeten jaarverslagen en jaarrekeningen inleveren; gemeenten moeten er op toezien dat deze ook daadwerkelijk worden aangeleverd.

### *Situatie in Beverwijk*

De verantwoording vanuit de instellingen over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten vindt eenmaal per jaar plaats. De gemeente heeft hiervoor geen standaardformaat opgelegd. De wijze waarop de rapportages eruit zien, loopt dan ook zeer uiteen.

De verantwoordingsinformatie komt centraal binnen bij de coördinator subsidiebeleid. Hier vindt de formele toets plaats, waarbij gekeken wordt of alle benodigde informatie is aangeleverd. Indien het dossier niet compleet is, wordt de instelling per brief verzocht om de informatie die niet aanwezig is alsnog aan te leveren. Indien de verantwoordingsinformatie compleet is, wordt het dossier doorgegeven aan de verantwoordelijk beleidsmedewerker.

In de nieuwe ASV (2005) zijn concrete inhoudelijke eisen opgesteld met betrekking tot de rapportageverplichtingen.

### *Conclusie*

We concluderen dat instellingen inhoudelijk en financieel verantwoording afleggen, en dat de coördinator subsidiebeleid dat steeds goed heeft bewaakt. Nu de coördinatorfunctie vacant is, vraagt dit wel extra aandacht. De nieuwe richtlijnen in de ASV zouden tot een grotere mate van standaardisatie en daarmee bruikbaarheid van de geleverde informatie moeten leiden.



#### 4.11 GEMEENTE CONTROLEERT ACHTERAF (STAP 11)

##### *Norm*

De gemeente dient de besteding van subsidies achteraf te controleren. Dit betreft een inhoudelijke controle en een financiële controle. Inhoudelijk concentreert de gemeente zich dan op de uitvoering van de gemaakte prestatieafspraken. De financiële controle gaat om de vraag of de instelling binnen het budget is gebleven dan wel middelen niet zijn besteed. De gemeente heeft ook een evaluatiebeleid.

##### *Situatie in Beverwijk*

De beleidsmedewerker voert een inhoudelijke controle uit en kan hierbij ook de controller betrekken. Dit is echter niet vastgelegd. Het is aan de beleidsmedewerker wanneer en op welke wijze zij control betreft.

Inhoudelijk wordt gekeken of de afgesproken prestaties zijn behaald. Idealiter - volgens de controller van Beverwijk - kijkt control naar drie aspecten: de relatie tussen de betalingen en de ontvangen bedragen (komt dit overeen), wat zijn de financiële afspraken in de beschikking/begroting en hoeveel heeft de instelling daadwerkelijk uitgegeven en staan er in de jaarrekening aspecten die een nadere verklaring behoeven. Deze werkwijze wordt niet structureel toegepast.

De budgetgesubsidieerde instellingen ontvangen vervolgens schriftelijk een inhoudelijke en financiële reactie. Dit is positief, echter de inhoud van de reactie is marginaal. De gemeente voert niet met alle instellingen een gesprek over de verantwoordingsinformatie.

Het Kennemer Theater heeft bijvoorbeeld jaarlijks een financieel en inhoudelijk gesprek, terwijl de inhoudelijke verantwoordingsinformatie van de Bibliotheek eenmaal per vier jaar wordt besproken. Dit geldt ook voor de welzijnsinstelling.

In de rapportages wordt aan de gemeente zicht geboden op de behaalde resultaten in termen van het aantal activiteiten en het bereik. Echter, de rapportages geven geen inzicht in de relatie de behaalde prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten. Met andere woorden, er is geen terugrapportering op welke wijze de gesubsidieerde instellingen bijgedragen hebben aan het realiseren van de door de raad vastgestelde kaders (geformuleerd maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen). De gemeente brengt dit zelf ook niet in kaart.

De gemeente heeft nog nooit subsidie teruggevorderd omdat een instelling zich niet aan haar prestaties heeft gehouden: er wordt niet afgerekend.

De gemeente heeft geen evaluatiebeleid.

##### *Conclusie*

De controle is weinig gestructureerd, zowel met betrekking tot de inhoud, de financiën als de omgang met de instellingen. Dit is een serieuze bedreiging van één van de belangrijkste taken van de gemeente. Op alle fronten zou de gemeente moeten structureren en standaardiseren. De instellingen geven ook terecht aan dat zij van de gemeente verwachten dat er jaarlijks een inhoudelijk gesprek plaatsvindt over de resultaten van het voorgaande jaar.

Eens per vier jaar een inhoudelijk gesprek over de verantwoordingsinformatie (bijvoorbeeld de Bibliotheek) is echt onvoldoende voor een adequate controle.

De gemeente zou er verder over na moeten denken hoe zij de informatie uit de rapportages wil gebruiken. Zij zou niet alleen moeten controleren of instellingen hebben gedaan wat was afgesproken, maar ook op welke manier dat in verbinding staat met de beleidsdoelinden van de gemeente.

Naast controle van verantwoordingsstukken, zou de gemeente ook met enige regelmaat haar subsidies moeten evalueren: met een bredere blik bezien of de subsidies aan de instelling daadwerkelijk bijdragen aan hetgeen de gemeente op het specifieke terrein van de instelling beoogd, of de stichting doelmatig werkt, en of partners en klanten van de instelling tevreden zijn. Daartoe zou de gemeente een evaluatiebeleid moeten formuleren, waarin zij vastlegt op welke momenten zij welke beleidsterreinen of welke uitvoerende instellingen gaat evalueren.

## 5. INSTRUMENTARIUM SUBSIDIEBELEID

### 5.1 INVENTARISATIE INSTRUMENTARIUM

Ervaring heeft geleerd dat indien een gemeente beschikt over een goed instrumentarium ter ondersteuning van het subsidieproces, dit proces dan kwalitatief beter verloopt. Wij hebben daarom instrumentarium waarover Beverwijk beschikt, geïnventariseerd en geanalyseerd. In onderstaande tabel is het instrumentarium opgenomen waarover een gemeente zou kunnen beschikken om het subsidiebeleid uit te voeren, en aangegeven in hoeverre de gemeente Beverwijk er over beschikt.

INSTRUMENT	BEVERWIJK	OPMERKINGEN
Algemene Subsidieverordening. Is wettelijk verplicht	Aanwezig	Beverwijk heeft een map met 'Beleidsinhoudelijke informatie subsidieregels (BIS)'. Alle instellingen die budgetsubsidies ontvangen beschikken ook over deze map. BIS bevat onder meer de ASV, regels ten aanzien van de risicoreserve en inkoop- en aanbestedingsbeleid. Nadere toelichting hieronder.
AO beschrijving van het subsidieproces	Afwezig	
Beschrijving van taken en bevoegdheden van betrokkenen bij het subsidieproces	Afwezig	
Standaardformats voor beschikkingen en uitvoeringsovereenkomsten	Deels aanwezig	De beschikking is in briefvorm die is gestandaardiseerd. Dit geldt niet voor de uitvoeringsovereenkomsten.
Accountantsprotocol	Afwezig	
Standaardbrieven voor verzoek indienen subsidieaanvraag, herinnering om verantwoordingsinformatie in te dienen, e.d.	Aanwezig	De coördinator subsidiebeleid werkt met standaardbrieven om instellingen te helpen herinneren aan het indienen van verantwoordingsinformatie.
Subsidiebeheersysteem (digitaal systeem waarin alle stappen en documenten van het proces worden ingevoerd en bijgehouden, bijvoorbeeld welke instelling welke subsidie toegekend heeft gekregen, hoeveel er wanneer is uitgekeerd (voorgeschooten), of de subsidie ook is vastgesteld, etc.)	Afwezig	
Standaardformat subsidieaanvraag	In ontwikkeling.	Er zijn conceptaanvraagformulieren ontwikkeld voor budget-, waarderings- en de projectsubsidie. Ze moeten nog definitief vastgesteld en ingevoerd worden.
Standaardformat tussentijdse rapportage en eindverantwoording	Afwezig	
Checklists (bijvoorbeeld m.b.t. beoordeling subsidieaanvragen, formele eisen en inhoud verantwoordingsinformatie, subsidiedossier van de instellingen, etc.)	Afwezig	

INSTRUMENT	BEVERWIJK	OPMERKINGEN
Kostprijsberekeningssystematiek	Afwezig	De gemeente Beverwijk is wel voornemens om dit op korte termijn (2005) op te pakken.
Vaste set indicatoren (voor formuleren prestaties waarop instelling afgerekend kan worden)	Afwezig	
Handboek/reglement sanctionering: wanneer wordt er afgerekend	Afwezig	

## 5.2 TOELICHTING ASV

De juridische grondslag van subsidies wordt gevormd door de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de algemene subsidieverordening (ASV) van de gemeente. De ASV geeft de basis voor de relatie tussen de gemeente en instellingen. Hierin legt de gemeente vast wie op basis van welke criteria in aanmerking komt voor subsidiëring, en aan welke eisen de subsidieontvanger moet voldoen. Bijvoorbeeld richtlijnen voor het financieel en inhoudelijk jaarverslag. De ASV in Beverwijk is in samenwerking met de instellingen geactualiseerd en in 2005 vastgesteld.

Bij de gemeente Beverwijk vallen niet alle subsidies onder de Algemene Subsidieverordening (ASV). Publiekszaken verstrekt bijvoorbeeld subsidies voor Vluchtelingenwerk. De gemeente is aan het inventariseren of er nog meer gemeentelijke subsidies verstrekt worden die niet onder de ASV vallen.

Hoewel de ASV termijnen vermeld, zoals termijnen voor het afgeven van de beschikking, het verstrekken van voorschotten en het vaststellen van de subsidie, worden deze niet altijd nagekomen door de gemeente. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beschikkingen 2005 (Bibliotheek en AMW). Deze zijn in februari 2005 opgesteld en de beschikking voor de muziekschool is nog niet vastgesteld (februari 2005).

De ASV geeft volgens de gemeente en instellingen voldoende houvast in het subsidiespel. Positief is dat de gemeente en instellingen in samenspraak de ASV opgesteld hebben. We concluderen daarmee dat de ASV van Beverwijk op orde is, behoudens één punt. De ASV spreekt alleen over het burgermeester en de wethouders. De raad is een opvallende afwezige gezien haar taken in het dualisme.

## 5.3 CONCLUSIE

We concluderen dat de gemeente Beverwijk over een minimum aan instrumenten beschikt om het subsidiebeleid uit te voeren. Dit betekent dat het voor de beleidsmedewerkers moeilijk is om het subsidieproces op een gestructureerde manier te doorlopen. De prestaties van de gemeente zijn hiermee ook sterk afhankelijk van de kennis, ervaring en beschikbare tijd van de individuele medewerker; medewerkers hebben weinig tot niets om op terug te vallen.

Het heeft ook een negatief effect op de efficiëntie van het subsidieproces. De kans is groot dat beleidsmedewerkers steeds opnieuw het wiel zullen uitvinden. Kwaliteit is ook moeilijk te bewaken, en kan van jaar tot jaar sterk verschillen.

Het feit dat er tot voor kort een subsidiecoördinator aanwezig was, compenseerde het gebrek aan instrumentarium enigszins. Immers, men kan verwachten dat beleidsmedewerkers voor ondersteuning sterk kunnen leunen op een dergelijke specialist. Ook een controller die zich specifiek bezighoudt met subsidies kan verlichting bieden. Echter, in Beverwijk is de positie van subsidiecoördinator vacant en is er geen controller meer specifiek aan de afdeling verbonden. Dat betekent dat ook deze ondersteuning niet meer aanwezig is.

## 6. ROL VAN DE RAAD BIJ SUBSIDIEBELEID

### 6.1 INLEIDING

In het onderzoek hebben we ons allereerst gericht op de kaderstellende rol van de raad met betrekking tot het subsidiebeleid: zowel inhoudelijk als procesmatig. Daarnaast hebben wij de controlerende functie onder de loep genomen in zoverre dat wij hebben geanalyseerd in hoeverre de kaders zodanig zijn opgesteld dat controle achteraf mogelijk is.

Wij hebben daarbij de volgende criteria aangelegd:

- Hoe duidelijker de gestelde kaders zijn des te effectiever en efficiëntere vindt besteding van middelen plaats. (kaderstellende rol).
- Hoe duidelijker de raad zicht heeft op de resultaten die bij moeten dragen aan het realiseren van de door hen vastgestelde kaders (geformuleerd maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen) des te effectiever en efficiënter worden subsidies ingezet. Dit betekent dat er terugkoppeling van de resultaten plaats moeten vinden naar de raad (controlerende rol).
- Hoe duidelijker de taakverdeling (ten aanzien van subsidieverlening, het maken van beleid en het controleren van de prestaties van instellingen) tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie (raad, college en ambtenaren) des te effectiever en efficiënter vindt besteding van middelen plaats.

Tot slot hebben wij nog gekeken naar subsidies die in het kader van een Gemeenschappelijke Regeling worden verstrekt. De rol van de raad is ten aanzien deze regelingen anders, en daarmee specifieke aandacht waard.

### 6.2 KADERSTELLING EN CONTROLE

De raad heeft een Raadsprogramma opgesteld waarin zij het college verzoekt om voor de uitvoering van het raadprogramma een concreet uitvoeringsprogramma op te stellen met een financiële onderbouwing. Zij heeft het college gevraagd beleid te ontwikkelen voor Kunst & Cultuur en Jeugd. Aan beide wensen is voldaan. Zij heeft op dit vlak het voortouw genomen. Er zijn geen andere opvallende initiatieven van de raad geweest op het terrein van welzijn: zij stelt zich afwachtend op.

Vervolgens stelt ook de raad zelf vast dat zij wordt geconfronteerd met kant en klare nota's waarin haar wordt gevraagd in te stemmen met het standpunt van het college. De raad wordt zelden alternatieven voorgelegd. Bovendien komt het vaak voor dat de door het college gemaakte keuze wordt versluierd. De raad moet tussen de regels door lezen waar zij 'ja' (of 'nee') tegen zegt. Er zijn wel uitzonderingen, maar niet op het gebied van welzijn (uitzondering is voorbeeld het minimabeleid).

De gemeenteraad in Beverwijk geeft aan dat hoewel de deelterreinen van het welzijnsbeleid besproken zijn, een goed omvattend kader van welzijn ontbreekt. Het bestaande kader (Welzijnsnota 2001-2003) is niet concreet genoeg om na de uitvoeringsperiode te kunnen zeggen of de kaders zijn gehaald. Het is onduidelijk of het gestelde kader consistent is met andere kaderstellende stukken.

De raad is wisselend tevreden over de kaderstellende documentatie die zij tot haar beschikking heeft: zij is bijvoorbeeld niet tevreden met de Welzijnsnota, maar wel tevreden met de Kunst en Cultuurnota 2004/2005. De Jeugdnota wordt niet genoemd. Wellicht komt dit doordat deze nota nog niet door de Raad is vastgesteld. Ook wordt aangegeven dat de productbegroting in het verleden meer duidelijkheid gaf omtrent de subsidies per instellingen dan in de huidige begroting. De raad noemt geen andere nota's waarin de kaders staan verwoord voor het welzijnsbeleid.

Tijdens, of bij de voorbereiding van het debat over de kaders, hebben fracties onderling beperkt contact. De interactie vindt hoofdzakelijk plaats tussen fracties en het college, in plaats van vooral tussen de fracties. Mede hierdoor geeft de raad niet één visie op maatschappelijke vraagstukken en of documenten die om instemming vragen. Er is verdeeldheid binnen de raad. Dit is ook logisch omdat het een politiek orgaan is met verschillende fracties. Echter, de raad en de ambtenaren benadrukken dat deze verdeeldheid in Beverwijk belemmerend werkt voor het opstellen van heldere, eenduidige kaders. De discussie over welzijn gaat over hoofdlijnen, maar ook over incidenten en details. Het debat vindt voornamelijk intern plaats, de raad als geheel treedt zelden naar buiten. Gemeenteraadsleden hebben de indruk dat het door de raad gestelde kader weinig invloed heeft en vooral leidt tot veranderingen op detailniveau.

In algemene zin lijkt een groot deel van de raadsleden met welzijn in hun portefeuille moeite te hebben met de kaderstellende rol. Zij geven ook zelf aan dat hen niet geheel duidelijk is wat kaderstelling inhoudt.

Wat betreft de controlerende functie, stellen we vast dat het de raad ontbreekt aan informatie waarin eenduidig en overzichtelijk is aangegeven wat de prestaties van het welzijnsveld zijn en welke effecten dat in de Beverwijkse samenleving heeft bewerkstelligd. Het college levert dergelijke informatie niet aan bij de raad. De raad heeft hierdoor onvoldoende zicht op de resultaten, en kan deze dan ook niet beoordelen. De informatie die de raad ontvangt, is zelfs dermate verbrokkeld en onoverzichtelijk dat zij ook moeilijk kunnen bepalen welke informatie nog ontbreekt om wel een oordeel te kunnen vormen. Doordat raadsleden niet (voldoende) weten wat er wordt bereikt in de welzijnssector, kunnen zij nieuw beleid daar ook niet op af stemmen.

### *Conclusie*

We concluderen dat de raad moeite heeft met haar kaderstellende rol en wisselend tevreden is over de kaderstellende documenten. Zij heeft echter wel het voortouw genomen in het stellen van nieuwe kaders door in haar raadsprogramma duidelijke opdrachten te formuleren aan het college. Twee van deze opdrachten (Kunst & Cultuurbeleid en Jeugdbeleid) zijn reeds uitgevoerd. Het betreft geen inhoudelijke trekkersrol.

Tijdens het debat over de kaders, hebben fracties onderling beperkt contact. Mede hierdoor geeft de raad niet één visie op maatschappelijke vraagstukken en of documenten die om instemming vragen. We concluderen dat deze verdeeldheid belemmerend werkt voor het stellen van heldere, eenduidige kaders.

We concluderen dat de raad vooral het debat over welzijn intern voert. Het debat gaat over hoofdlijnen, maar ook over incidenten en details. Gemeenteraadsleden hebben de indruk dat het door de raad gestelde kader weinig invloed heeft en vooral leidt tot veranderingen op detailniveau. Dit gevoel kan er aan bijdragen dat de raad minder investeert in kaderstelling.

In algemene zin lijkt een groot deel van de raadsleden met welzijn in hun portefeuille moeite te hebben met de kaderstellende rol. Zij geven ook zelf aan dat hen niet geheel duidelijk is wat kaderstelling inhoudt.

We concluderen dat de raad over onvoldoende informatie beschikt om de controlerende functie goed te vervullen. Doordat raadsleden niet (voldoende) weten wat er wordt bereikt in de welzijnssector, kunnen zij nieuw beleid daar ook niet op af stemmen.

### 6.3 TAAKVERDELING

Een heldere taakverdeling is het begin van effectief werken. Immers, indien niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, is de kans groot dat iedereen zich met alles bemoeit of juist dat taken worden 'vergeten'. Dat leidt ertoe dat er geen beslissingen worden genomen, dat het lang duurt voordat besluiten vastgesteld kunnen worden, dat beslissingen steeds weer teruggedraaid (moeten) worden of dat niet duidelijk is in hoeverre genomen beslissingen ook gehandhaafd zullen worden. In het geval van de raad bestaat er een risico dat de raad zich met zaken gaat bemoeien waar zij zich niet mee hoeft of zou moeten bemoeien, en omgekeerd dat zij zaken laat liggen waar zij zich juist wel mee bezig zou moeten houden.

Wij hebben daarom de taakverdeling tussen raad, college en ambtenarij in Beverwijk onderzocht. Wij hebben raadsleden, ambtenaren en leden van het college gevraagd om aan te geven hoe volgens hen de taakverdeling bij de gemeente Beverwijk er in de praktijk uit ziet. Deze hebben wij vervolgens vergeleken met hoe de taakverdeling er volgens het dualisme idealiter uit zou moeten zien. Ook hebben wij vergeleken met de taakverdeling zoals deze er bij andere gemeenten uitziet. Voor dit laatste hebben wij gebruikgemaakt van de gegevens die wij ter beschikking hebben uit onderzoek van Berenschot onder 75 gemeenten naar de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de gemeentelijke organisatie.



De uitkomsten hiervan vindt u in onderstaande tabel:

- A = andere gemeenten (gemiddeld)<sup>4</sup>
- B = Beverwijk (gemiddeld)
- Grijs vakjes = norm (zoals volgens de theorie zou moeten).

Verantwoordelijkheden	Raad	B&W	Ambtenaren
Vaststellen hoofdlijnen en prioriteiten van beleid	A/B		
Vaststellen beschikbaar subsidiebudget	A/B		
Bepalen welke instellingen een offerte/subsidieaanvraag mogen indienen	A	B	
Opdrachtformulering aan instellingen		A/B	
Beoordelen aanvragen op inhoud		B	A
Beoordelen aanvragen financieel		B	A
Onderhandelen over activiteiten en prestaties		B	
Afgeven beschikking incidentele subsidies		A/B	
Afgeven beschikking structurele subsidies	B	A	
Bepalen van tussentijdse wijzigingen van afspraken (activiteiten/prestaties)	B	A	
Bepalen van tussentijdse wijzigingen van doelen (fundamentele wijzigingen)	B		A
Beoordelen behaalde prestaties	A/B		
Beoordelen doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies		A/B	
Evaluatie van de subsidie		B	

Deze tabel laat zien dat zowel in Beverwijk als in andere gemeenten de verdeling van verantwoordelijkheden niet altijd in overeenstemming is met het ideaalbeeld van de dualisering. Echter, Beverwijk wijkt sterker af van de norm dan andere gemeenten. Dit betekent dat de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling door de komst van het dualisme binnen de gemeente Beverwijk in minder mate is geïmplementeerd. Het college wordt als verantwoordelijk orgaan gezien voor taken waar de raad verantwoordelijk voor is. Ook is te zien in de tabel dat het college meer taken uitvoert die in principe aan de ambtenaren gemandateerd zijn. Met andere woorden; na de komst van het dualisme is de gemeente Beverwijk in het algemeen nog niet anders gaan werken.

#### 6.4 AANSTURING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING (GR)

Het subsidieproces ten aanzien van een gemeenschappelijke regeling (GR) is ten minste voor een deel anders dan bij een instelling die direct door een gemeente wordt gesubsidieerd. Het gaat hierbij dan ook niet om een subsidierelatie, maar om een bekostigingsrelatie. Dit een bijzonder type subsidierelatie. Het verschil met een gewone subsidie is dat er bij een bekostigingsrelatie sprake is van een wettelijk vastgelegd productenpakket.

In overleg met de gezamenlijke rekenkamercommissies, hebben wij ons specifiek gericht op de GR waaronder de GGD wordt aangestuurd. Naast de gemeenten Beverwijk en Velsen nemen nog acht andere gemeenten deel in deze GR.

<sup>4</sup> De vraag naar de verantwoordelijkheid voor het 'evalueren van toegekende subsidies' was in het onderzoek onder andere Nederlandse gemeenten niet opgenomen. Daarom kan voor deze vraag geen letter 'A' worden weergegeven.

De deelnemende gemeenten bekostigen de GGD-taak op basis van één vast criterium: het aantal inwoners van de gemeente. De gemeenten financieren in ieder geval een 'basispakket' aan taken van de GGD. Daarnaast kunnen de afzonderlijke gemeenten kiezen voor extra taken, maar hiervoor moeten zijn dan ook meer betalen. Dit zijn de 'plustaken'. Deze plustaken omvatten ongeveer 450.000 op het totaalbudget van ongeveer 11 miljoen.

De GGD wordt aangestuurd door het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. In het algemeen bestuur zijn de portefeuillehouders uit alle deelnemende gemeenten betrokken. Het algemeen bestuur beslist bij meerderheid van stemmen over onder meer productaanbod en subsidievaststelling. Daarnaast vindt vier keer per jaar ambtelijk overleg plaats.

In haar begroting en rekening maakt de GGD de kosten van iedere afzonderlijke taak inzichtelijk (kostprijzen per taak). Van echte onderhandelingen is geen sprake, maar dat is ook niet de bedoeling. De (hoogte van de) kostprijzen zijn het uitgangspunt, geen onderwerp van discussie.

Vanuit de gemeente Beverwijk wordt het beleid richting GGD gestuurd door de afdeling Stadszaken, waaronder ook Welzijn valt. Het beleid ten aanzien van volksgezondheid is vastgelegd in de Nota Gezondheidsbeleid Beverwijk. Binnen de gemeente Beverwijk onderhoudt de contactpersoon (beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor dit beleidsterrein) de subsidierelatie met de GGD.

De GGD geeft aan, dat de inbreng van de gemeente Beverwijk in de aansturing van de GGD te kenmerken is als 'beschouwend', meer 'op hoofdlijnen'. De GGD geeft aan, dat zij in de overleggen, maar ook in schriftelijke documenten, informatie bij de gemeenten naar voren brengt over maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot het te hanteren takenpakket. De GGD is op de hoogte van de beleidsprioriteiten van de gemeenten met betrekking tot haar werkveld. Onlangs heeft zij de beleidsspeerpunten van de deelnemende gemeenten geïnventariseerd ten aanzien van het lokale gezondheidsbeleid.

## 7. SAMENVATTING: BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van de voorgaande paragrafen, kunnen wij de onderzoeksvragen uit het onderka-der voor de gemeente Beverwijk als volgt kort beantwoorden:

### 1. Is er door de raad en/of het college geformuleerd welzijnsbeleid?

De gemeente Beverwijk beschikt over een nota Welzijnsbeleid, die echter niet meer actueel is. Hoewel in deze nota de beleidsterreinen staan genoemd die onder welzijn vallen, hebben wij sterk de indruk dat het bij betrokkenen niet geheel duidelijk is welke beleidsterreinen onder welzijn vallen.

Ook beschikt zij over een Kunst & Cultuurnota en binnenkort ook over een Jeugdnota. Er is geen specifiek beleid voor Sport, Ouderen, Bibliotheek en Kinderopvang. Maatschappelijk werkt valt onder het Lokale Gezondheidsbeleid. Het collegeakkoord en de productenbegroting bevatten op het terrein van welzijn beleidsdoelstellingen. Ook in het raadsprogramma zijn welzijnsonderwerpen opgenomen.

### 2. Welke doelen hebben de gemeenten zich gesteld op het gebied van welzijn?

In de doelboomanalyse die wij voor de gemeente Beverwijk hebben uitgevoerd, hebben wij de beoogde maatschappelijke effecten die de gemeente Beverwijk met het welzijnsbeleid wil bereiken, en de beleidsdoelen geïnventariseerd.

### 3. Zijn deze doelen zodanig geformuleerd dat prestaties en effecten meetbaar zijn?

De doelen en effecten op het gebied van welzijn zijn in het beleid niet meetbaar geformuleerd. Daarentegen zijn de afspraken met de instellingen in het algemeen wel meetbaar geformuleerd. Het betreft echter vaak resultaten op activiteitniveau (prestaties). In de doelen worden vaak termen genoemd als 'vergroten', 'bevorderen' en 'versterken', deze termen worden niet ondersteund door meetbare termen als aantallen of percentages.

We concluderen dat een deel van de prestaties op activiteitniveau meetbaar geformuleerd zijn; de doelen en effecten niet.

### 4. Is het door de raad/college geformuleerde beleid geoperationaliseerd via subsidies?

Voor bijna alle doelen en effecten die de gemeente heeft geformuleerd, worden activiteiten gesubsidieerd. De doelstelling 'professionalisering' is niet terug te koppelen aan het collegeprogramma en er zijn geen activiteiten geformuleerd om deze doelstelling te bereiken.

Uit dit onderzoek is niet naar voren gekomen dat activiteiten worden gesubsidieerd die niet terug te herleiden zijn naar een geformuleerd beleidsdoel.

5. Op welke wijze dragen subsidies bij aan het realiseren van de doelen en hoe is dat onderbouwd?

De vraag hier is in hoeverre het verband tussen het uitvoeren van een activiteiten en het beleidsdoel of het maatschappelijk effect vaststaat. Bij de meeste gesubsidieerde activiteiten in Beverwijk is deze relatie voor de hand liggend. Maar er heerst slechts het *idee* dat de activiteit bijdraagt aan het beleidsdoel, deze veronderstelde relaties zijn niet vastgelegd. Dit geldt echter ook voor activiteiten waarbij de relatie tussen activiteit en beleidsdoel minder voor de hand ligt, en daar is dat dus problematischer. De relatie wordt ook dan niet gemotiveerd of onderbouwd. Deels wordt dit ingegeven door het feit dat er geen kwalitatieve meetgegevens beschikbaar zijn.

Er is nauwelijks discussie over de keuze *welke* organisatie deze activiteiten dient uit te voeren, ook als het gaat om activiteiten die ook door andere organisaties kunnen worden uitgevoerd. De relatie met de huidige instellingen is historisch gegroeid.

6. Hoe ziet het subsidieproces van de gemeente Beverwijk er uit?

In hoofdstuk 4 geven we een uitgebreide analyse van het subsidieproces van Beverwijk. Hieronder geven we samenvattend aan in welke mate het proces conform het BCF-model is. Indien de stap conform het BCF-model wordt uitgevoerd, ontvangt deze een +, indien de stap niet geheel conform het BCF-model is, ontvangt deze stap een +- en indien de stap in het subsidieproces in Beverwijk sterk afwijkt, wordt deze beoordeeld met een -:

Instellingen voeden gemeenten met opvattingen over behoeften binnen de lokale samenleving	-
Gemeenten formuleren beleid op hoofdlijnen	+-
Gemeenten bepalen welke instelling een aanvraag mag indienen (marktanalyse, marktwerking)	-
Instellingen formuleren een activiteitenaanbod dat aansluit bij (concretisering is van) het door de gemeente geformuleerde beleid	+
Het aanbod wordt beoordeeld door de gemeente	+-
Over het aanbod wordt onderhandeld door gemeente en instelling	-
De uitkomst van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten	+-
Instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering	+
Tussentijds overleg	-
Instellingen leggen achteraf verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten	+-
Gemeenten controleren achteraf de uitvoering en de realisatie daarvan	+-

7. In welke mate biedt de programmabegroting de raad aanknopingspunten om gesubsidieerde instellingen te beoordelen?

a. *In welke mate weerspiegelt de productbegroting het beleid?*

De productbegroting en -rekening sluiten aan op het collegeprogramma. De productrekening weerspiegelt de productbegroting in grote mate. De doelen en effecten die genoemd zijn in de begroting, komen letterlijk in de productrekening terug. Tevens worden de beleidsresultaten duidelijk aangegeven in de productrekening. Voor de raad zou het in principe goed na te gaan zijn welke ontwikkelingen er gaande zijn en welke prestaties er worden geleverd. Echter, de raad vindt deze informatie niet overzichtelijk en niet goed werkbaar omdat het alleen per product is beschreven en niet voor de individuele instellingen.

b. *In welke mate is de productbegroting meetbaar gemaakt in vergelijking met het beleid?*

In de productbegroting zijn de doelen en effecten niet duidelijk en meetbaar beschreven. De productbegroting op zichzelf biedt de gemeenteraad slechts beperkt houvast om de gesubsidieerde instellingen te beoordelen. Dit geldt tevens voor de productrekening. De veelal algemene formuleringen hebben tot gevolg dat het voor raadsleden niet goed mogelijk is om zicht te hebben op het bereiken van de nagestreefde doelstellingen. In beide documenten wordt geformuleerd in termen als 'vergroten' en 'verhogen'. Wat het oorspronkelijke beleidsdoel was om de activiteiten uit te voeren, is niet duidelijk en dus ook niet in hoeverre het beleidsdoel is bereikt.

8. Wat is de rol van de raad?

Wij constateren dat de rol van de raad bij het subsidiebeleid op het gebied van welzijn verbeterd kan worden. We merken hierbij op dat de raad al een goede stap heeft gezet door een raadsprogramma op te stellen. De nieuwe verhoudingen die het dualisme met zich meebrengt zijn tussen het college, de raad en het ambtelijk apparaat nog niet uitgekristalliseerd. Dit uit zich onder meer in de wijze waarop de raad de kaderstellende en controlerende rol vervult; dit is in het algemeen nog steeds monistisch.

De raad heeft ten aanzien van de controlerende functie een afwachtende houding; de raad vraagt niet actief om informatie op basis waarvan zij een oordeel kunnen geven over de effectiviteit en efficiëntie van de besteding van middelen. De rol van de raad in het subsidieproces en het welzijnsbeleid is in het algemeen te kenmerken als passief. Verder is de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen het college, de raad en het ambtelijk apparaat nog niet helder.

9. Op welke wijze vindt terugkoppeling van de resultaten van subsidies (door het college) naar de raad plaats?

De raad ontvangt geen expliciete terugkoppeling over de resultaten van de subsidies en ook geen terugkoppeling in welke mate de gemeente en de instellingen in staat zijn geweest de beoogde maatschappelijke effecten te realiseren. De Raad vraagt ook niet om deze informatie.

10. Biedt de productrekening voor de raad voldoende aanknopingspunten voor een beoordeling door de raad?

a. *In welke mate weerspiegelt de productrekening de productbegroting en de beleidsresultaten*

De productrekening weerspiegelt de productbegroting in grote mate. De doelen en effecten die genoemd zijn in de begroting, komen letterlijk in de productrekening terug. Tevens worden de beleidsresultaten duidelijk aangegeven in de productrekening. Voor de raad is het goed na te gaan welke ontwikkelingen er gaande zijn en welke prestaties er worden geleverd.

b. *In welke mate geeft de programmarekening meetbare gegevens over de beleidsresultaten?*

De productrekening geeft gedeeltelijk meetbare gegevens over de resultaten. Dit betreft dan gegevens over de activiteiten die uitgevoerd worden. Het betreft geen gegevens over de beleidsresultaten.

## 8. AANBEVELINGEN GEMEENTE BEVERWIJK

Dit rapport is totstandgekomen in opdracht van de gezamenlijke rekenkamercommissies van de gemeenteraden van Beverwijk en Velsen. Dat betekent dat wij de aanbevelingen, die wij op basis van de bevindingen in deze rapportage naar voren brengen, aansluiten bij de rol die de raad kan vervullen binnen het subsidiebeleid. Met andere woorden, onze aanbevelingen zijn gebaseerd op de vragen: Wat kan de raad doen, wat ze thans nalaat? Welke acties kan ze ondernemen, welke opdrachten kan ze aan het college verstrekken?

In algemene zin, bevelen we de gemeente Beverwijk aan, *inhoudelijker en zakelijker* te opereren bij de subsidieverstrekking. Deze algemene aanbeveling vormt de rode draad in de hierna volgende aanbevelingen.

We hebben onze aanbevelingen voor Beverwijk onderverdeeld naar de drie onderwerpen die centraal hebben gestaan in dit onderzoek, te weten de koppeling tussen beleidsdoelstelling en gesubsidieerde activiteiten, het subsidieproces en de rol van de raad.

### 8.1 KOPPELING TUSSEN BELEIDSDOELSTELLINGEN EN GESUBSIDIEERDE ACTIVITEITEN

- Actualiseer het welzijnsbeleid. Als het beleid niet actueel is baseert de gemeente én de instellingen zich op beleidsprioriteiten die wellicht minder belangrijk zijn geworden. De subsidies worden dan niet op de meest effectieve manier ingezet, terwijl subsidies een belangrijk instrument zijn om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren.

Begin daarbij allereerst met het maken van een beleidsplanning voor de welzijnssector. In deze planning geeft de gemeente een overzicht van de terreinen waarvoor zij beleid wil maken of actualiseren, in welke volgorde dat moet gebeuren en hoe de samenhang tussen deze stukken wordt bewaakt. Ook dient hierin verwoord te zijn op welke wijze de uitvoerende instellingen bij de beleidsvorming betrokken zullen worden.

- Geef het college opdracht om met een voorstel te komen voor indicatoren en normen voor het welzijnsbeleid, met andere woorden geeft het college opdracht het welzijnsbeleid meetbaar te maken.
- Maak het welzijnsbeleid niet alleen in evaluerende zin meetbaar, maar concretiseer het lopende beleid zodanig, dat het mogelijk is om tussentijds te sturen en te monitoren. Voeg daarbij de voorwaarde, dat prestaties en kosten in een beknopt en helder overzicht ter beschikking worden gesteld, en dat deze in relatie worden gebracht met beleidsdoelen en beoogde effecten. (zie subsidieproces). Een combinatie van kwantitatieve informatie (is de subsidie rechtmatig besteedt?) en kwalitatieve informatie (in welke mate denkt de instelling dat de subsidie bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen?) is noodzakelijk. Train hiertoe de beleidsmedewerkers die zich met de welzijnssubsidies bezighouden in het SMART formuleren van prestaties en resultaten.

- Bevorder de transparantie in de dienstverlening door de gesubsidieerde instellingen te vragen hun producten concreet te beschrijven en de integrale kostprijzen ervan te berekenen. Dit maakt het enerzijds mogelijk, als gemeente de prijsafweging voor een product te maken en scherper af te rekenen. Anderzijds maakt het mogelijk, (prijzen van) producten te vergelijken met die van andere instellingen.

Deze aanbeveling bouwt voor op de ambities van de gemeente. Zij zijn voornemens om in 2005 een begin te maken met kostprijzen. Deze aanbeveling dient als aanmoediging om het traject voor het berekenen van kostprijzen daadwerkelijk vorm te geven. In het verleden is namelijk de kostprijsberekening vooruit geschoven.

Welzijnsproducten beprijzen geeft transparantie, maar de waarde ervan moet niet worden overschat. Bij afwezigheid van echte marktwerking en concurrentie is er geen enkele impuls voor de instelling tot 'marktprijzen' voor de welzijnsproducten te komen. Tegelijkertijd vormt de aanwezigheid van kostprijzen een extra drempel voor de gemeente om zich met de (efficiency van de) bedrijfsvoering van de instelling te kunnen bemoeien en moet de gemeente het met de berekende prijzen doen. De reden die namelijk door gemeenten vaak aangegrepen wordt om zich met de bedrijfsvoering te bemoeien is het gebrek aan inzicht in de kosten. Inzicht in deze kostprijs kan deze onzekerheid deels verminderen, maar zekerheid over of de instelling daadwerkelijk werkt met marktprijzen wordt hierdoor niet gegeven. Dit is de 'illusie' van kostprijzen.

## 8.2 ROL VAN DE RAAD

- Enerzijds het gebrek aan informatie en anderzijds de overvloed aan informatie, die raadsleden ter beschikking krijgen, leidt tot een gebrek aan over- en inzicht. De raad kan het college de opdracht geven om informatie aan te leveren; geef het college de opdracht om in één à twee pagina's aan te geven, hoe andere beleidsterreinen met het welzijnsbeleid en het subsidiebeleid samenhangen. Dit om het 'sturen op hoofdlijnen' van de raad beter mogelijk te maken.
- Stel uzelf op de hoogte van spelers, doelgroepen en lopende ontwikkelingen op het gebied van welzijn, door (periodieke) actieve consultatie van instellingen. De raad kan hiervoor hoorzittingen organiseren, raadsbrede discussies zonder de wethouder en instellingen uitnodigen voor bijvoorbeeld een presentatie in de raad.
- Verhelder de rollen en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad, ambtelijk apparaat en wethouder.
- Positioneer jezelf als gehele raad sterker ten opzichte van het college. Zoek daartoe afstemming tussen de fracties in de raad. Dit betekent niet dat alle fracties hetzelfde over een onderwerp op het gebied van welzijn(subsidies) moeten gaan denken, maar wel dat ze op de hoogte zijn van de overeenkomsten en verschillen in elkaars standpunt ten aanzien van het onderwerp. Het voordeel hiervan is, dat de gemeenteraad aldus de overeenkomsten gecoördineerder en krachtiger naar voren kan brengen in de richting van het college.



- Geef het college de opdracht, de effecten van het beleid te evalueren. Maak de resultaten concreet. Hoe heeft zich de situatie op welzijnsgebied ontwikkeld? In hoeverre hebben de uitgezette beleidslijnen gewerkt? Tegen welke kosten? Is dit voldoende. Meet, normeer en bepaal objectief of bepaalde activiteiten (subsidies) moeten worden gecontinueerd en wat het effect is, als een bepaalde activiteit niet meer wordt uitgevoerd.
- Volg de financiële positie van de instelling. Eis inzichtelijkheid. Zaken doen met een financieel ongezonde organisatie brengt risico's voor de subsidiënt mee.

### 8.3 HET SUBSIDIEPROCES

Geef het college de opdracht het subsidieproces te verbeteren. Wij adviseren de volgende verbeteringen:

- Vergroot de concreetheid van de beschikkingen. Afspraken behoren niet alleen kwantitatief te zijn, maar ook kwalitatief. In beschikking dienen de volgende elementen worden vastgelegd:
  - De activiteiten die een instelling moet leveren.
  - De *directe resultaten* (in termen van bijvoorbeeld aantal deelnemers, aantal personen dat een traject succesvol heeft doorlopen of de mate van tevredenheid van de doelgroep) die uit die activiteiten moeten voortvloeien.
  - Welke *doelen* daarmee gediend moeten worden (bijvoorbeeld ouderen hebben meer contacten, jongeren hebben minder gespijbeld).
  - Welke *maatschappelijke effecten* daarmee gediend moeten worden (voorbeeld: ouderen wonen langer zelfstandig, minder overlast door probleemjongeren).

Daarnaast kunnen afspraken vastgelegd worden met betrekking tot:

- de kwaliteit, zoals klanttevredenheidsonderzoek
- input over maatschappelijke ontwikkelingen, trends, gebeurtenissen
- gevolgen van over- en onderproductie; met andere woorden, wat is de procedure indien de instelling de afspraken over het aantal te leveren activiteit niet waar maakt
- rapportageverplichtingen.
- Vraag gestructureerd inhoudelijke input van de instellingen: laat hen aangeven wat volgens hen de meest relevante ontwikkelingen, trends en gebeurtenissen zijn, waar de gemeente iets mee zou moeten doen in haar beleid. Geef hen daartoe opdracht om jaarlijks aan het eind van het kalenderjaar één A4'tje hierover op te stellen.
- Vervul de vacature van de subsidiecoördinator. Op basis van onze ervaringen bij andere gemeenten weten we dat deze functie van groot belang is voor effectief en efficiënt subsidiebeleid.
- Iedere instelling dient een vast contactpersoon te hebben bij de gemeente. Indien er vacatures zijn, is het belangrijk dat de aansturing van de instelling bij een andere medewerker wordt belegd.

- Las standaard halfjaarlijks (bijvoorbeeld in september) een tussentijdse check in. Wij adviseren de gemeente om van de instellingen te vragen daarin aan te geven:
  - a. In hoeverre zij op schema liggen met de ‘productie’ voor dat jaar. De instelling kan hierbij aansluiten bij de productie zoals afgesproken in de beschikking voor dat jaar.
  - b. Ook zou de instelling moeten aangeven hoe zij er financieel voorstaat: in hoeverre slaagt zij erin met de toegekende subsidie de geplande activiteiten daadwerkelijk uit te voeren.
  - c. Tot slot zou de instelling inzicht moeten geven in de financiële stabiliteit van de organisatie (met name liquiditeit).
- Verbeter en verhelder de controlefunctie ten aanzien van subsidies. Daarbij zijn de volgende stappen behulpzaam:
  - Sinds 1 januari 2005 heeft de afdeling Stadszaken geen eigen controller meer. Bij de medewerkers van de afdeling is onduidelijkheid over de taakverdeling; wanneer en waarvoor vraag je advies aan de controller? gemeentelijk subsidiebeleid. Zorg er voor dat de gemeente beschikt over een controller met specialisme subsidies. Hij of zij kan de beleidsmedewerkers ondersteunen bij de financiële aspecten van de subsidies.
  - Ontwikkel formats voor de controle van verantwoordingsinformatie (zie ‘instrumentarium’ hieronder). Draag er zorg voor dat alle betrokken medewerkers met deze formats kunnen werken en dat duidelijk is welke medewerker welk deel van het format dient in te vullen.
  - Ontwikkel een evaluatiebeleid (zowel ten aanzien van beleidsterreinen als van uitvoerende instellingen). Dit beleid dient een handvat te zijn bij het bepalen welk beleidsterrein of welke instelling op welk moment en op welke wijze geëvalueerd zal worden.
- Voer gesprekken over de eindverantwoording van de instellingen. Laat de gesprekken over de resultaatverantwoording samenvallen met de planning-en-controlcyclus, zodat de beoordeling van de resultaten in het jaar t-1 door de gemeente direct gevolg heeft voor de begroting van het jaar t+1.

#### 8.4 INSTRUMENTARIUM

- Ontwikkel instrumentarium dat het subsidieproces ondersteunt. Maak een ranglijst van belangrijkheid van het ontwikkelen instrumentarium. ‘first things first’. De volgende essentiële instrumenten ontbreken, in volgorde van belang:
  - AO-beschrijving van het subsidieproces
  - beschrijving van taken en bevoegdheden bij het subsidieproces
  - kostprijsberekeningssystematiek
  - accountantsprotocol
  - checklist beoordeling subsidieaanvraag
  - checklist beoordeling eindverantwoording (inhoudelijk én financieel)

- checklist beoordeling halfjaarlijkse rapportage (inhoudelijk én financieel)
- format aanvraag subsidies
- format verantwoordingsinformatie
- subsidiebeheersysteem
- checklist inhoud subsidiedossier
- vaste set indicatoren voor het formuleren van prestaties
- handboek sanctionering voor het afrekenen van subsidies.

DEEL B

BEVINDINGEN VOOR DE GEMEENTE VELSEN

## 9. SUBSIDIEBELEID VELSEN: INLEIDING

In deze paragraaf beschrijven wij kort de situatie bij de gemeente Velsen. We gaan alleen in op die onderdelen die relevant zijn voor het onderzoek. Dit betreft de taken, bevoegdheden en kennis binnen de betreffende afdeling Welzijn. Tot slot geven we een overzicht van de subsidiestromen van de gemeente Velsen gedurende de periode 2000 - 2003.

### 9.1 TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN BIJBEHORENDE KENNIS

Het welzijnsbeleid is in de gemeente Velsen organisatorisch ondergebracht bij de afdeling Welzijn. Hier zijn 13 beleidsmedewerkers (ongeveer 10 f.t.e.) werkzaam. Naast het welzijnsbeleid is deze afdeling verantwoordelijk voor de beleidsvelden cultuur (hetgeen tevens onderwerp van onderzoek is) en onderwijs. Deze afdeling tekent voor het overgrote deel van het subsidiebeleid in de gemeente Velsen<sup>5</sup>.

De beleidsmedewerkers van de afdeling Welzijn zijn verantwoordelijk voor het verkennen van de maatschappelijke ontwikkelingen op hun beleidsterrein, de vertaling ervan naar de uitvoering en zijn contactpersoon ('accountmanager') voor een bepaalde instelling op het beleidsterrein. Zij voeren het subsidieproces uit, met andere woorden zij behandelen de subsidieaanvragen, monitoren de vorderingen en controleren de uitvoering achteraf. De budgethouder is het afdelingshoofd. Deze heeft deze bevoegdheid deels aan de beleidsmedewerkers gemandateerd (tot € 5.000). Eén beleidsmedewerker van de afdeling Welzijn is tevens subsidiecoördinator voor de gemeente Velsen. In de praktijk betekent deze rol het volgende:

- Een bredere betrokkenheid bij interne overleggen over subsidies.
- Werkzaamheden in het kader van afstemming (binnen, maar ook buiten de afdeling Welzijn).
- Het rapporteren aan het afdelingshoofd over de subsidieadministratie (hoeveel aanvragen binnen, hoeveel toegekend, subsidiebedrag per instelling, etc.).
- Actieve betrokkenheid bij het algemene subsidiebeleid van de gemeente (zoals het opstellen van een nieuwe subsidieverordening) en het begrotingsproces.

De functie van subsidiecoördinator is niet geformaliseerd.

Alle subsidieaanvragen komen binnen bij het secretariaat van de afdeling Welzijn. Het secretariaat verdeelt de aanvragen over de accountmanagers. Alle aanvragen worden in één map verzameld. De administratief medewerker van de afdeling bewaakt de termijnen in overleg met de betrokken beleidsmedewerker en de subsidiecoördinator.

De gemeente Velsen werkt met twee subsidiesoorten: budgetsubsidies en erkenningsbijdragen (dit zijn waarderingssubsidies). Thans werkt de gemeente Velsen met één instelling aan een productgestuurde subsidie, waarvoor de kostprijzen per product worden bepaald.

---

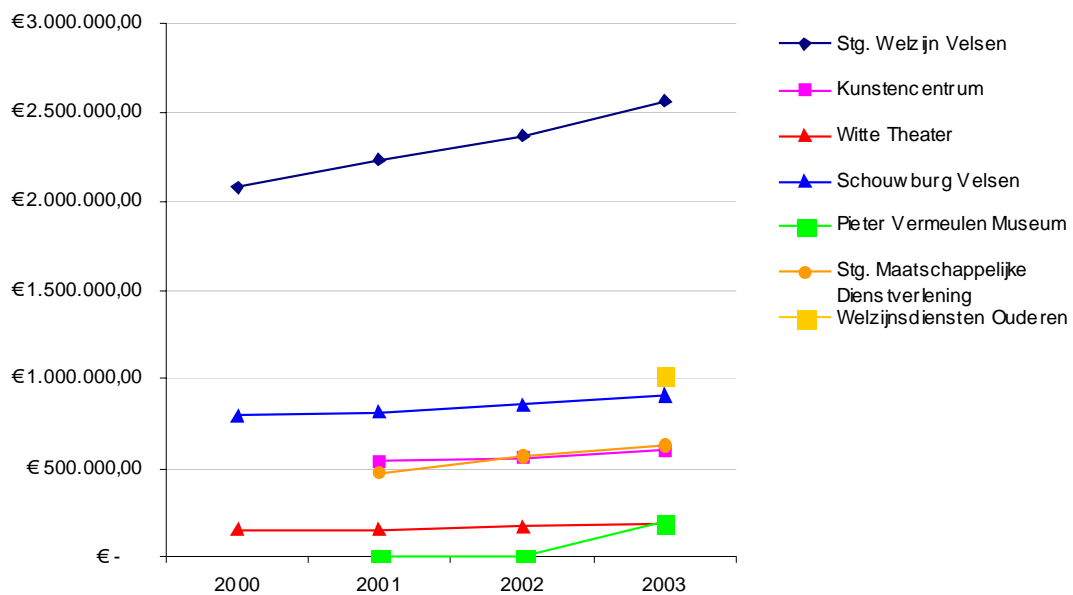
<sup>5</sup> Andere subsidies worden verstrekt door de afdeling Algemene Zaken (lokale omroep, dierenasiel), de afdeling Economische Zaken en Toerisme (VVV), de afdeling Ruimte en Wonen (huursubsidie) en de afdeling Sociale Zaken (Vluchtelingenwerk).

De planning en control van de subsidiestromen wordt vormgegeven door de beleidsmedewerkers. Het afdelingshoofd toetst, de financieel consulent heeft een adviserende, maar ook een toezichhoudende functie (kadermonitoring). De controller bemoeit zich in het algemeen niet met de individuele subsidieverstrekking.

## 9.2 OMVANG EN VERDELING SUBSIDIESTROMEN

In 2003 bedraagt de totale subsidiestroom (op de onderzochte beleidsvelden) € 6.110.280. De verdeling daarvan geven wij in de onderstaande figuur weer.

Figuur 4. Ontwikkeling subsidiebedragen Velsen



In de figuur is te zien, dat de gemeente aan de Stichting Welzijn Velsen het grootste subsidiebedrag toekent, € 2.568.000. Deze stichting voert dan ook een grote variëteit aan activiteiten uit op het gebied van peuterspeelzaalwerk, tiener-/jongerenwerk en samenlevingsopbouw. Kleinere subsidiebedragen gaan naar de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland, de Welzijnsdiensten Ouderen en naar de culturele instellingen.

## 10. RESULTATEN DOELBOOMANALYSE: EFFECTEN, DOELEN EN ACTIVITEITEN

### 10.1 RELEVANTE DOCUMENTEN

In de begroting van 2003 is lokaal sociaal beleid tot één van de speerpunten benoemd, gericht op het doelgericht bijdragen aan het welzijn van de inwoners vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid.

Het lokaal sociaal beleid voor 2004 - 2007 is eind 2004 verwoord in de kadernota 'Lokaal Sociaal Beleid'<sup>6</sup>. Deze kadernota is echter geen onderwerp van onderzoek, omdat nog niet kan worden vastgesteld, hoe de gemeente de implicaties van deze kadernota invult en stuurt op de uitvoering ervan.

De gemeente Velsen beschikt vóór eind 2004 niet over een algemene welzijnsnota waarin het beleid met betrekking tot welzijn staat geformuleerd. Het beleid met betrekking tot het welzijnsveld moet daarom uit de algemene beleidsdocumenten gehaald worden, zoals het collegeprogramma 2002 - 2006 en de opeenvolgende begrotingen en programmabegrotingen.

Uit deze documenten kan geen uniforme, heldere definitie van het begrip *welzijn* worden gedestilleerd. Wel is aangegeven welke werkerreinen (onderdelen van het welzijnswerk, zoals peuterspeelzalen, ouderenwerk, jongerenwerk, etc.) onder het begrip welzijn valt.

### 10.2 MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN EN DOELEN VAN HET BELEID

#### *Collegeprogramma*

Zowel in het collegeprogramma 2002 - 2006 als in de programmabegrotingen zijn de gewenste maatschappelijke effecten en de doelen met betrekking tot welzijn zeer algemeen geformuleerd. Doelen van het beleid staan vooral verspreid over twee programma's, te weten:

- Maatschappelijke voorzieningen en sociale infrastructuur en
- Cultuur en recreatie.

In het collegeprogramma 2002 - 2006 wordt cultuur in het kort genoemd. Kunst en cultuur moeten volgens het collegeprogramma 'de leefkwaliteit verbeteren'.

#### *Begroting en programmabegroting*

In de begroting van 2003 zijn de uitgangspunten voor het Lokaal Sociaal Beleid van Velsen geformuleerd, waar welzijn een onderdeel van is. Bij deze uitgangspunten staat 'het bevorderen van sociale rechtvaardigheid' centraal. Hierbij wordt extra aandacht besteed aan kwetsbare groepen om hen in staat te stellen volwaardig deel te nemen aan de samenleving (zelfredzaamheid).

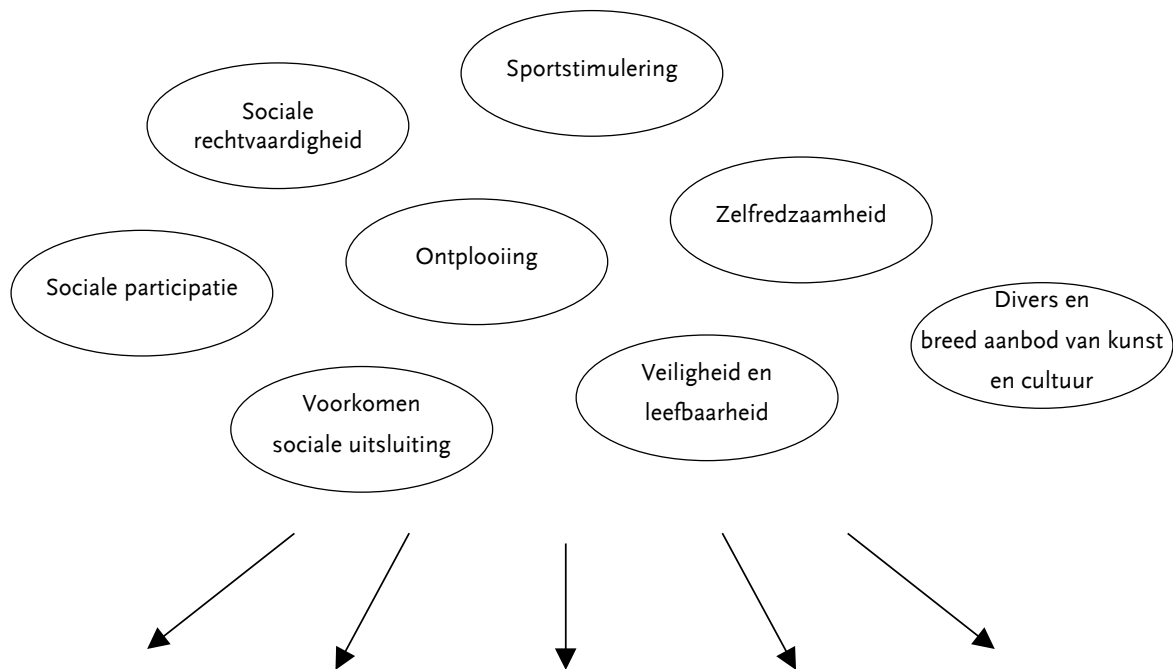
---

<sup>6</sup> Deze kadernota is in de raadsvergadering van 16 december 2004 vastgesteld.

In dezelfde begroting worden de doelen van het cultuurbeleid van de gemeente Velsen als volgt geformuleerd: 'het bevorderen van een breed aanbod met als doel een breed en divers aanbod waarin zo veel mogelijk mensen deelnemen'. De gemeente Velsen wil hiermee 'de sociale participatie en de betrokkenheid bij de stad bevorderen' (maatschappelijk effect). In de begroting van 2003 wordt verder hoge prioriteit gegeven aan sportstimulering, het is zelfs de enige prioriteit binnen het programma leefomgeving, sport en recreatie. Tevens worden in de begroting veiligheid en leefbaarheid, het voorkomen van sociale uitsluiting en ontplooiing als beoogde effecten aangegeven.

In het volgende overzicht laten wij zien welke beoogde maatschappelijke effecten wij hebben gevonden op het gebied van welzijn en welke beleidsdoelen daarbij horen:

### Beoogde maatschappelijke effecten



### Geformuleerde beleidsdoelen

1. Vergroten van de mogelijkheid tot ontplooiing van en de deelname aan het arbeidsproces door het aanbieden van diverse soorten kinderopvang
2. Het bevorderen van mogelijkheden voor ontplooiing en culturele vorming van de persoonlijkheid
3. Het versterken van de zelfredzaamheid en het stimuleren tot zelfstandigheid, participatie van personen en groepen
4. Het bevorderen van hulp- en dienstverlening, gericht op de zelfredzaamheid van personen, die door persoonlijke of sociale problematiek in een maatschappelijke achterstandssituatie zitten of dreigen te raken
5. Ouderen in staat stellen zo lang mogelijk in eigen huis en wijk te leven dmv drie dingen; advies, preventie en zelfredzaamheid
6. Bevorderen van participatie van ouderen in het arbeidsproces
7. Het bevorderen van het verantwoord beoefenen van sport



8. Bevorderen van actieve, passieve en verblijfsrecreatie
9. Aandacht geven aan kwetsbare groepen om hen in staat te stellen volwaardig deel te nemen aan de samenleving
10. Integraal en breed aanbod van maatschappelijke dienstverlening
11. Goede spreiding van voorzieningen over de doelgroepen
12. Ondersteunen van vrijwilligerswerk
13. Bevorderen ontwikkelingskansen van kinderen
14. Een breed en divers aanbod van kunst en cultuur waaraan zo veel mogelijk mensen deelnemen

Dit overzicht wil duidelijk maken dat er beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen zijn geformuleerd, maar dat de beoogde koppeling tussen doelen en effecten niet te traceren is. Met andere woorden: indien beleidsdoelen als een inhoudelijke uitwerking van de maatschappelijke effecten kunnen worden gezien, lijkt dat min of meer 'toeval'. Beleidsdoelen kunnen met meer of minder fantasie wel aan effecten worden gekoppeld: dat wordt mogelijk gemaakt door de algemene formulering van zowel de maatschappelijke effecten als de beleidsdoelen.

Ondanks dat effecten en beleidsdoelen zodanig zijn geformuleerd dat zij vaak wel met elkaar in verband te brengen zijn, vinden wij het moeilijk om een concreet beleidsdoel te vinden dat bij het maatschappelijke effect 'veiligheid en leefbaarheid' zou kunnen horen. Wel is aannemelijk dat er een veiliger en leefbaardere samenleving in Velsen ontstaat als de andere doelen worden bereikt, maar deze relatie is nergens expliciet aangegeven.

Wanneer wij de relatie tussen doelen en effecten andersom in beschouwing nemen, zijn er een aantal doelen die wij moeilijk kunnen koppelen aan één specifiek beoogd maatschappelijk effect. Dit zijn de volgende doelen:

- Bevorderen van actieve, passieve en verblijfsrecreatie.
- Integraal en breed aanbod van maatschappelijke dienstverlening.
- Goede spreiding van voorzieningen over de doelgroepen.
- Ondersteunen van vrijwilligerswerk.

De beleidsdoelstellingen worden overigens erg algemeen en niet meetbaar geformuleerd. Dit geldt zowel voor welzijn als voor cultuur. Er worden termen gebruikt als 'bevorderen', 'vergroten', 'versterken', 'integraal', 'goed', en 'ondersteunen' zonder dat duidelijk wordt, wat daarmee precies wordt bedoeld en wat het gewenste niveau van deze termen is. Ook de doelgroepen worden niet altijd duidelijk beschreven. Zo wordt er gesproken over kwetsbare doelgroepen, zonder dat duidelijk is, welke groepen hiermee precies worden bedoeld.

### 10.3 RESULTATEN EN ACTIVITEITEN

Aan alle geformuleerde doelen zijn gewenste resultaten en bijbehorende activiteiten te koppelen. Deze staan verwoord in de afzonderlijke subsidiebeschikkingen voor de uitvoerende instellingen. Wij maken hierbij onderscheid in drie (categorieën) subsidieontvangers:

- De Stichting Welzijn Velsen, als grootste subsidieontvanger.
- Het Centraal Orgaan Ouderenbeleid (COB), als grote subsidieontvanger.

- De culturele instellingen in Velsen. Wanneer wij spreken over de ‘culturele instellingen’ in Velsen bedoelen wij de Schouwburg, het Kunstencentrum, het Witte Theater en het Pieter Vermeulen Museum.

Hierna gaan wij op ieder van de (categorieën) gesubsidieerde instellingen in.

### *Stichting Welzijn Velsen*

In de subsidiebeschikking van de Stichting Welzijn Velsen (SWV) is een doelstelling van welzijn geformuleerd. Deze sluit aan bij de beleidsdoelen zoals deze geformuleerd zijn in de programmabegrotingen en luidt: ‘het versterken van de sociale infrastructuur en het stimuleren tot zelfstandigheid, participatie en ontplooiing van personen en groepen’.

In de uitvoeringsovereenkomst staat voor de SWV beschreven wat hun taken zijn, welke prestaties ze moeten neerzetten en onder welke voorwaarden dit moet gebeuren. Deze taken en prestaties zijn ingedeeld in verschillende categorieën:

- Buurthuizen en wijkvoorzieningen.
- Jongeren.
- Naschoolse opvang.
- Peuterspeelzalen.
- Wijkgericht werken.
- Activiteiten ten behoeve van minderheden.
- Speciale bevolkingsgroepen/doelgroepen.
- Onderwijs.
- Projecten.

Wanneer we deze categorieën nader in beschouwing nemen, valt een aantal dingen op. Voor enkele categorieën is een doelstelling geformuleerd en voor andere niet. Voor alle categorieën zijn wel prestaties geformuleerd, waarbij moet worden aangetekend dat deze prestaties erg summier zijn en niet concreet zijn uitgewerkt. Ze geven niet eenduidig aan wat er gedaan moet worden voor welk resultaat. Bijvoorbeeld voor de categorie jongeren is een van de kerndiensten: ‘het bieden van een basispakket van activiteiten voor tieners’. Er wordt echter niet aangegeven wat dat basispakket dan is en welke activiteiten tot het pakket behoren. Ook wordt het *aantal* activiteiten en het *aantal* deelnemers niet verder gespecificeerd. Theoretisch kan de SWV dus iedere willekeurige activiteit voor jongeren aanbieden en daarmee voldoen aan de beschikking.

(In algemene zin merken we op dat een ander risico van algemene formuleringen in beschikkingen is dat verschillende welzijnsinstellingen dezelfde activiteiten aanbieden aan dezelfde doelgroep, maar in het kader van verschillende beleidsdoelen. Hierdoor kan een overlap van welzijnsdiensten ontstaan.)

Als we de beschikking verder bekijken, constateren wij dat er voor een aantal belangrijke doelgroepen *geen* resultaten en prestaties zijn geformuleerd. Zo is het voor de doelgroep minderheden onvoldoende duidelijk, wat de instelling volgens de gemeente moet doen en welke resultaten zij moet behalen.

Ook voor de doelgroep ouderen is er geen verdere uitwerking te vinden. Dit terwijl er bij de doelen van de gemeente duidelijk naar voren komt dat er iets gedaan moet worden voor ouderen, namelijk 'Ouderen in staat stellen zo lang mogelijk in eigen huis en wijk te leven door middel van drie dingen: advies, preventie en zelfredzaamheid' en 'Bevorderen van participatie van ouderen in het arbeidsproces'. Daarbij komt dat uit de resultaatverantwoording van de Stichting Welzijn Velsen blijkt dat zij wel activiteiten voor deze doelgroep uitvoert.

De beschikking biedt, gezien de geformuleerde beleidsdoelstellingen, onvoldoende concrete aanknopingspunten om gericht te kunnen sturen op prestaties. Maar, ook al zijn er niet voor alle categorieën en doelgroepen concrete resultaten en activiteiten geformuleerd, alle resultaten en activiteiten die wel geformuleerd zijn, sluiten *wel* aan bij de maatschappelijke effecten en doelen zoals deze door de gemeente zijn geformuleerd in het collegeprogramma en de programmabegrotingen.

De SWV maakt jaarlijks een resultaatverantwoording. In deze resultaatverantwoording is opgenomen welke activiteiten er georganiseerd zijn voor welke doelgroep, hoeveel deelnemers er waren en wat de kosten waren. Op basis van de resultaatverantwoording van SVW kan worden geconcludeerd of alle prestaties die genoemd worden in de beschikking daadwerkelijk zijn geleverd.

#### *Het Centraal Orgaan Ouderenbeleid (COB)*

Zoals eerder aangegeven heeft de gemeente Velsen op het gebied van ouderen de volgende beleidsdoelen geformuleerd; 'Ouderen in staat stellen zo lang mogelijk in eigen huis en wijk te leven door middel van drie dingen: advies, preventie en zelfredzaamheid' en 'Bevorderen van participatie van ouderen in het arbeidsproces'.

In de beschikking van het COB zijn deze doelstellingen duidelijk aangegeven. Verder zijn ook de te leveren prestaties vastgelegd in de beschikking. In de beschikking wordt gesproken over een nadere productbeschrijving. Deze nadere productbeschrijving is vastgelegd in een bijlage die deel uitmaakt van de beschikking. Dit is een belangrijk verschil met de beschikkingen van de overige instellingen op het gebied van welzijn: de te leveren prestaties zijn meetbaar, en per product omschreven.

#### *Culturele instellingen in Velsen*

Voor het Kunstencentrum, Witte Theater, de Schouwburg en het Pieter Vermeulen Museum is in de uitvoeringsovereenkomst (behorende bij de subsidiebeschikking) vastgelegd welke activiteiten er uitgevoerd moeten worden en met welk doel (ontplooiing en bevorderen culturele vorming, bevorderen van de participatie). Voor de verschillende culturele instellingen zijn in de beschikking steeds prestaties geformuleerd. Deze prestaties zijn duidelijk meetbaar. Er wordt bijvoorbeeld steeds gevraagd om soorten activiteiten, aantal bezoekers en bezettingsgraad.

De verschillende culturele instellingen maken jaarlijks een resultaatverantwoording. In deze resultaatverantwoording is opgenomen welke activiteiten er georganiseerd zijn voor welke doelgroep, hoeveel deelnemers er waren en wat de kosten waren. Al deze activiteiten worden uitgevoerd, alle instellingen voeren zelfs meer activiteiten uit dan is vastgelegd in de overeenkomst (meer voorstellingen en hoger aantal bezoekers).

Voor de culturele instellingen is goed terug te koppelen bij welk doel van de gemeente de activiteiten die moeten worden uitgevoerd behoren. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de gemeente Velsen op het gebied van kunst en cultuur maar een doel heeft geformuleerd, namelijk een breed aanbod van kunst en cultuur realiseren waaraan zo veel mogelijk mensen deelnemen. Aan welk te bereiken maatschappelijk effect de doelen en resultaten te koppelen zijn, valt voor de culturele instellingen niet op te maken uit de gemeentebegroting of de beschikking. Wel kan gesteld worden dat de doelen en resultaten wel aansluiten bij de geformuleerde maatschappelijke effecten.

#### 10.4 ALGEMENE CONCLUSIES DOELBOOMANALYSE

Na bestudering van het beleid van de gemeente met betrekking tot welzijn (inclusief cultuur) en de daarbij te behalen resultaten en uit te voeren activiteiten, concluderen wij het volgende:

- Doordat de gewenste prestaties niet altijd duidelijk zijn geformuleerd, is ook niet altijd duidelijk aan te geven voor welke beleidsdoelen of beoogde maatschappelijke effecten de gesubsidieerde activiteiten worden uitgevoerd. Wel kan het omgekeerde worden gezegd: voor de effecten die zijn geformuleerd worden er activiteiten gesubsidieerd.
- De doelen van de gemeente, zoals beschreven in het collegeprogramma en de programmabegrotingen, zijn onvoldoende meetbaar geformuleerd. Er worden termen gebruikt als 'vergroten', 'bevorderen', en 'versterken' maar er wordt niet gedefinieerd in welke mate er dan vergroot, bevordert of versterkt moet worden. Ook wordt niet aangegeven tot op welk niveau dit dan zou moeten gebeuren. Het risico hiervan is, dat de gemeente de uitvoerende instellingen niet op het behaalde resultaat kunnen beoordelen.
- Er wordt er gesproken over kwetsbare groepen en doelgroepen, maar er wordt niet verder uitgewerkt wat onder deze groepen wordt verstaan.
- De afspraken zoals de gemeente die met SWV heeft gemaakt, zijn niet altijd meetbaar geformuleerd. Soms zijn er zelfs helemaal geen prestaties geformuleerd. Omdat de resultaatverantwoording van de stichting concreter is dan strikt genomen op basis van de beschikking zou moeten, heeft de gemeente toch een goed beeld van de aard, het bereik en de effecten van de activiteiten.
- Voor het COB is goed te herleiden bij welk doel van de gemeente de activiteiten die moeten worden uitgevoerd behoren. Aan welk te bereiken maatschappelijk effect de doelen en resultaten te koppelen zijn, valt voor het COB echter niet op te maken uit de stukken. Wel kan gesteld worden dat de doelen en resultaten aansluiten bij de geformuleerde maatschappelijk effecten.
- Voor de culturele instellingen is, evenals bij het COB, goed te herleiden bij welk doel van de gemeente de activiteiten die moeten worden uitgevoerd behoren. Aan welk te bereiken maatschappelijk effect de doelen en resultaten te koppelen zijn, valt voor de culturele instellingen echter niet op te maken uit de gemeentebegroting of de beschikking. Wel kan gesteld worden dat de doelen en resultaten aansluiten bij de geformuleerde maatschappelijke effecten.

- Voor de culturele instellingen en het COB zijn de afspraken concreet en daarmee beter meetbaar in de subsidiebeschikking vastgelegd.

De conclusies van de doelboomanalyse worden unaniem onderschreven door de beleidsmedewerkers.

## 11. RESULTATEN BCF-ANALYSE: HET SUBSIDIEPROCES

In de vorige paragraaf hebben we beschreven hoe de gemeente Velsen de inhoudelijke relatie tussen maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en activiteiten heeft uitgewerkt. In deze paragraaf kijken we naar de keten van sturen - beheersen – verantwoording - toezicht (en van daaruit weer de koppeling naar nieuwe subsidies: sturen – etc.). Met andere woorden: we kijken naar de inrichting van het subsidieproces en de instrumenten waarover de gemeente Velsen beschikt.

Zoals in de inleiding aangegeven, maken wij bij de analyse het subsidieproces gebruik van het model beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). Dit model bestaat uit 11 stappen die tezamen een ideaaltipe vormen voor de inrichting en uitvoering van het subsidieproces. In paragraaf 1.4.2 staan deze 11 stappen in een overzicht bij elkaar. Hieronder beschrijven we per stap:

1. De norm: hoe zou het moeten verlopen.
2. De situatie in Velsen: onze bevindingen.
3. Conclusie.

### 11.1 INPUT INSTELLINGEN (STAP 1)

#### *Norm*

Instellingen kunnen een belangrijke bron van informatie zijn voor het gemeentebestuur; zij hebben dagelijks contact met de doelgroep van het welzijnswerk en worden dagelijks geconfronteerd met vragen en behoeften die in de gemeente leven. Als instellingen gestructureerd input leveren, vormt dat een belangrijke bijdrage aan de visie- en beleidsvorming binnen de gemeente. Met gestructureerd bedoelen wij: periodiek, van tevoren aangekondigd en voorbereid, niet gekoppeld aan een incident, en gericht op het ontwikkelen van een brede visie op maatschappelijke ontwikkelingen op lange termijn.

#### *Situatie in Velsen*

Op basis van ons onderzoek in de gemeente Velsen constateren wij het volgende:

- Wij zijn in de gemeente Velsen geen gestructureerde, *schriftelijke* input tegengekomen, gericht op het ontwikkelen van een brede visie op maatschappelijke ontwikkelingen op de langere termijn.
- In de gemeente Velsen is periodiek overleg (eens in de zes weken) tussen beleidsambtenaren en de directeur (en ook het middenmanagement) van de Stichting Welzijn Velsen. Deze periodieke overleggen gaan zowel over inhoud als over productenpakket als over bedrijfsvoering<sup>7</sup>. Een dergelijk gestructureerd overleg wordt echter niet bij de andere gesubsidieerde instellingen gehouden. De gemeente is tevreden over de inhoud van deze overleggen.

---

<sup>7</sup> Het laatste jaar met name over de te ontwikkelen productfinanciering en de bijbehorende kostenprijzen.

- Hiernaast wordt twee tot vier keer per jaar portefeuillehoudersoverleg gehouden tussen de gemeente en *alle* afzonderlijke (budget)gesubsidieerde instellingen<sup>8</sup>. Hierbij is de wethouder en de aangewezen beleidsambtenaar ('accountmanager') aanwezig.
- Informeel is er contact tussen wethouder en instelling over beleidskeuzen, knelpunten of in het kader van de komende subsidieaanvraag en de bijbehorende financiën.
- Het Witte Theater en de Stadsschouwburg geven geen 'signalen' door over de vragen en behoeften in de gemeente Velsen. Het Pieter Vermeulen Museum geeft aan dit wel te doen bij de budgetbesprekingen. De Stichting Welzijn heeft bestuurlijk geen structureel overleg hierover, wel komt dit aan de orde in de reguliere overleggen met de portefeuillehouder (2x per jaar), bij de budgetbesprekingen en soms incidenteel. Er is ook wel contact met de betrokken ambtenaar en incidenteel met de raadscommissie.
- Er is geen periodiek contact tussen instelling en raadsleden, gericht op het ontwikkelen van een brede visie op maatschappelijke ontwikkelingen op de langere termijn. Wel worden (zeer incidenteel) instellingen uitgenodigd om een presentatie te geven in een commissievergadering.
- Vanuit de instellingen wordt aangegeven dat raadscommissies weinig begrijpen van de problematiek van de instellingen, hoewel deze veel moeite doen hun positie duidelijk te maken. Zij geven daarnaast aan dat zij best vaker en gestructureerder willen spreken over signalen, gericht op het ontwikkelen van een brede visie op maatschappelijke ontwikkelingen op de langere termijn, als zij het idee hebben dat dit wordt opgepakt bij de gemeente. In dit laatste hebben de instellingen geen vertrouwen.

### *Conclusie*

De gemeente Velsen heeft met het portefeuillehoudersoverleg een begin gemaakt met een behoorlijk systeem van overleg met de instellingen. Ook het frequente gestructureerde overleg met SWV is een pluspunt. Kanttekening is dat de inhoud van deze overleggen lang niet altijd is gericht op input voor beleid en discussie over maatschappelijke ontwikkelingen. De gemeente Velsen zou hier explicieter om kunnen vragen en aandacht aan besteden. Indien alle instellingen periodiek gevraagd zou worden om haar input op schrift te zetten, zou dat een goede stap voorwaarts zijn.

---

<sup>8</sup> Dus niet met de instellingen die een erkenning ontvangen.

## 11.2 BELEIDSSTURING (STAP 2)

### *Norm*

Subsidiebeleid kan alleen de gewenste effecten sorteren als de toekenning van subsidies een logisch uitvloeisel is van het gevoerde beleid. Daartoe zijn heldere en actuele en duidelijke beleidskaders nodig. Een helder kader bestaat uit een duidelijke bestuurlijke visie die vertaald is in helder, samenhangend beleid. Het kader zou meetbare doelstellingen moeten bevatten.

### *Situatie in Velsen*

Zoals wij eerder hebben aangegeven in dit rapport, is pas eind 2004 de nota Lokaal Sociaal Beleid in de gemeenteraad van Velsen vastgesteld. Daarvoor was in Velsen geen overkoepelende visie op het welzijnsbeleid geformuleerd. Zoals in de doelboomanalyse is geconstateerd, zijn wel algemeen beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen geformuleerd met betrekking tot het welzijnsbeleid. Deze beleidsdoelen zijn echter in veel gevallen niet meetbaar geformuleerd. De beleidsmedewerkers binnen de afdeling zijn dan ook niet getraind in het SMART formuleren van doelen en effecten.

De instellingen geven aan dat zij de formulering van beleid op hoofdlijnen slechts eens in de vier jaren ervaren, bij de vaststelling van het collegeprogramma. In het algemeen geven zij aan dat hun niet duidelijk is, welke concrete beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten hun inspanning betrekking hebben. Zij geven echter wel aan, dat in het algemeen duidelijk is wat de gemeente wil en waar ongeveer de prioriteiten liggen. Instellingen zeggen dan ook geen behoefte te hebben aan meer beleid.

In de doelboomanalyse constateerden wij dat de grootste subsidieontvanger in Velsen, de Stichting Welzijn Velsen, doelstellingen heeft geformuleerd die aansluiten bij de beleidsdoelen van de gemeente. Dit lijkt echter geen bewuste afgeleide van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen te zijn. De doelstellingen van de stichting zijn al jaren vrijwel ongewijzigd. Het algemene beleid van de gemeente op het gebied van welzijn is wel bekend bij de instelling, maar niet, aan welke actuele gemeentelijke beleidsdoelstellingen op het gebied van welzijn zij uitvoering geven. Sterker nog, SWV geeft aan dat de gemeente aan de stichting vraagt om het beleid in te vullen. De gemeente subsidieert bepaalde 'domeinen' zoals bijvoorbeeld jongerenwerk, de stichting doet daar dan een aanbod op.

### *Conclusie*

Beleidssturing is geen sterk punt van de gemeente Velsen: zij heeft pas recentelijk beleid geformuleerd, en instellingen geven aan dat zij maar eens in de vier jaar beleid op hoofdlijnen doorkrijgen. De instellingen hebben daar blijkbaar geen problemen mee, maar wij vragen ons af of de gemeente op die manier wel sturing kan geven aan de inhoud van het werk van de instellingen. Ook is wonderlijk dat de gemeente op onderdelen blijkbaar zelfs aan uitvoerende instellingen vraagt om beleid te vormen; de SWV lijkt daar feitelijk de beleidsvormende functie van de gemeente Velsen op het gebied van welzijn (een gemeentelijke kerntaak) over te nemen. Dat betekent dat dienstverlening van de SWV niet gericht is op de vraag van de gemeente maar bepaald wordt door het aanbod van de instelling. Dat lijkt ons de omgekeerde wereld.



### 11.3 MARKTANALYSE, MARKTWERKING (STAP 3)

#### *Norm*

Een toenemend verschijnsel bij gemeenten is het ‘aanbesteden’ van subsidies. Hieruit blijkt dat de traditionele verhoudingen steeds minder doorslaggevend zijn voor het verstrekken van subsidies. Het proces van aanbesteden zelf heeft al meerwaarde, doordat de aanbesteding de gemeente dwingt om doelstellingen, zowel in termen van prestaties en effecten, te expliciteren.

Daarnaast dwingt het de gemeente om steeds opnieuw te kijken welke organisatie het meest geschikt is voor welke activiteiten. Ook kunnen prijsvergelijkingen met andere aanbidders leiden tot vergroting van het inzicht in de prijsdoelmatigheid.

#### *Situatie in Velsen*

De gemeente Velsen werkt al jaren met vaste partners voor de uitvoering van haar welzijnswerk. Ook voor de uitvoering van projecten werkt de gemeente voor het overgrote deel steeds met dezelfde instellingen en dit wordt jaar op jaar verlengd zonder hierover de vraag te stellen of dat misschien een andere partner het werk beter en/of goedkoper kan uitvoeren. Incidenteel heeft de gemeente Velsen voor nieuwe taken of voor projecten een open inschrijving gevolgd. Als voorbeeld kan de begeleiding van bewoners bij het Centrumplan worden genoemd. De gemeente geeft echter aan dat het proces en de kwaliteit van de praktische uitvoering ervan echter geen aanleiding hebben gegeven om het tot de gangbare praktijk te maken. De Stichting Welzijn heeft de kennis van de buurt en het werkveld in huis. De gemeente ziet het als suboptimaal om deze kennis en ervaring te passeren ten gunste van een onervaren partij die wellicht goedkoper is. De gemeente heeft bovendien niet de kennis en capaciteit in huis om in de volle breedte een goede marktanalyse uit te voeren.

De Stichting Welzijn is van mening dat een goede samenwerking met de gemeente veel beter werkt dan marktwerking, maar dat het vertrouwen in de Stichting Welzijn bij de gemeente lijkt te ontbreken. Voor de culturele instellingen in Velsen is marktwerking nog moeilijker toepasbaar, omdat de aanbod van diensten onlosmakelijk aan de locatie is gebonden (Schouwburg, Museum). De instellingen twifelen aan de wenselijkheid van marktwerking bij de betreffende beleidsvelden.

#### *Conclusie*

Wij constateren dat er nauwelijks tot geen marktanalyse wordt uitgevoerd dan wel marktwerking plaatsvindt. De traditionele verhoudingen zijn doorslaggevend voor het verstrekken van subsidies. Wij zijn echter van mening dat voor een goed subsidiebeleid marktwerking niet noodzakelijk is. Marktwerking kan hier wel aan bijdragen, maar ook via andere wegen kunnen prikkels voor efficiëntie, kwaliteitsverbetering en maatwerk gegeven worden. Dan moet dat echter wel een aandachtspunt zijn, en moet de gemeente eisen formuleren op basis waarvan instellingen kunnen aantonen efficiënt en kwalitatief ontwikkeld te zijn. Deze discussie hebben wij niet aangetroffen in Velsen.

#### 11.4 INSTELLINGEN FORMULEREN EEN ACTIVITEITENAANBOD DAT AANSLUIT BIJ (CONCRETISERING IS VAN) HET DOOR DE GEMEENTE GEFORMULEERDE BELEID (STAP 4)

##### *Norm*

Idealiter sluit de subsidieaanvraag expliciet aan bij het door de gemeente gewenste beleid. De subsidieaanvraag zou aan moeten geven voor welke onderdelen van het gemeentelijk welzijnsbeleid zij concrete activiteiten aanlevert, en op welke manier die leiden tot de realisatie van dat beleid.

##### *Situatie in Velsen*

In de subsidieverordening van Velsen is aangegeven als verplichte informatie onder meer een activiteitenplan en een prestatieplan<sup>9</sup>, hetgeen in de praktijk ook gebeurt. Een expliciete verwijzing naar het gemeentelijke beleid (bijvoorbeeld nota's of collegeprogramma) is veelal niet aanwezig. Desondanks sluit het activiteitenaanbod wel aan bij de beleidsdoelstellingen.

Zoals uit de doelboomanalyse blijkt, is de koppeling tussen beleidsprioriteiten en activiteitenaanbod niet bewust gelegd. De continuïteit in de subsidierelatie is hoog. Afspraken worden in grote mate bepaald door traditie en gewoonte. Dit is in 2004 doorbroken door met de grootste subsidieontvanger op het gebied van welzijn aan de invoering van een productbegroting (inclusief kostprijzen) te werken.

##### *Conclusie*

Het feit dat er weinig beleid in Velsen is geformuleerd, maakt het natuurlijk moeilijk voor instellingen om in hun aanbod aan te sluiten bij het beleid van de gemeente. Meer duidelijke beleidssturing zou helpen om de subsidieaanvragen beter te focussen op hetgeen voor de gemeente van belang is en los te komen van traditie en historie.

#### 11.5 HET AANBOD VAN DE INSTELLINGEN WORDT BEOORDEELD DOOR DE GEMEENTE (STAP 5)

##### *Norm*

Gemeenten beoordelen idealiter de subsidieaanvragen op inhoud, financiën en formele aspecten. Formele aspecten hebben betrekking op tijdigheid en volledigheid van de subsidieaanvraag. Belangrijke criteria voor de inhoudelijke en financiële beoordeling zijn:

- Sluit de offerte aan bij de opdracht?
- Ondersteunen aanpak en aangeboden producten de gemeentelijke doelstellingen?
- Bevat de offerte voldoende informatie voor afrekening, beoordeling en verantwoording?

---

<sup>9</sup> Voor erkenningsbijdragen (minder dan € 50.000 per jaar) kan hiervan ontheffing worden verleend.

- Bestaat er overeenstemming over de systematiek van kostprijsberekening?
- Is er sprake van een goede prijs-kwaliteitverhouding?
- Gaat de aanpak leiden tot de beoogde doelen?

### *Situatie in Velsen*

Formeel heeft de gemeente Velsen goed vastgelegd wie binnen de gemeente het aanbod beoordeelt. Er zijn 'accountmanagers' aangewezen die het eerste aanspreekpunt zijn voor een instelling. Hoe met de aanvragen om wordt gegaan, is wisselend. Het aanbod wordt niet altijd vergeleken met of getoetst aan het beleid van de gemeente, waardoor de kans bestaat dat beleid niet goed wordt doorvertaald naar de activiteiten van de instellingen.

Onze indruk is ook dat beoordeling van aanvragen weinig gestructureerd plaatsvindt, en bovendien met relatief veel aandacht voor formele eisen en weinig voor inhoudelijke eisen. Er wordt niet gewerkt met standaardbeoordelingslijsten die ook op de inhoud toepassing hebben (wel op de vorm en formaliteiten).

De beleidsambtenaren Welzijn geven aan dat zij moeite hebben om een goede inhoudelijke beoordeling te geven, maar dat is vooral omdat beleid op hoofdlijnen niet of onvoldoende is uitgewerkt (zie stap 2) of omdat zij onvoldoende inzicht hebben in kosten van de verschillende activiteiten en producten.

Ambtenaren worden niet gestimuleerd om te denken in termen van welke producten moeten leiden tot welke doelen en uiteindelijke maatschappelijke effecten. Het eerder genoemde gebrek aan sturing (hoofdlijnen van beleid) en de beperkte dynamiek (traditie is bepalend) zijn daar debet aan. De financiële kaders zijn voor de beleidsambtenaren eerder bepalend in de beoordeling dan de inhoudelijke koers.

Instellingen zijn niet echt ontevreden over de wijze waarop de gemeente de aanvragen beoordeelt. De Stadsschouwburg en het Witte Theater zeggen dat het aanbod vooraf wordt bekeken door de gemeente; het dient een dwarsdoorsnede te zijn van wat er op hun vakgebied wordt aangeboden. De Stichting Welzijn meldt dat de gemeente wel over het aanbod van producten oordeelt, maar dat niet een consistente relatie met het aanwezige beleid wordt gelegd. Als er inhoudelijk wordt gestuurd, is dat op basis van een *idee* over het gevoerde beleid. De instellingen geven wel aan dat het moeilijk is om nieuwe activiteiten goedgekeurd te krijgen. Voorstellen voor nieuwe producten worden slechts zeer sporadisch goedgekeurd. Ook is de doorlooptijd van de beoordeling lang: vaak krijgen de instellingen pas máánden nadat zij hun aanvraag hebben ingediend (meestal december, soms pas als het jaar al is begonnen) een formele reactie op hun subsidieaanvraag.

### *Conclusie*

De gemeente heeft de bevoegdheden voor de beoordeling duidelijk neergelegd, en dat is positief. De beoordeling zelf lijkt echter weinig gestructureerd en wordt in ieder geval niet ondersteund met een goed instrumentarium (zoals een checklist of een overzicht van beleidsdoelstellingen). Op dat punt kan de gemeente nog veel verbeteren. Tot slot mag het niet zo zijn dat instellingen pas in het jaar waarvoor de subsidie geldt een formele reactie ontvangen op hun aanvraag. Dat leidt tot een onzekere (bedrijfsvoerings)situatie bij de instellingen.

## 11.6 OVER HET AANBOD WORDT ONDERHANDELD DOOR DE GEMEENTE EN DE INSTELLING (STAP 6)

### *Norm*

Een kenmerk van beleidsgestuurde contractfinanciering is de zakelijke omgang tussen de gemeente en instelling. Idealiter vindt daarbij onderhandelingen plaats tussen de instellingen en de gemeente over het aanbod. Dit betekent dat voorafgaande aan de verstrekking van de subsidie de gemeente en de instellingen met elkaar in gesprek gaan over de hoogte van de subsidie en hetgeen daar tegenover staat. Voorwaarde daarbij is dat er duidelijkheid is over de rolverdeling: de gemeente is opdrachtgever en de instelling opdrachtnemer.

### *Situatie in Velsen*

Net als in veel andere gemeenten, is in Velsen van ‘onderhandelen’ in de eigenlijke zin van het woord eigenlijk geen sprake. Het is geen expliciete stap in het proces. De instellingen dienen vóór 1 mei een subsidieaanvraag in en veel later ontvangen zij de beschikking, waarin de gemeente vaststelt hoeveel en wat de instelling moet leveren voor welk bedrag. De instellingen geven aan, dat hierdoor voor hun het onderhandelingsproces weinig bevredigend is, en dat dit voor hun tot een onzekere situatie leidt. Voorts geven zij aan, dat de investeringen niet zijn opgenomen in het budgetcontract, wat als leemte wordt gezien. Hierover wordt dus ook niet onderhandeld.

### *Conclusie*

Wij signaleren een bijzondere situatie in Velsen. Enerzijds hebben de instellingen veel vrijheid om op eigen wijze het beleid van de gemeente uit te voeren. De gemeente stuurt of toetst inhoudelijk niet veel. De verantwoording is met name op bedrijfsvoeringsaspecten. Anderzijds is het zowel van de kant van de instellingen als van de gemeente moeilijk om koersveranderingen te bewerkstelligen. De gemeente geeft stevast aan onvoldoende ruimte in de beschikbare middelen te hebben, de instelling verzet zich tegen voorgestelde beleidswijzigingen van de kant van de gemeente. Dit betekent dat van echte onderhandelingen geen sprake kan zijn; in plaats van onderhandelen wordt beweging in de onderliggende posities door lobby en persoonlijke contacten bewerkstelligd.

Een andere oorzaak van uitblijven van onderhandelingen is ons inziens de historische bepaalde relatie; gemeente en instellingen gaan van oudsher niet op een zakelijke manier met elkaar om. Zij kennen elkaar door en door.

Een derde feit dat daadwerkelijk onderhandelen bemoeilijkt, is dat integrale kostprijzen per product vaak niet bekend zijn. In de gemeente Velsen wordt hieraan thans gewerkt. Echter, wij willen hier benadrukken, dat de aanwezigheid van transparante kostprijzen niet betekent dat deze prijzen ook marktconform zijn. Door het ontbreken van echte ‘concurrentie’ is hiervoor geen impuls aanwezig. Dus ook indien transparante kostprijzen zijn vastgesteld, zal tijdens de onderhandelingen aandacht nodig zijn voor de hoogte van de prijzen die per product worden geregeld.

## 11.7 DE UITKOMSTEN VAN DE ONDERHANDELINGEN WORDT VASTGELEGD IN MEETBARE PRODUCTEN EN RESULTATEN (STAP 7)

### *Norm*

De afspraken die resulteren uit de onderhandelingen moeten SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) worden geformuleerd en als zodanig vastgelegd. Het instrument hiervoor is de beschikking, eventueel aangevuld met een uitvoeringsovereenkomst.

### *Situatie in Velsen*

De gemaakte prestatieafspraken worden op slechts enkele onderdelen SMART geformuleerd (aantal kindplaatsen, aantal bezoekers, etc.). Echter, we zien in de prestatieafspraken ook meer algemenere afspraken, zoals 'openstelling' en 'bevorderen dat' en 'het vergroten van'.

De volgende stap voor de gemeente is het koppelen van producten en resultaten aan de kosten zodat er een duidelijke relatie is tussen de prestaties en de bijbehorende kosten. Zoals eerder aangegeven, werkt de gemeente thans met de belangrijkste uitvoerende instelling op het gebied van welzijn aan de invoering van een kostprijsystematiek.

### *Conclusie*

We concluderen dat de gemeente Velsen vorderingen boekt met betrekking tot maken van meetbare afspraken over resultaten en prestaties. Zij is hierin echter niet richting alle instellingen en activiteiten even consequent. De vervolgstap; het koppelen van kosten aan resultaten en prestaties moet nog plaatsvinden.

## 11.8 INSTELLINGEN VOEREN UIT EN ZIJN ZELF VERANTWOORDELIJK VOOR HUN BEDRIJFSVOERING (STAP 8)

### *Norm*

Uitvoerende instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering, de gemeente moet zich daar niet mee bemoeien. De gemeente en instellingen maken alleen afspraken over de te behalen prestaties en de bijbehorende subsidie; de gemeente gaat niet op de stoel van bestuur of directie van de gesubsidieerde instelling zitten.

### *Situatie in Velsen*

De instellingen onderschrijven het bovengenoemde uitgangspunt slechts ten dele. In principe zou dit zo moeten, vinden zij. Echter, volledig verantwoordelijkheid dragen voor de bedrijfsvoering wordt door de instellingen als moeilijk, zo niet onmogelijk geacht wanneer de gemeente in de rol van belastingheffer door ad-hocmaatregelen extra kosten veroorzaakt (zoals bij precariorechten en huurverhogingen). Hierbij wordt opgemerkt dat als kostenverhogingen door de gemeente worden veroorzaakt, er compensatie plaats zou moeten vinden.

De instellingen schetsen een beeld van afwenteling van kostenstijgingen, hogere uitvoeringskosten; kortom, hetzelfde eisenpakket bij een gelijkblijvende subsidie. Dit wordt door de instellingen gevoeld als een indirecte bezuiniging.

### *Conclusie*

We concluderen, dat de gemeente zich in het algemeen niet bemoeit met de bedrijfsvoering van de instellingen. Tegelijkertijd constateren we dat het voor instellingen niet makkelijk is om de eigen verantwoordelijkheid te nemen indien er geen ruimte is voor onderhandeling en indien prestatieafspraken eenzijdig opgelegd worden.

Als nuancering op de theorie willen wij overigens benadrukken dat ons inziens de gemeente wel informatie mag opvragen over de bedrijfsvoering of eisen mag stellen aan de bedrijfsvoering. Wij zijn bijvoorbeeld van mening dat de gemeente eisen mag stellen aan het kwaliteitszorgsysteem van een instelling, omdat de gemeente daarmee de kwaliteit van de door haar betaalde prestaties kan bewaken.

Ook zijn wij van mening dat de gemeente zich wel met de bedrijfsvoering mag bemoeien indien er aanleiding is om te veronderstellen dat deze bij een instelling slecht op orde is. Immers: indien een instelling een slechte bedrijfsvoering kent, kan zij in daardoor in de financiële problemen komen. En een instelling in financiële problemen klopt toch vaak bij de gemeente aan voor ondersteuning. In het algemeen is het zo dat als de instelling een serieus financieel probleem heeft, de gemeente ook een serieus probleem heeft.

In die zin concluderen wij dat de gemeente Velsen zich eerder te weinig dan te veel met de bedrijfsvoering van de instellingen bemoeit.

## 11.9 TUSSENTIJDEN OVERLEG (STAP 9)

### *Norm*

Tussen de gemeente en instelling dient er gedurende de looptijd van de subsidie formeel, periodiek, gestructureerd overleg plaats te vinden. In dit overleg moet worden gesproken over mogelijke onder- of overproductie en over knelpunten in de uitvoering.

### *Situatie in Velsen*

In Velsen wordt geen structureel overleg gevoerd over de voortgang en de resultaten. Wel worden tussentijdse rapportages opgestuurd naar de gemeente. De tussentijdse rapportages worden ingeleverd, maar er gebeurt inhoudelijk meestal niets mee, is de indruk bij de instellingen. De instellingen vinden dat de nadruk ligt op de naleving van de regels (in bijvoorbeeld de subsidieverordening).

### *Conclusie*

Het is positief dat instellingen tussentijds rapporteren. Het is echter geheel niet duidelijk óf de gemeente iets met deze rapportages doet, en zo ja wat dan. Wij zouden adviseren dat de tussenrapportages worden gevolgd door een gesprek over de inhoud van deze rapportages: dit zou bijvoorbeeld gecombineerd kunnen worden met het periodieke overleg dat toch al plaatsvindt tussen gemeente en instellingen.

Het spreekt voor zich dat wij met klem adviseren dat de gemeente zelf in ieder geval wel echt iets doet met de informatie die zij krijgt. Indien de gemeente de vinger niet aan de pols houdt, kan het te lang duren voordat de gemeente signaleert dat er financiële problemen bij een instelling ontstaan en dat kan tot grote financiële claims leiden.

#### 11.10 INSTELLINGEN LEGGEN VERANTWOORDING AF OVER DE DOOR HEN VERRICHTE ACTIVITEITEN EN GEREALISEERDE RESULTATEN, DOELEN EN EFFECTEN (STAP 10)

##### *Norm*

De gesubsidieerde instellingen dienen verantwoording af te leggen over hun activiteiten. Instellingen moeten jaarverslagen en jaarrekeningen inleveren; gemeenten moeten er op toezien dat deze ook daadwerkelijk worden aangeleverd.

##### *Situatie in Velsen*

De verantwoording vanuit de instellingen over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten vindt eenmaal per jaar plaats. De gemeente heeft voor de verantwoording geen standaardformaat opgesteld. De verantwoordingen dienen, zoals in de subsidieverordening is aangegeven, vóór 1 mei te worden ingeleverd bij de gemeente. De instellingen behoren dit te weten, maar de gemeente stuurt voor de zekerheid nog een herinneringsbrief naar de instellingen waarvan de verantwoording nog niet binnen is. Een substantieel deel van de instellingen is niet op tijd met het aanleveren van de verantwoordingsinformatie bij de gemeente.

De SWV maakt jaarlijks een resultaatverantwoording. In deze resultaatverantwoording is opgenomen welke activiteiten er georganiseerd zijn voor welke doelgroep, hoeveel deelnemers er waren en wat de kosten waren. Omdat de resultaatverantwoording van de stichting concreter is dan strikt genomen op basis van de beschikking zou moeten, heeft de gemeente een goed beeld van de aard, het bereik en de effecten van de activiteiten. Op basis van de resultaatverantwoording van SVW kan worden geconcludeerd of alle prestaties die genoemd worden in de beschikking ook daadwerkelijk zijn geleverd.

De verschillende culturele instellingen maken jaarlijks een resultaatverantwoording. In deze resultaatverantwoording is opgenomen welke activiteiten er georganiseerd zijn voor welke doelgroep, hoeveel deelnemers er waren en wat de kosten waren. Al deze activiteiten worden uitgevoerd, alle instellingen voeren zelfs meer activiteiten uit dan is vastgelegd in de overeenkomst (meer voorstellingen en hoger aantal bezoekers).

Tussen mei en oktober spreekt de gemeente over de resultatenverantwoording met alle instellingen die een budgetsubsidie hebben ontvangen. Dit leidt in een beperkt aantal gevallen tot aandachtspunten en bijsturing voor de successievelijke subsidieverstrekingen. De verstrekingen lopen in het algemeen volgens redelijk vaste lijnen.

### *Conclusie*

Alle gesubsidieerde instellingen leggen verantwoording af over de door hun ontvangen subsidie van de gemeente Velsen. De resultaatverantwoording van de instellingen zijn redelijk compleet en concreet. Dat is goed. Dit doen zij echter niet volgens een bepaald vast format, maar de instellingen weten goed waarover zij moeten rapporteren en wat er in het verantwoordingsdocument behoort te staan. Dit is mede het gevolg van structureel overleg tussen instellingen en gemeente (ook over de verantwoording). Wel levert een groot deel van de instellingen hun verantwoordingsinformatie te laat aan.

#### 11.11 GEMEENTE CONTROLEERT ACHTERAF DE UITVOERING EN DE REALISATIE DAARVAN (STAP 11)

### *Norm*

De gemeente dient de besteding van subsidies achteraf te controleren. Dit betreft een inhoudelijke controle en een financiële controle. Inhoudelijk concentreert de gemeente zich dan op de uitvoering van de gemaakte prestatieafspraken. De financiële controle gaat om de vraag of de instelling binnen het budget is gebleven dan wel middelen niet zijn besteed. De gemeente heeft ook een evaluatiebeleid.

### *Situatie in Velsen*

De gemeente Velsen heeft ten minste bij twee gelegenheden per jaar zogenaamd budgethoudersoverleg met de (budget)gesubsidieerde instellingen. Dit overleg gaat zowel over de begroting als over de resultaten, zowel in inhoudelijke zin maar ook op het gebied van bedrijfsvoering. De controle van de gemeente beperkt zich tot de eis, dat een jaarrekening vergezeld dient te zijn van een accountantsverklaring. De gemeente voert geen feitelijke controle uit op de informatie uit de jaarrekening.

De gemeente Velsen rekent zeer zelden af (ook wanneer dit op basis van de prestaties wel te rechtvaardigen zou zijn). De gemeente heeft één keer een subsidie teruggevorderd omdat een instelling zich niet aan haar prestaties heeft gehouden.

### *Conclusie*

De gemeente bespreekt de inhoudelijke aspecten van het jaarverslag en de jaarrekening met de instelling, maar verbindt hieraan slechts zelden financiële consequenties, ook in gevallen waarbij hiervoor wel aanleiding zou zijn. Wij concluderen dat de gemeente Velsen zich in de controlerende functie zakelijker op kan stellen.



## 12. INSTRUMENTARIUM SUBSIDIEBELEID

### 12.1 INVENTARISATIE INSTRUMENTARIUM

Ervaring heeft geleerd dat indien een gemeente beschikt over een goed instrumentarium ter ondersteuning van het subsidieproces, dit proces dan kwalitatief beter verloopt. Wij hebben daarom instrumentarium waarover Velsen beschikt geïnventariseerd en geanalyseerd. In onderstaande tabel is het instrumentarium opgenomen waarover een gemeente zou kunnen beschikken om het subsidiebeleid uit te voeren, en aangegeven in hoeverre de gemeente Velsen er over beschikt.

INSTRUMENT	VELSEN	OPMERKINGEN
Algemene Subsidieverordening.	Aanwezig	De nieuwe subsidieverordening is per 1 januari 2005 ingegaan.
AO beschrijving van het subsidieproces.	Aanwezig	Het subsidieproces in Velsen is uitgebreid op schrift gesteld. Deze procedure is recentelijk (per 1 januari 2005) geactualiseerd.
Beschrijving van taken en bevoegdheden van betrokkenen bij het subsidieproces.	Deels aanwezig	In de AO beschrijving is aangegeven, welke activiteiten (processtappen) door welke betrokkene(n) wordt uitgevoerd. Een uitputtende beschrijving van de taken en bevoegdheden per betrokkene is echter niet aanwezig.
Standaardformats voor beschikkingen en uitvoeringsovereenkomsten.	Afwezig	
Accountantsprotocol.	Afwezig	
Standaardbrieven voor verzoek indienen subsidieaanvraag, herinnering om verantwoordingsinformatie in te dienen, e.d.	Aanwezig	De accountmanagers werken met standaardbrieven om instellingen te helpen herinneren aan het indienen van verantwoordingsinformatie. Zij hebben van de administratief medewerker tevens een overzicht van de alle instellingen en de stand van zaken ten aanzien van de verantwoordingsinformatie.
Subsidiebeheersysteem: digitaal systeem waarin wordt ingevoerd welke instelling welke subsidie toegekend heeft gekregen, hoeveel er wanneer is uitgekeerd (voorgeschoten), of de subsidie ook is vastgesteld. In uitgebreide versie ook of aanvraag is binnengekomen, beschikking afgegeven, verantwoordingsinfo binnen is, vaststellende beschikking is afgegeven, etc. Bij voorkeur een piepsysteem: signaleert wanneer info te laat binnekomt.	Aanwezig, in sobere vorm	De administratief medewerkers van de afdeling Welzijn houdt een spreadsheet bij, met daarin per organisatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Is de aanvraag binnen gekomen?</li> <li>• Wat is het aangevraagde subsidiebedrag?</li> <li>• Is de aanvraag toegekend?</li> <li>• Betreft het een nieuwe of reeds bestaande instelling?</li> </ul>

INSTRUMENT	VELSEN	OPMERKINGEN
Standaardformat subsidieaanvraag.	Aanwezig	Sommige instellingen gebruiken dit format.
Standaardformat tussentijdse rapportage en eindverantwoording.	Afwezig	
Checklists.	Afwezig	
Kostprijsberekeningssystematiek.	Afwezig	De gemeente Velsen werkt (nog) niet met een kostprijsberekenings-systematiek. Zij is hiermee thans wel aan het werk.
Vaste set indicatoren (voor formuleren prestaties waarop instelling afgerekend kan worden).	Afwezig	
Handboek/reglement sanctionering; wanneer wordt er afgerekend.	Afwezig	

## 12.2 CONCLUSIE

We constateren dat de gemeente Velsen over een aantal belangrijke instrumenten beschikt ter ondersteuning van het subsidieproces. Het feit dat het subsidieproces uit is geschreven en recentelijk is geactualiseerd is erg positief. Dit geldt ook voor de aanwezigheid van een subsidiebeheersysteem: dit maakt het de medewerkers mogelijk om de stand van zaken met betrekking tot subsidies goed bij te houden. Het leidt ook tot doelmatiger werken, omdat gegevens niet steeds opnieuw opgezocht of door iedereen individueel bijgehouden hoeven worden. Verder constateren wij dat de gemeente een begin heeft gemaakt met de standaardisering van documentatie. Ook dat is een goed begin van de verdere ontwikkeling van het subsidieproces.

Anderzijds moeten wij vaststellen dat een behoorlijk aantal instrumenten niet bij de gemeente aanwezig is. Wij zijn van mening dat de ontwikkeling hiervan het subsidieproces van de gemeente zowel doeltreffender als doelmatiger zal maken.

## 13. DE ROL VAN DE RAAD BIJ SUBSIDIEBELEID

### 13.1 INLEIDING

In het onderzoek hebben we ons allereerst gericht op de kaderstellende rol van de raad met betrekking tot het subsidiebeleid: zowel inhoudelijk als procesmatig. Daarnaast hebben wij de controlerende functie onder de loep genomen in zoverre dat wij hebben geanalyseerd in hoeverre de kaders zodanig zijn opgesteld dat controle achteraf mogelijk is.

Wij hebben daarbij de volgende criteria aangelegd:

- Hoe duidelijker de gestelde kaders zijn des te effectiever en efficiënter vindt besteding van middelen plaats (kaderstellende rol).
- Hoe duidelijker de raad zicht heeft op de resultaten die moeten bijdragen aan het realiseren van de door hen vastgestelde kaders (geformuleerd maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen) des te effectiever en efficiënter worden subsidies ingezet. Dit betekent dat er terugkoppeling van de resultaten plaats moeten vinden naar de raad (controlerende rol).
- Hoe duidelijker de taakverdeling (ten aanzien van subsidieverlening, het maken van beleid en het controleren van de prestaties van instellingen) tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie (raad, college en ambtenaren) des te effectiever en efficiënter vindt besteding van middelen plaats.

Tot slot hebben wij nog gekeken naar subsidies die in het kader van een Gemeenschappelijke Regeling worden verstrekt. De rol van de raad is ten aanzien deze regelingen anders, en daarmee specifieke aandacht waard.

### 13.2 KADERSTELLING EN CONTROLE

Om te beginnen bleek dat de raad het moeilijk vond om aan te geven in welke nota's de kaders staan verwoord voor het welzijnsbeleid. Na enig overleg kwam het volgende lijstje tot stand:

- Nota Lokaal Sociaal Beleid (De gemeenteraad in Velsen ontbeerde (tot eind 2004) een complete visie op het welzijnsveld. Met de vaststelling van de kadernota 'Lokaal Sociaal Beleid' is hierin enigszins verandering gekomen).
- Nota allochtonenbeleid.
- Nota gezondheidsbeleid.
- Nota minimabeleid.
- Nota 'Spelen Moet'.
- Collegeprogramma.
- Begroting, maar hier slechts zeer algemeen.

Ook werd vastgesteld dat de raad beperkt overzicht heeft over het beleidsterrein welzijn: wat is het, wat zijn de dwarsverbanden, wat hangt met wat samen en waarom? Hier speelt ook het ontbreken van een algemeen geldende definitie van welzijn in Velsen een belemmerende rol. Verder blijkt dat een aanzienlijk deel van de raadsleden met welzijn in hun portefeuille moeite heeft met de kaderstellende rol. Enkele raadsleden vinden het moeilijk te bepalen wat het precies is of geven aan er geen tijd voor te hebben.

Dit wijst er allemaal op dat de kaderstellende rol van de raad voor subsidies in de welzijnssector maar weinig is ontwikkeld.

Daarnaast moeten wij constateren dat in de oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken de raad niet het voortouw neemt. De raad beschikt bijvoorbeeld niet over een strategische prioriteitenlijst, die haar agenda bepaalt. Zij volgt hierin de aanbrenge van onderwerpen en stukken door het college. Het college agendeert, de raad reageert. De rol van de raad is eerder te typeren als volgzaam dan als initiërend.

In de documenten wordt de raad vervolgens geconfronteerd met kant en klare nota's en wordt haar gevraagd in te stemmen met het standpunt van het college. De raad wordt slechts zeer zelden *keuzes* voorgelegd. Bovendien komt het vaak voor dat de door het college gemaakte keuze worden versluierd. De raad moet tussen de regels door lezen waar zij 'ja' (of 'nee') tegen zegt.

Tijdens, of bij de directe voorbereiding van het debat, hebben fracties onderling slechts beperkt contact. De interactie vindt hoofdzakelijk plaats tussen fracties en college. Mede doordat de commissievergaderingen nog regelmatig worden bijgewoond door de wethouder, wordt dit interactiepatroon instandgehouden. Er heerst nog een monistische cultuur.

Het debat vindt voornamelijk intern plaats, de raad als geheel treedt zelden naar buiten. Incidenteel laat de raad zich informeren door instellingen of buitenstaanders. De raad heeft geen hoorzittingen gehouden over onderwerpen die zijn gerelateerd aan het beleidsterrein welzijn.

We constateren dat het beleidskader voor Welzijn voor de raadsleden onvoldoende helder is om goed zicht te hebben op het bereik van de nagestreefde doelstellingen. Tegelijkertijd is het financiële kader onvoldoende helder in relatie tot de ingezette middelen. De raad kan zich hier geen goed oordeel over vormen.

Velsen beschikt over relatief weinig meetgegevens, voorzover het wijkwelzijnswerk betreft. De Raad heeft hierdoor onvoldoende zicht op de resultaten. Want het ontbreekt hen aan informatie waarin eenduidig is aangegeven wat de prestaties van het welzijnsveld zijn en welke effecten dat in Velsen heeft bewerkstelligd. Zij kunnen daardoor ook moeilijk bepalen welke informatie nog ontbreekt om een oordeel te kunnen vormen. Doordat raadsleden niet (voldoende) weten wat er wordt bereikt in de welzijnssector, kan zij nieuw beleid daar ook niet op af stemmen.

### *Conclusie*

Wij constateren, dat in de rol van de gemeenteraad bij het subsidiebeleid op het gebied van welzijn veel voor verbetering vatbaar is. De raad is zich daar ook van bewust, maar haar ontbreekt de tijd en mogelijkheden om de benodigde verbeteringen in haar rol te realiseren. Wel is geïnvesteerd in dualistisch werken. Raadsleden hebben een cursus gevolgd en er is een werkgroep Dualisme binnen de raad.

Als het college actief is en kant-en-klare nota's aanlevert ter beoordeling, is dat ook inhoudelijk en procesmatig veel eenvoudiger dan om als raad zelf de visie te formuleren en uit te werken. Zo kan een berustende, afwachtende houding ontstaan: 'Zolang er geen reden is om aan te nemen dat het fout gaat, gaat het goed'. Het is ook een kwestie van cultuur: die is nog steeds monistisch.

### 13.3 TAAKVERDELING

Een heldere taakverdeling is het begin van effectief werken. Immers, indien niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, is de kans groot dat iedereen zich met alles bemoeit of juist dat taken worden 'vergeten'. Dat leidt ertoe dat er geen beslissingen worden genomen, dat het lang duurt voordat besluiten vastgesteld kunnen worden, dat beslissingen steeds weer teruggedraaid (moeten) worden of dat niet duidelijk is in hoeverre genomen beslissingen ook gehandhaafd zullen worden. In het geval van de raad bestaat er een risico dat de raad zich met zaken gaat bemoeien waar zij zich niet mee hoeft of zou moeten bemoeien, en omgekeerd dat zij zaken laat liggen waar zij zich juist wel mee bezig zou moeten houden.

Wij hebben daarom de taakverdeling tussen raad, college en ambtenarij in Velsen onderzocht. Wij hebben raadsleden, ambtenaren en leden van het college gevraagd om aan te geven hoe volgens hen de taakverdeling bij de gemeente Velsen er in de praktijk uit ziet. Deze hebben wij vervolgens vergeleken met hoe de taakverdeling er volgens het dualisme idealiter uit zou moeten zien. Ook hebben wij vergeleken met de taakverdeling zoals deze er bij andere gemeenten uitziet. Voor dit laatste hebben wij gebruikgemaakt van de gegevens die wij ter beschikking hebben uit onderzoek van Berenschot onder 75 gemeenten naar de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de gemeentelijke organisatie.

De uitkomsten hiervan vindt u in onderstaande tabel:

- A = andere gemeenten (gemiddeld)<sup>10</sup>
- V = Velsen (gemiddeld)
- Grijs vakjes = norm (zoals volgens de theorie zou moeten).

Verantwoordelijkheden	Raad	B&W	Ambtenaren
Vaststellen hoofdlijnen en prioriteiten van beleid	A/V	V	
Vaststellen beschikbaar subsidiebudget	A/V	V	
Bepalen welke instellingen een offerte/subsidieaanvraag mogen indienen	A		
Opdrachtformulering aan instellingen	V	A/V	
Beoordelen aanvragen op inhoud			A/V
Beoordelen aanvragen financieel			A/V
Onderhandelen over activiteiten en prestaties			V
Afgeven beschikking incidentele subsidies		A/V	V
Afgeven beschikking structurele subsidies		A/V	V
Bepalen van tussentijdse wijzigingen van afspraken (activiteiten/prestaties)		A	V
Bepalen van tussentijdse wijzigingen van doelen (fundamentele wijzigingen)	V	V	A
Beoordelen behaalde prestaties (bijv. Op basis van jaarverslag of jaarrekening)	A	V	V
Beoordelen doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies		A	V
Evaluatie van de subsidie		V	V

<sup>10</sup> De vraag naar de verantwoordelijkheid voor het 'evalueren van toegekende subsidies' was in het onderzoek onder andere Nederlandse gemeenten niet opgenomen. Daarom kan voor deze vraag geen letter 'A' worden weergegeven.

In dit schema valt op dat in Velsen veruit de meeste bevoegdheden/verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn toegekend aan één orgaan. Dat kan niet anders dan verwarring opleveren over wie waarover besluit. Dit kan leiden tot dubbel werk en langduriger besluitvormingsprocessen, waarbij bovendien vaak niet duidelijk zal zijn of er nu echt een besluit is genomen of dat een ander orgaan er nog op terug kan komen.

De beleidsmedewerkers geven verder aan dat de gemeente Velsen de afgelopen jaren een redelijk vast aantal aanbieders/gesubsidieerde organisaties heeft gehad. De gemeenteraad stelt in begroting budgetten en beleid vast. Als het gaat om nieuw beleid dan is de bemoeienis anders dan als het gaat om vaststaand beleid. Als het gaat om nieuw beleid werden daar in de begroting budgetten voor bepaald en de uitvoering vond plaats op grond van een raadsvoorstel. De afgelopen jaren was dat echter nauwelijks aan de orde. Als het gaat om incidentele en structurele subsidies hangt het af van de aard van de activiteit en of daar ruimte voor is op de begroting. In het budget cultuur, ondersteuning amateurkunst zijn nog wel eens wisselingen en wordt een subsidieaanvraag op ambtelijk niveau afgehandeld als er budgettaire ruimte is.

Wat betreft het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidies: dit moet volgens de verordening eens in de vier jaar, maar dit is nog niet gebeurd.

Deze tabel laat verder zien dat zowel in Velsen als ook in andere gemeenten de verdeling van verantwoordelijkheden niet altijd in overeenstemming is met het ideaalbeeld van de dualisering. Voor de andere gemeenten geldt dat in de helft van de gestelde vragen het dominante beeld in de gemeentelijke organisatie in overeenstemming is met de bedoeling van het dualisme. Velsen wijkt hiervan meer af dan de andere gemeenten, door de schijnbare onduidelijkheden in de taakafbakening. De gemeente Velsen is dus nog meer verwijderd van het ideaalbeeld van de dualisering dan (het gemiddelde van de) andere gemeenten in Nederland.

#### 13.4 AANSTURING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING (GR)

Het subsidieproces ten aanzien van een gemeenschappelijke regeling (GR) is ten minste voor een deel anders dan bij een instelling die direct door een gemeente wordt gesubsidieerd. Het gaat hierbij dan ook niet om een subsidierelatie, maar om een bekostigingsrelatie<sup>11</sup>.

In overleg met de gezamenlijke rekenkamercommissies, hebben wij ons specifiek gericht op de GR waaronder de GGD wordt aangestuurd. Naast de gemeenten Beverwijk en Velsen nemen nog acht andere gemeenten deel in deze GR.

De deelnemende gemeenten bekostigen de GGD-taak op basis van één vast criterium: het aantal inwoners van de gemeente. De gemeenten financieren in ieder geval een 'basispakket' aan taken van de GGD. Daarnaast kunnen de afzonderlijke gemeenten kiezen voor extra taken, maar hiervoor moeten zijn dan ook meer betalen. Dit zijn de 'plustaken'. Deze plustaken omvatten ongeveer 450.000 op het totaalbudget van ongeveer 11 miljoen.

---

<sup>11</sup> Het verschil tussen een subsidie en een bekostigingsrelatie is de vorm: enerzijds voert de GGD enkele wettelijke taken uit, die bekostigd moeten worden (dit heeft een meer verplichtend karakter dan een subsidie). Een ander belangrijk verschil is dat met negen andere gemeenten de organisatie en werkvorm is besloten. Dus van de gezamenlijkheid (vastgelegd in de regeling) gaat nog eens extra een verplichtend karakter uit.

De GGD wordt aangestuurd door het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. In het algemeen bestuur zijn de portefeuillehouders uit alle deelnemende gemeenten betrokken. Het algemeen bestuur beslist bij meerderheid van stemmen over onder meer productaanbod en subsidievaststelling. Daarnaast vindt vier keer per jaar ambtelijk overleg plaats.

In haar begroting en rekening maakt de GGD de kosten van iedere afzonderlijke taak inzichtelijk (kostprijzen per taak). Van echte onderhandelingen is geen sprake, maar dat is ook niet de bedoeling. De (hoogte van de) kostprijzen per product zijn het uitgangspunt, geen onderwerp van discussie.

Vanuit de gemeente Velsen wordt het beleid richting de GGD gestuurd door de afdeling Welzijn, waaronder ook volksgezondheid valt. Het beleid ten aanzien van volksgezondheid is vastgelegd in de Nota Gezondheidsbeleid Velsen<sup>12</sup>. Binnen de gemeente Velsen onderhoudt de accountmanager de subsidierelatie met de GGD. De GGD geeft aan, dat de gemeente Velsen vrij concreet is in haar wensen.

De GGD geeft aan, dat zij in de overleggen, maar ook in schriftelijke documenten, informatie bij de gemeenten naar voren brengt over maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot het te hanteren takenpakket. De GGD is op de hoogte van de beleidsprioriteiten van de gemeenten met betrekking tot haar werkveld. Onlangs heeft zij de beleidsspeerpunten van de deelnemende gemeenten geïnventariseerd ten aanzien van het lokale gezondheidsbeleid.

De rol van de raad in de aansturing van de GGD is beperkter dan bij de aansturing van de subsidiestromen. Dit is inherent aan de werkvorm en de gemeenschappelijkheid van de regeling. Wel kan met beperkte speelruimte worden gesproken over de dienstverlening van de GGD naar de inwoners van de gemeente Velsen. Meer invloed heeft de raad als het gaat om het al dan niet afnemen van de bovenwettelijke producten van de GGD.

---

<sup>12</sup> Dit is verplicht in het kader van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV).

#### 14. BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van de voorgaande paragrafen, beantwoorden wij de afzonderlijke onderzoeksvragen voor de gemeente Velsen.

1. Is er door de raad en/of het college geformuleerd welzijnsbeleid?

Hoewel in de gemeente Velsen geen algemeen geldende 'definitie' van welzijn wordt gehanteerd, is uit de documenten wel herleidbaar wat onder welzijn wordt verstaan. In de programmabegroting van 2002 komt wel het beleidsveld welzijn terug, maar hierbij is de onderverdeling zeer breed, waardoor het beleidsveld eigenlijk geen welzijn genoemd kan worden. In deze begroting valt onder welzijn: archief, musea, kunst en cultuur, vormings- en ontwikkelingswerk, sociaal-cultureel werk, maatschappelijke begeleiding en advies, vluchtelingenwerk, bijstandsverlening, werkgelegenheid, ouderenzorg, gezondheidszorg, sport, zwembaden, recreatie, toerisme, onderwijs, bibliotheek. In de programmabegroting is deze verdeling weer helemaal anders en valt welzijn onder twee programma's: cultuur en recreatie en sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening (onderwijs is een apart programma evenals volksgezondheid). Pas vanaf eind 2004 is er in de nota 'Lokaal Sociaal Beleid' een apart beleidsdocument voor het beleidsveld 'welzijn'.

2. Welke doelen hebben de gemeenten zich gesteld op het gebied van welzijn?

In de doelboomanalyse die wij voor de gemeente Velsen hebben uitgevoerd hebben wij de beoogde maatschappelijke effecten die de gemeente Velsen met het welzijnsbeleid wil bereiken, en de beleidsdoelen geïnventariseerd.

3. Zijn deze doelen zodanig geformuleerd dat prestaties en effecten meetbaar zijn?

De doelen en effecten zijn door de gemeente niet meetbaar geformuleerd. In de doelen worden vaak termen genoemd als 'vergroten', 'bevorderen' en 'versterken', deze termen worden niet ondersteund door meetbare termen als aantallen of percentages.

Afspraken met de instellingen zijn niet consequent meetbaar geformuleerd. Soms worden er aantallen en percentages genoemd in de beschikking waarvan de gemeente vindt dat deze gehaald moeten worden. In andere gevallen wordt alleen genoemd dat er cursussen gegeven moeten worden om een bepaald doel te bereiken, maar er wordt dan niet bij gezet hoeveel cursussen dat moeten zijn en voor hoeveel deelnemers. Vooral de doelen en de effecten voor de wijk- en buurthuizen en voor jongerenwerk zijn niet duidelijk meetbaar geformuleerd. Voor de culturele instellingen en het COB worden de prestaties en effecten in het algemeen wel meetbaar geformuleerd.

De beleidsmedewerkers binnen de afdeling zijn niet getraind in het SMART formuleren van doelen en effecten.



4. Is het door de raad/college geformuleerde beleid geoperationaliseerd via subsidies?

Voor alle doelen en effecten die de gemeente heeft geformuleerd worden activiteiten gesubsidieerd. Uit dit onderzoek is niet naar voren gekomen dat activiteiten worden gesubsidieerd die niet te herleiden zijn naar een geformuleerd beleidsdoel. Wel is overlap van gesubsidieerde activiteiten niet uit te sluiten.

5. Op welke wijze dragen subsidies bij aan het realiseren van de doelen en hoe is dat onderbouwd?

De vraag hier is in hoeverre het verband tussen het uitvoeren van een activiteiten en het beleidsdoel of het maatschappelijk effect vast staat. Bij de meeste gesubsidieerde activiteiten in Velsen is deze relatie voor de hand liggend. Maar er heerst slechts het *idee* dat de activiteit bijdraagt aan het beleidsdoel, deze veronderstelde relaties zijn niet vastgelegd. Dit geldt echter ook voor activiteiten waarbij de relatie tussen activiteit en beleidsdoel minder voor de hand ligt, en daar is dat dus problematischer. De relatie wordt ook dan niet gemotiveerd of onderbouwd.

Er is wel discussie tussen gemeente en (gesubsidieerde) instelling over de mate waarin de voorgestelde activiteit zal bijdragen aan gewenst doel en, uiteindelijk, het beoogde maatschappelijke effect.

Er is nauwelijks discussie over de keuze *welke* organisatie deze activiteiten dient uit te voeren, ook als het gaat om activiteiten die ook door andere organisaties kunnen worden uitgevoerd. De relatie met de huidige instellingen is historisch gegroeid. De huidige instellingen zijn goed bekend met de lokale situatie, is de redenering. Slechts incidenteel en op projectbasis worden activiteiten aan nieuwe organisaties uitbesteed. Het vertrouwen van de gemeente in de huidige instellingen wordt door de instellingen niet altijd zo ervaren.

6. Hoe ziet het subsidieproces van de gemeente Velsen er uit?

In het voorgaande hoofdstuk gaven we een uitgebreide analyse van het subsidieproces van Velsen Hieronder geven we samenvattend aan in welke mate het proces conform het BCF-model is. Indien de stap conform het BCF-model wordt uitgevoerd ontvangt deze een +, indien de stap niet geheel conform het BCF-model is ontvangt deze stap een +- en indien de stap in het subsidieproces in Velsen sterk afwijkt wordt deze beoordeeld met een -:

Instellingen voeden gemeenten met opvattingen over behoeften binnen de lokale samenleving.	+-
Gemeenten formuleren beleid op hoofdlijnen	-
Gemeenten bepalen welke instelling een aanvraag mag indienen (marktanalyse, marktwerking)	-
Instellingen formuleren een activiteitenaanbod dat aansluit bij (concretisering is van) het door de gemeente geformuleerde beleid	+-
Het aanbod wordt beoordeeld door de gemeente	+-
Over het aanbod wordt onderhandeld door gemeente en instelling	-
De uitkomst van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten	+-

Instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering	+
Tussentijds overleg	-
Instellingen leggen achteraf verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten	+-
Gemeenten controleren achteraf de uitvoering en de realisatie daarvan	-

7. In welke mate biedt de programmabegroting, programmarekening en de rapportages van de instellingen de raad aanknopingspunten om gesubsidieerde instellingen te beoordelen?

De programmabegroting op zichzelf biedt de gemeenteraad slechts beperkt houvast om de gesubsidieerde instellingen te beoordelen. De veelal algemene formuleringen in de programmabegroting laten veel ruimte voor fantasie. Dit maakt een beoordeling door de raad niet mogelijk.

8. Wat is de rol van de raad?

De rol van de raad in het subsidieproces is in het algemeen te kenmerken als volgbaar, (te) detaillistisch en sturend op incidenten. Zowel als het gaat om het vormen van de agenda als inhoudelijk. De raad is nog zoekende naar de manier waarop zij haar dualistische rol moet invullen, de communicatie tussen fracties onderling is nog altijd minder dan tussen de fractie en het college. Eigenlijk is er in Velsen sinds de wettelijke invoering van het dualisme in de (ver)houdingen nog niet veel veranderd.

9. Op welke wijze vindt terugkoppeling van de resultaten van subsidies (door het college) naar de raad plaats?

De Raad ontvangt geen expliciete terugkoppeling over de resultaten van de subsidies en ook geen terugkoppeling in welke mate de gemeente en de instellingen in staat zijn geweest de beoogde maatschappelijke effecten te realiseren. De Raad vraagt ook niet om deze informatie.

10. Biedt de programmarekening voor de raad voldoende aanknopingspunten voor een beoordeling door de raad?

De programmarekening weerspiegelt de programmabegroting, maar dit geldt met name voor de opzet ervan. Met uitzondering van enkele deelgebieden (bijvoorbeeld kinderopvang) worden de activiteiten en resultaten niet in relatie gebracht met de oorspronkelijke bedoelde omvang van de activiteiten. Wat het oorspronkelijke beleidsdoel was om de activiteiten uit te voeren, is niet duidelijk en dus ook niet in hoeverre het doel is bereikt. Doordat de subsidiebudgetten voor een deel worden verdisconteerd tussen de onderlinge programma's, is de (financiële) relatie tussen programmabegroting en -rekening niet rechtstreeks aanwezig.

De resultaatverantwoording van de instellingen zijn redelijk compleet en concreet. Pas de combinatie van programmabegroting, programmarekening en de resultaatverantwoordingen maakt, na enig gepuzzel, een beoordeling door de raad mogelijk. Voor gepuzzel geeft de raad echter geen tijd.

## 15. AANBEVELINGEN VELSEN

Dit rapport is totstandgekomen in opdracht van de gezamenlijke rekenkamercommissies van de gemeenteraden van Beverwijk en Velsen. Dat betekent dat wij de aanbevelingen, die wij op basis van de bevindingen in deze rapportage naar voren brengen, aansluiten bij de rol die de raad kan vervullen binnen het subsidiebeleid. Met andere woorden, onze aanbevelingen zijn gebaseerd op de volgende vragen: Wat kan de raad doen, wat ze thans nalaat? Welke acties kan ze ondernemen, welke opdrachten kan ze aan het college verstrekken?

In algemene zin, bevelen wij de gemeente Velsen aan, *zakelijker* te opereren bij de subsidieverstrekking. Deze algemene aanbeveling vormt de rode draad in de hierna volgende uitgewerkte aanbevelingen.

Wij hebben onze aanbevelingen onderverdeeld naar de drie onderwerpen die centraal hebben gestaan in dit onderzoek, te weten de koppeling tussen beleidsdoelstelling en gesubsidieerde activiteiten, het subsidieproces en de rol van de raad.

### 15.1 KOPPELING TUSSEN BELEIDSDOELSTELLINGEN EN GESUBSIDIEERDE ACTIVITEITEN

- Maak een beleidsplanning voor de welzijnssector. In deze planning geeft de gemeente een overzicht van de terreinen waarvoor zij beleid wil maken of actualiseren, in welke volgorde dat moet gebeuren en hoe de samenhang tussen deze stukken wordt bewaakt. Ook dient hierin verwoord te zijn op welke wijze de uitvoerende instellingen bij de beleidsvorming betrokken zullen worden. Daarmee wordt voorkomen dat de welzijnssector wederom langdurig zonder beleidsnota (of met een verouderde) moet opereren.
- Geef het college opdracht om met een voorstel te komen voor indicatoren en normen voor het beleid, met andere woorden geeft het college opdracht het beleid meetbaar te maken.
- Maak het beleid niet alleen in evaluerende zin meetbaar, maar concretiseer het lopende beleid zodanig, dat het mogelijk is om tussentijds te sturen en te monitoren. Voeg daarbij de voorwaarde, dat prestaties en kosten in een beknopt en helder overzicht ter beschikking worden gesteld, en dat deze in relatie worden gebracht met beleidsdoelen en beoogde effecten. Een combinatie van kwantitatieve informatie (is de subsidie rechtmatig besteed?) en kwalitatieve informatie (in welke mate denkt de instelling dat de subsidie bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen?) is noodzakelijk. Train hiertoe de beleidsmedewerkers die zich met welzijnssubsidies bezighouden in SMART formuleren.
- Bevorder de transparantie in de dienstverlening door de gesubsidieerde instellingen te vragen hun producten concreet te beschrijven en de integrale kostprijzen ervan te berekenen. Dit maakt het enerzijds mogelijk, als gemeente de prijsafweging voor een product te maken en scherper af te rekenen. Anderzijds maakt het mogelijk, (prijzen van) producten te vergelijken met die van andere instellingen.

Ook deze aanbeveling wordt thans reeds gevolg gegeven. Met de Stichting Welzijn Velsen doorloopt de gemeente een project dat moet leiden tot integrale kostprijzen per (welzijns)product. Deze aanbeveling dient dan ook voornamelijk als aanmoediging te worden gezien om het project ook daadwerkelijk af te ronden en uit te breiden naar de andere gesubsidieerde instellingen, ondanks de hiernavolgende kanttekening.

Welzijnsproducten beprijzen geeft transparantie, maar de waarde ervan moet niet worden overschat. Bij afwezigheid van echte marktwerking en concurrentie is er geen enkele impuls voor de instelling tot 'marktprijzen' voor de welzijnsproducten te komen. Tegelijkertijd vormt de aanwezigheid van kostprijzen een extra drempel voor de gemeente om zich met de (efficiency van de) bedrijfsvoering van de instelling te kunnen bemoeien en moet de gemeente het met de berekende prijzen doen. De reden die namelijk door gemeenten vaak aangegrepen wordt om zich met de bedrijfsvoering te bemoeien is het gebrek aan inzicht in de kosten. Inzicht in deze kostprijs kan deze onzekerheid deels verminderen, maar zekerheid over of de instelling daadwerkelijk werkt met marktprijzen wordt hierdoor niet gegeven. Dit is de 'illusie' van kostprijzen.

## 15.2 ROL VAN DE RAAD

- De veelheid aan informatie, die raadsleden ter beschikking krijgen, kan leiden tot een gebrek aan overzicht. De raad kan het college de opdracht geven om in één à twee pagina's aan te geven, hoe andere beleidsterreinen met het welzijnsbeleid en het subsidiebeleid samenhangen. Dit om het 'sturen op hoofdlijnen' van de raad beter mogelijk te maken.
- Stel uzelf op de hoogte van spelers, doelgroepen en lopende ontwikkelingen op het gebied van welzijn, door (periodieke) actieve consultatie van instellingen. Dit geeft meer 'gevoel' en kennis met het veld en een basis, om kritischer en gefundeerder de voorstellen van het college te beoordelen.
- Baken de rollen tussen gemeenteraad, ambtelijk apparaat en wethouder beter af. Wie is waar verantwoordelijk voor en wat kan men van elkaar verwachten?
- Positioneer jezelf als gehele raad sterker ten opzichte van het college. Zoek daartoe afstemming tussen de fracties in de raad. Dit betekent niet dat alle fracties hetzelfde over een onderwerp op het gebied van welzijn(subsidies) moeten gaan denken, maar wel dat ze op de hoogte zijn van de overeenkomsten en verschillen in elkaars standpunt ten aanzien van het onderwerp. Het voordeel hiervan is, dat de gemeenteraad aldus de overeenkomsten gecoördineerder en krachtiger naar voren kan brengen in de richting van het college.
- Geef het college de opdracht, de effecten van het beleid te evalueren. Maak de resultaten concreet. Hoe heeft zich de situatie op welzijnsgebied ontwikkeld? In hoeverre hebben de uitgezette beleidslijnen gewerkt? Tegen welke kosten? Is dit voldoende. Meet, normeer en bepaal objectief of bepaalde activiteiten (subsidies) moeten worden gecontinueerd en wat het effect is, als een bepaalde activiteit niet meer wordt uitgevoerd.
- Volg de financiële positie van de instelling. Eis inzichtelijkheid. Zaken doen met een financieel ongezonde organisatie brengt ook risico's voor de subsidiënt mee.

### 15.3 HET SUBSIDIEPROCES

Geef het college de opdracht het subsidieproces te verbeteren. Wij adviseren de volgende verbeteringen:

- Vergroot de concreetheid van de beschikkingen. Afspraken behoren niet alleen kwantitatief te zijn, maar ook kwalitatief. In beschikking dienen de volgende elementen worden vastgelegd:
  - De activiteiten die een instelling moet leveren.
  - De *directe resultaten* (in termen van bijvoorbeeld aantal deelnemers, aantal personen dat een traject succesvol heeft doorlopen of de mate van tevredenheid van de doelgroep) die uit die activiteiten moeten voortvloeien.
  - Welke *doelen* daarmee gediend moeten worden (bijvoorbeeld ouderen hebben meer contacten, jongeren hebben minder gespijbeld).
  - Welke *maatschappelijke effecten* daarmee gediend moeten worden (voorbeeld: ouderen wonen langer zelfstandig, minder overlast door probleemjongeren).

Daarnaast kunnen afspraken vastgelegd worden met betrekking tot:

- de kwaliteit, zoals klanttevredenheidsonderzoek
  - input over maatschappelijke ontwikkelingen, trends, gebeurtenissen
  - gevolgen van over- en onderproductie; met andere woorden, wat is de procedure indien de instelling de afspraken over het aantal te leveren activiteit niet waar maakt
  - rapportageverplichtingen.
- Vraag de instellingen om ter voorbereiding op het portefeuillehoudersoverleg een A4'tje op te stellen over wat volgens hen de meest relevante ontwikkelingen, trends en gebeurtenissen zijn, waar de gemeente iets mee zou moeten doen in haar beleid.
  - Zorg voor follow-up naar aanleiding van de tussentijdse rapportages. Voer ten minste een gesprek met de instellingen over hun rapportage.
  - Laat niet alleen de verzameling van de schriftelijke verantwoordingsinformatie, maar ook de gesprekken over de resultaatverantwoording samenvallen met de planning-en-controlcyclus, zodat de beoordeling van de resultaten in het jaar t-1 door de gemeente direct gevolg heeft voor de begroting van het jaar t+1.
  - Breng de gesubsidieerde instellingen tijdig (officieel) op de hoogte van de toegekende subsidiebedragen. Zie tegelijkertijd strenger toe op de tijdige aanlevering van subsidieaanvragen en verantwoordingsinformatie.
  - Leg een rechtstreekser verband tussen de realisatie van de afspraken (in de uitvoeringsbeschikking) en de financiële consequenties. Met andere woorden: reken af op ongefundeerde onderproductie. Wees daarin ook weer niet te rigide. Als de instelling een beargumenteerde afweging heeft gemaakt de focussen op een bepaald product ten koste van een ander product, dienst dit mogelijk te zijn zonder afrekening op onderproductie (van één product).

- Monitor op een beperkt aantal financiële indicatoren (resultaat, eigen vermogen, etc.) de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen.

#### 15.4 INSTRUMENTARIUM

- Ontwikkel instrumentarium dat het subsidieproces ondersteunt. Maak een ranglijst van belangrijkheid van het ontwikkelen instrumentarium. 'first things first'. De volgende essentiële instrumenten ontbreken:
  - completering beschrijving van taken en bevoegdheden bij het subsidieproces
  - kostprijsberekeningssystematiek
  - standaardformats voor beschikkingen en uitvoeringsovereenkomsten
  - accountantsprotocol
  - checklist beoordeling subsidieaanvraag.
  - checklist beoordeling eindverantwoording (inhoudelijk én financieel)
  - checklist beoordeling halfjaarlijkse rapportage (inhoudelijk én financieel)
  - standaardformats voor tussentijdse rapportages
  - vaste set prestatie-indicatoren
  - sanctioneringsinstrument.

DEEL C

VERGELIJKENDE ANALYSE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## 16. VERGELIJKENDE ANALYSE

### SCHEMATISCHE VERGELIJKING OP ONDERZOEKSVRAGEN

In deze paragraaf analyseren we de verschillen en overeenkomsten van het subsidiebeleid op het gebied van welzijn tussen gemeente Beverwijk en de gemeente Velsen. We maken voor deze analyse gebruik van de vragen uit het onderzoekskader: daar waar zinvol vergelijken we beide gemeenten. Onderstaand overzicht laat de door ons geconstateerde verschillen en overeenkomsten zien.

	BEVERWIJK	VELSEN
<b>1. Is er door de raad en/of het college geformuleerd beleid?</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is welzijnsbeleid, welke beleidsterreinen vallen onder welzijn (definitie)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overkoepelende nota Welzijnsbeleid.</li> <li>• Geen definitie van welzijn.</li> <li>• Wel terreinen van welzijn benoemd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot eind 2004 geen overkoepelende nota Welzijnsbeleid.</li> <li>• Geen definitie van welzijn.</li> <li>• Wel 'idee' welke terreinen onder welzijn vallen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn er op deze beleidsterreinen na te streven doelen en effecten geformuleerd?</li> </ul>	Ja, doelen en effecten zijn geformuleerd in de Welzijnsnota 2001-2003, het college- en raadsprogramma, kunst & Cultuur nota's en de nota Jeugd (nog niet vastgesteld)	Ja, algemeen gewenste effecten en doelen geformuleerd.
<b>3. Zijn de doelen/effecten en prestaties meetbaar geformuleerd?</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn beleidsdoelen en effecten meetbaar geformuleerd door de gemeente?</li> </ul>	Niet meetbaar geformuleerd	Niet meetbaar geformuleerd
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn afspraken met de instellingen over prestaties meetbaar geformuleerd??</li> </ul>	Wisselend, een deel van de prestaties zijn op activiteitsniveau meetbaar geformuleerd. Een deel van de prestaties is geformuleerd in termen als 'bevorderen', 'openstellen'.	Wisselend: sommige afspraken, met enkele instellingen wel, andere niet.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe zijn beleidsmedewerkers getraind in SMART formuleren van doelen/effecten?</li> </ul>	Medewerkers zijn in het verleden getraind. Door personele wisselingen is deze kennis grotendeels verloren gegaan. Binnenkort start een nieuwe training.	Medewerkers zijn niet getraind in SMART formuleren.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt daadwerkelijk gemeten of doelen/effecten worden gehaald (door de gemeente)?</li> </ul>	Nee	Nee
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt daadwerkelijk gemeten of prestaties worden gehaald (door instellingen)</li> </ul>	Nee	Nee



<b>4. Is het door de raad/college geformuleerde beleid geoperationaliseerd via subsidies?</b>		
• Voor welke doelen/effecten zijn activiteiten gesubsidieerd?	Voor alle doelen/effecten worden activiteiten gesubsidieerd, behoudens de doelstelling 'professionalisering'.	Aan alle geformuleerde doelen zijn gewenste resultaten en bijbehorende activiteiten te koppelen.
• Voor welke doelen/effecten zijn geen activiteiten gesubsidieerd?	-	-
• Welke gesubsidieerde activiteiten zijn niet te koppelen aan een door de gemeente geformuleerd doel of effect?	Geen, dit wordt mede veroorzaakt door de algemene formulering van doelen en effecten.	Idem
<b>5. Op welke wijze dragen subsidies bij aan het realiseren van de doelen en hoe is dat onderbouwd?</b>		
• Is de relatie tussen (gesubsidieerde) activiteit en doel/effect voor de hand liggend	Ja, in de meeste gevallen	In de meeste gevallen
• Indien deze niet voor de hand liggend is: is de relatie verder gemotiveerd?	Nee	Nee
• Hebben gemeente en instelling gediscussieerd over de mate waarin de voorgestelde activiteit zal bijdragen aan gewenst doel/effect?	Nee, behoudens uitzonderingen.	Nee
• Aan welke organisaties zijn subsidies verstrekt en waarom specifiek aan deze organisaties?	Subsidies zijn historisch gegroeid, dus niet uit specifieke overwegingen worden deze instellingen gesubsidieerd.	Relatie met instellingen historisch gegroeid, maar wel mede gebaseerd op goede kennis lokale situatie.
• Had de gemeente aan andere organisaties subsidies kunnen verstrekken?	Waarschijnlijk wel op deelgebieden en op activiteitsniveau.	Op deelgebieden wel (bijv. peuterspeelzalen)

<b>6. Inzicht in de keten sturen – beheersen – verantwoording – toezicht. Deze vraag wordt beantwoord op basis van de BCF-analyse</b>			
<i>Legenda:</i> <i>+ conform BCF-theorie</i> <i>+/- niet geheel conform BCF-theorie</i> <i>- wijkt sterk af van BCF-theorie</i>	Beverwijk	Velsen	Andere gemeenten
Stap 1: Instellingen voeden gemeenten met opvattingen over behoeften binnen de lokale samenleving.	-	+/-	-
Stap 2: Gemeenten formuleren beleid op hoofdlijnen	+/-	-	+/-
Stap 3: Gemeenten bepalen welke instelling een aanvraag mag indienen (marktanalyse, marktwerking)	-	-	-
Stap 4: Instellingen formuleren een activiteiten-aanbod dat aansluit bij (concretisering is van) het door de gemeente geformuleerde beleid.	+/-	+/-	+/-
Stap 5: Het aanbod wordt beoordeeld door de gemeente	+/-	+/-	+
Stap 6: Over het aanbod wordt onderhandeld door gemeente en instelling.	-	-	-
Stap 7: De uitkomst van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten.	+/-	+/-	+/-
Stap 8: Instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering.	+	+	+
Stap 9: Tussentijds overleg	-	-	-
Stap 10: Instellingen leggen achteraf verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten.	+/-	+/-	+/-
Stap 11: Gemeenten controleren achteraf de uitvoering en de realisatie daarvan.	+/-	-	+/-

Op basis van het vergelijkend onderzoek, onze adviespraktijk en het onderzoek bij de gemeente Velsen en Beverwijk constateren wij dat de praktijk op veel onderdelen behoorlijk afwijkt van de theorie van beleidsgestuurde contractfinanciering. Dit geldt voor Beverwijk, Velsen en andere gemeenten. Zoals in het schema is aangegeven vinden we dit op een vijftal onderdelen een meer of minder serieus probleem dat de theorie en praktijk uiteenlopen. Onze conclusie is dat met name op de volgende onderdelen verbeteringen nodig zijn:

- Stap I: Input instellingen
- Stap 2: Hoofdlijnen van beleid
- Stap 7: Vastleggen van meetbare en concrete afspraken
- Stap 10: Verantwoording
- Stap II: Controle en evaluatie

Bijlage 4 bevat een toelichting op de vergelijking tussen de gemeente Beverwijk en Velsen met andere gemeenten.

	Beverwijk	Velsen
<b>7. In welke mate biedt de programmabegroting de raad aanknopingspunten om gesubsidieerde instellingen te beoordelen?</b>		
• In welke mate weerspiegelt de programmabegroting het beleid?	De programmabegroting weerspiegelt het collegeakkoord.	Idem
• In welke mate is de programmabegroting meetbaar gemaakt in vergelijking met het beleid?	De programmabegroting maakt het beleid niet meetbaar. Gesproken wordt in termen van 'verhogen' en 'vergroten'.	Idem
<b>8. Wat is de rol van de raad?</b>		
• Wat is de rol van de raad binnen het subsidieproces?	Rol van de raad is in het algemeen monistisch hoewel zij middels het raadsprogramma het college opdrachten heeft verstrekt voor kaderstelling (nota Kunst & Cultuur en Jeugd)De raad volgt het college, neemt geen inhoudelijke initiatieven voor kaderstelling en de controlerende rol komt onvoldoende uit de verf. De raad is nog zoekende naar de manier waarop zij haar dualistische rol moet invullen,	De rol van de raad is in het algemeen te kenmerken als volgzaam, (te) detaillistisch en sturend op incidenten. Zowel als het gaat om het vormen van de agenda als inhoudelijk. De raad is nog zoekende naar de manier waarop zij haar dualistische rol moet invullen.
• In hoeverre is er duidelijkheid en overeenstemming over de rolverdeling tussen college, raad en ambtelijk apparaat binnen het subsidieproces?	De taakverdeling tussen betrokkenen binnen het subsidieproces is niet helder.	Idem
<b>9. Op welke wijze vindt terugkoppeling van de resultaten van subsidies (door het college) naar de raad plaats?</b>	Geen expliciete terugkoppeling van de subsidieresultaten van instellingen door het college.	Idem
<b>10. Biedt de programmarekening voor de raad voldoende aanknopingspunten voor een beoordeling door de raad?</b>		
• In welke mate weerspiegelt de programmarekening de programmabegroting en de beleidsresultaten?	De programmarekening weerspiegelt de programmabegroting - en beleidsresultaten.	De programmarekening weerspiegelt de programmabegroting - en beleidsresultaten in beperkte mate
• In welke mate geeft de programmarekening meetbare gegevens over de beleidsresultaten?	De programmarekening geeft gedeeltelijk meetbare gegevens over de beleidsresultaten.	Inhoudelijk weinig meetbare gegevens, met name kosten in kaart gebracht

## 17. MANAGEMENTSAMENVATTING

### 17.1 ONDERZOEKSVRAAG

#### 17.1.1 Vraagstelling

De Rekenkamer van Beverwijk en de commissie Rekenkamer van Velsen hebben besloten gezamenlijk een onderzoek te laten uitvoeren naar het subsidiebeleid van de beide gemeenten. De centrale vraag die zij heeft geformuleerd voor dit onderzoek luidt:

*In hoeverre ondersteunt een subsidie het welzijnsbeleid van de gemeente?*

De opdrachtgever heeft deze vraag uitgesplitst in een aantal subvragen. Voor de samenvattende antwoorden op deze subvragen verwijzen wij naar hoofdstuk 7 voor Beverwijk en hoofdstuk 14 voor Velsen.

#### 17.1.2 Werkwijze

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag hebben wij de volgende een werkwijze gevolgd:

Stap 1: Formuleren definitie welzijnsterrein.

Stap 2: Doelboomanalyse. Met dit instrument hebben wij de relatie tussen beleid en uitvoering inzichtelijk gemaakt.

Stap 3: BCF-analyse. Aan de hand van dit model hebben wij de kwaliteit van het subsidieproces (de keten sturen – verantwoorden, controleren) beoordeeld.

Stap 4: Inventarisatie rol van de raad.

### 17.2 DEFINITIE

In dit onderzoek is uitgegaan van een definitie van ‘welzijn’ die de volgende elementen omvat:

- Sociaal cultureel werk (inclusief peuterspeelzalen, buurthuizen, wijkvoorzieningen).
- Welzijn ouderen, jongeren/jeugd, minderheden, gehandicapten.
- Sportstimulering (dus niet het onderhoud van sportvelden, etc.).
- Kinderopvang.
- Maatschappelijke begeleiding en advies.
- Cultuur (inclusief bibliotheekwerk).

Deze definitie is gebaseerd op hetgeen nu gebruikelijk is binnen Beverwijk en Velsen (voorzover überhaupt vastgesteld) en hetgeen in de huidige Welzijnswet staat verwoord.

## 17.3 DE GEMEENTE BEVERWIJK

### 17.3.1 Subsidiestromen

In 2003 bedraagt de totale subsidiestroom in Beverwijk (op de onderzochte beleidsvelden) € 4.609.132. De grootste subsidies worden toegekend aan de Bibliotheek (ruim € 800.000) en de Stichting Welzijn Beverwijk (klein miljoen euro). Voorts valt op dat de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland in 2003 ten opzichte van het jaar ervoor (als enige) een relatief sterke stijging van het toegekende subsidiebedrag kent. De oorzaak hiervan is een uitbreiding van taken en een incidenteel stimuleringsbedrag.

### 17.3.2 Doelboomanalyse: relatie tussen doelen en activiteiten

Het belangrijkste beleidsdocument van de gemeente Beverwijk is een (verouderde) overkoepelende welzijnsnota. Het aantal beleidsdoelstellingen in de welzijnsnota is zeer omvangrijk, waardoor je soms door de bomen het bos niet meer ziet.

De belangrijkste bron voor directe resultaten die de uitvoerende instellingen dienen te realiseren zijn de beschikkingen waarin de gemeente aangeeft dat zij subsidie verleent en waarvoor deze subsidie aangewend dient te worden. De directe resultaten moeten idealiter er toe leiden dat de vastgestelde beleidsdoelen worden gerealiseerd.

Enkele algemene conclusies uit de doelboomanalyse zijn:

- De maatschappelijke effecten en doelen van de gemeente, zoals beschreven in het collegeprogramma, de welzijnsnota, de nota's kunst en cultuur en de nota jeugdbeleid, zijn onvoldoende meetbaar geformuleerd. Er worden geen meetbare termen gebruikt.
- De verschillende beleidsdocumenten sluiten weinig bij elkaar aan, wellicht mede doordat het collegeprogramma en de nota's uit verschillende perioden afkomstig zijn. Door het gebrek aan aansluiting is het lastig de koppeling te maken tussen doelen, effecten, resultaten en activiteiten.
- Mede door de onduidelijke formulering en de beperkte meetbaarheid van de (gewenste) resultaten van gesubsidieerde activiteiten, is niet duidelijk aan te geven voor welke beleidsdoelen of beoogde maatschappelijke effecten de activiteiten worden uitgevoerd. Alle activiteiten kunnen op een of andere manier wel onder een doel of effect geplaatst worden, maar er is geen één op één relatie.

### 17.3.3 BCF-analyse

Het BCF-model geeft een norm voor de werkwijze van gemeenten bij uitvoering van het subsidieproces. Deze werkwijze bestaat uit 11 stappen. Wij vergeleken de 11 stappen uit het model met de situatie in Beverwijk en kwamen per stap tot de volgende conclusies:

#### *Input instellingen (stap 1)*

De gemeenten heeft geen gestructureerd overleg met de instellingen, behoudens het voor- en najaarsoverleg. De gemeente heeft wel een begin gemaakt met het aftappen van de instellingen ten behoeve van haar eigen beleidsvorming, maar zij laat nog kansen liggen. Met name indien de instellingen expliciet gevraagd zou worden om hun visie op de maatschappelijke ontwikkelingen schriftelijk aan te leveren, zou de gemeente daarmee structureel informatie opbouwen ten behoeve van haar eigen beleidsontwikkeling.

### *Beleidssturing (stap 2)*

De gemeente Beverwijk beschikt niet over een helder en actueel beleidskader voor Welzijn. Er ontbreekt ook een beleidsplanning (wanneer wordt welk beleid gemaakt/geactualiseerd).

### *Marktanalyse, marktwerking (stap 3)*

Er wordt nauwelijks tot geen marktanalyse uitgevoerd dan wel er vindt nauwelijks marktwerking plaats. De traditionele verhoudingen zijn doorslaggevend voor het verstrekken van subsidies. Wij zijn echter van mening dat voor een goed subsidiebeleid marktwerking niet noodzakelijk is. Marktwerking kan hier wel aan bijdragen, maar ook via andere wegen kunnen prikkels voor efficiëntie, kwaliteitsverbetering en maatwerk gegeven worden.

### *Instellingen formuleren een activiteitsaanbod dat aansluit bij het door de gemeente geformuleerde beleid (stap 4)*

De continuïteit van activiteiten en subsidies is groot; het activiteitsaanbod wordt in grote mate historisch bepaald. In de inhoudelijke jaarverslagen van de instellingen hebben de instellingen een relatie gelegd tussen de uitgevoerde activiteiten en de beleidsdoelstellingen. Deze beperkt zich echter tot een opsomming van de activiteiten bij de beleidsdoelstelling waaraan de activiteiten een bijdrage moeten leveren (geen onderbouwing).

### *Het aanbod van instellingen wordt beoordeeld (stap 5)*

We concluderen dat de gemeente Beverwijk de beoordeling goed vervult ten aanzien van de *formele* aspecten. Doordat de functie van subsidiecoördinator nu vacant is, ontstaat het risico dat de formele toets in de verdrukking komt. De *inhoudelijke* en *financiële* beoordelingen worden door de medewerkers als een moeilijke klus ervaren. De gemeente heeft niet voldoende nagedacht over de wijze waarop zij vindt dat subsidieaanvragen moeten worden beoordeeld. Ons inziens worden medewerkers te weinig ondersteund met instrumentarium of training in de benodigde kennis en vaardigheden.

### *Over het aanbod wordt onderhandeld (stap 6)*

De gemeente onderhandelt in minder mate over de hoogte van de subsidie en hetgeen daar tegenover staat (prestaties). We hebben sterk de indruk dat subsidies historisch zijn gegroeid, en dat daarin weinig ruimte is voor verandering in de verhouding financiële middelen - aantal prestaties. Onderhandelen wordt verder bemoeilijkt doordat de gemeente moeilijk kan beoordelen welke prijzen redelijk zijn en integrale kostprijzen per product zijn niet vastgesteld.

### *De uitkomsten van de onderhandelingen worden vastgelegd in meetbare producten en resultaten (stap 7)*

De gemeente is op de goede weg wat betreft het formuleren van SMART afspraken. De volgende stap voor de gemeente is het koppelen van producten en resultaten aan kosten. Zij moet met de instellingen werken aan een duidelijke relatie tussen de prestaties en de bijbehorende kosten.

### *Instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering (stap 8)*

We concluderen dat de gemeente zich in het algemeen niet expliciet bemoeit met de bedrijfsvoering van de instellingen. De gemeente zou meer controle mogen uitoefenen op de financiële stabiliteit van de organisatie: afwachten tot de jaarverantwoording kan te laat zijn om in te grijpen indien een instelling in de financiële problemen komt. Tegelijkertijd constateren we dat het voor instellingen niet makkelijk is om de eigen verantwoordelijkheid te nemen indien er geen ruimte is voor onderhandeling en indien prestatieafspraken eenzijdig opgelegd worden.

### *Tussentijds overleg (stap 9)*

Er is geen gestructureerd tussentijds overleg. De gemeente heeft daarom gedurende het jaar weinig tot geen zicht heeft op de mate waarin de instellingen 'op schema' liggen met betrekking tot de resultaten die zij dat jaar zouden moeten behalen. De gemeente kan dus niet bijsturen in die periode. Daarbij krijgt de gemeente ook slechts één maar per jaar (bij de eindverantwoording over het voorgaande jaar) een overzicht van de financiële situatie binnen de instelling. Dat betekent dat als er financiële problemen ontstaan bij een instelling, het lang kan duren voordat de gemeente dat door krijgt en misschien intussen al weer een nieuwe subsidie heeft toegezegd.

### *Instellingen leggen verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten (stap 10)*

We concluderen dat instellingen inhoudelijk en financieel verantwoording afleggen, en dat de coördinator subsidiebeleid dat steeds goed heeft bewaakt. Nu de coördinatorfunctie vacant is, vraagt dit wel extra aandacht. De nieuwe richtlijnen in de ASV zouden tot een grotere mate van standaardisatie en daarmee bruikbaarheid van de geleverde informatie moeten leiden.

### *Gemeente controleert achteraf (stap 11)*

De controle is te weinig gestructureerd, zowel met betrekking tot de inhoud, de financiën als de omgang met de instellingen. De gemeente zou er bijvoorbeeld over na moeten denken hoe zij de informatie uit de rapportages wil gebruiken. Zij zou niet alleen moeten controleren of instellingen hebben gedaan wat was afgesproken, maar ook op welke manier dat in verbinding staat met de beleidsdoeleinden van de gemeente.

Naast controle van jaarlijkse verantwoordingsstukken, zou de gemeente ook met enige regelmaat haar subsidies moeten evalueren: met een bredere blik bezien of de subsidies aan de instelling daadwerkelijk bijdragen aan hetgeen de gemeente op het specifieke terrein van de instelling beoogd, of de stichting doelmatig werkt, en of partners en klanten van de instelling tevreden zijn. Daartoe moet de gemeente een evaluatiebeleid formuleren, waarmee zij kan bepalen wanneer zij welke beleidsterreinen of uitvoerende instellingen evalueert.

#### 17.3.4 Instrumentarium subsidiebeleid

De gemeente Beverwijk beschikt over een minimum aan instrumenten om het subsidiebeleid uit te voeren. Dit betekent dat het voor de beleidsmedewerkers moeilijk is om het subsidieproces op een gestructureerde manier te doorlopen. De prestaties van de gemeente zijn hiermee ook sterk afhankelijk van de kennis, ervaring en beschikbare tijd van de individuele medewerker; medewerkers hebben weinig tot niets om op terug te vallen.

Het heeft ook een negatief effect op de efficiëntie van het subsidieproces. De kans is groot dat beleidsmedewerkers steeds opnieuw het wiel zullen uitvinden. Kwaliteit is ook moeilijk te bewaken, en kan van jaar tot jaar sterk verschillen.

Het feit dat er tot voor kort een subsidiecoördinator en een controller specifiek voor subsidiebeleid aanwezig was, compenseerde het gebrek aan instrumentarium enigszins. Echter, in Beverwijk is de positie van subsidiecoördinator vacant en is er geen controller meer specifiek aan de afdeling verbonden.

#### 17.3.5 Rol van de raad bij subsidiebeleid

De raad heeft moeite met haar kaderstellende rol en is wisselend tevreden over de kaderstellende documenten. Zij heeft wel het voortouw heeft genomen in het stellen van nieuwe kaders door in haar raadsprogramma duidelijke opdrachten te formuleren aan het college. Twee van deze opdrachten (Kunst & Cultuurbeleid en Jeugdbeleid) zijn reeds uitgevoerd.

We concluderen dat de raad over onvoldoende informatie beschikt om de controlerende functie goed te vervullen. Doordat raadsleden niet (voldoende) weten wat er wordt bereikt in de welzijnssector, kunnen zij nieuw beleid daar ook niet op af stemmen.

De nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling door de komst van het dualisme binnen de gemeente Beverwijk in minder mate is geïmplementeerd of ten minste geëffectueerd. Het college wordt als verantwoordelijk orgaan gezien voor taken waar de raad verantwoordelijk voor is. Ook is te zien in de tabel dat het college meer taken uitvoert die in principe aan de ambtenaren gemandateerd zijn. Met andere woorden, na de komst van het dualisme is de gemeente Beverwijk in het algemeen nog niet anders gaan werken.

### 17.4 DE GEMEENTE VELSEN

#### 17.4.1 Omvang en verdeling subsidiestromen

In 2003 bedraagt de totale subsidiestroom (op de onderzochte beleidsvelden) € 6.110.280. Veruit het grootste subsidiebedrag wordt toegekend aan de Stichting Welzijn Velsen, € 2.568.000. Deze stichting voert dan ook een grote variëteit aan activiteiten uit op het gebied van peuterspeelzaalwerk, tiener-/jongerenwerk en samenlevingsopbouw. Kleinere subsidiebedragen gaan naar de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland, de Welzijnsdiensten Ouderen en naar de culturele instellingen.



#### 17.4.2 Resultaten doelboomanalyse: effecten, doelen en activiteiten

Het lokaal sociaal beleid voor 2004 - 2007 is eind 2004 verwoord in de kadernota 'Lokaal Sociaal Beleid'<sup>13</sup>. De gemeente Velsen beschikte vóór eind 2004 niet over een algemene welzijnsnota waarin het beleid met betrekking tot welzijn staat geformuleerd. Het beleid met betrekking tot het welzijnsveld moet daarom uit de algemene beleidsdocumenten gehaald worden, zoals het collegeprogramma 2002 - 2006 en de opeenvolgende begrotingen en programmabegrotingen.

Na bestudering van het beleid van de gemeente met betrekking tot welzijn (inclusief cultuur) en de daarbij te behalen resultaten en uit te voeren activiteiten, concluderen wij onder andere het volgende:

- Doordat de gewenste prestaties niet altijd duidelijk zijn geformuleerd, is ook niet altijd duidelijk aan te geven voor welke beleidsdoelen of beoogde maatschappelijke effecten de gesubsidieerde activiteiten worden uitgevoerd. Wel kan het omgekeerde worden gezegd: voor de effecten die zijn geformuleerd worden er activiteiten gesubsidieerd.
- De doelen van de gemeente, zoals beschreven in het collegeprogramma en de programmabegrotingen, zijn onvoldoende meetbaar geformuleerd. Er worden termen gebruikt als 'vergrooten', 'bevorderen', en 'versterken', maar er wordt niet gedefinieerd in welke mate er dan vergroot, bevordert of versterkt moet worden. Ook wordt niet aangegeven tot op welk niveau dit dan zou moeten gebeuren. Het risico hiervan is, dat de gemeente de uitvoerende instellingen niet op het behaalde resultaat kunnen beoordelen.
- De afspraken zoals de gemeente die met SWV heeft gemaakt, zijn niet altijd meetbaar geformuleerd. Soms zijn er zelfs helemaal geen prestaties geformuleerd. Omdat de resultaatverantwoording van de stichting concreter is dan strikt genomen op basis van de beschikking zou moeten, heeft de gemeente toch een goed beeld van de aard, het bereik en de effecten van de activiteiten.

#### 17.4.3 Resultaten BCF-analyse: het subsidieproces

Het BCF-model geeft een norm voor de werkwijze van gemeenten bij uitvoering van het subsidieproces. Deze werkwijze bestaat uit 11 stappen. Wij vergeleken de 11 stappen uit het model met de situatie in Beverwijk en kwamen per stap tot de volgende conclusies:

##### *Input instellingen (stap 1)*

De gemeente Velsen heeft met het portefeuillehoudersoverleg een begin gemaakt met een behoorlijk systeem van overleg met de instellingen. Ook het frequente gestructureerde overleg met SWV is een pluspunt. Kanttekening is dat deze overleggen lang niet altijd zijn gericht op input voor beleid en discussie over maatschappelijke ontwikkelingen.

---

<sup>13</sup> Deze kadernota is in de raadsvergadering van 16 december 2004 vastgesteld.

### *Beleidssturing (stap 2)*

Beleidssturing is geen sterk punt van de gemeente Velsen: zij heeft pas recent beleid geformuleerd, en instellingen geven aan dat zij maar eens in de vier jaar beleid op hoofdlijnen doorkrijgen. Wonderlijk is dat de gemeente op onderdelen aan met name de SWV lijkt te vragen om beleid te vormen; de SWV lijkt daar feitelijk de beleidsvormende functie van de gemeente Velsen op het gebied van welzijn (een gemeentelijke kerntaak) over te nemen. Dat lijkt ons de omgekeerde wereld.

### *Marktanalyse, marktwerking (stap 3)*

Wij constateren dat er nauwelijks tot geen marktanalyse wordt uitgevoerd dan wel marktwerking plaatsvindt. De traditionele verhoudingen zijn doorslaggevend voor het verstrekken van subsidies. Wij zijn echter van mening dat voor een goed subsidiebeleid marktwerking niet persé noodzakelijk is en zien dit daarmee niet als een dringend probleem.

### *Instellingen formuleren een activiteitsaanbod dat aansluit bij (concretisering is van) het door de gemeente geformuleerde beleid (stap 4).*

Het feit dat er weinig beleid in Velsen is geformuleerd, maakt het moeilijk voor instellingen om in hun aanbod aan te sluiten bij het beleid van de gemeente.

### *Het aanbod van de instellingen wordt beoordeeld door de gemeente (stap 5)*

De gemeente heeft de bevoegdheden voor de beoordeling duidelijk neergelegd. De beoordeling zelf lijkt echter weinig gestructureerd en wordt in ieder geval niet ondersteund met een goed instrumentarium (zoals een check list of een overzicht van beleidsdoelstellingen). Verder mag het niet zo zijn dat instellingen pas in het jaar waarvoor de subsidie geldt een formele reactie ontvangen op hun aanvraag. Dat leidt tot een onzekere (bedrijfsvoerings)situatie bij de instellingen.

### *Over het aanbod wordt onderhandeld door gemeente en instelling (stap 6)*

Zowel van de kant van de instellingen als van de gemeente lijken koersveranderingen moeilijk doorgevoerd te kunnen worden. De gemeente geeft steevast aan onvoldoende ruimte in de beschikbare middelen te hebben, de instelling verzet zich tegen voorgestelde beleidswijzigingen van de kant van de gemeente. Dit betekent dat van echte onderhandelingen geen sprake kan zijn; in plaats van onderhandelen wordt beweging in de onderliggende posities door lobby en persoonlijke contacten bewerkstelligd. Een andere oorzaak van uitblijven van onderhandelingen is ons inziens de historische bepaalde relatie; gemeente en instellingen gaan van oudsher niet op een zakelijke manier met elkaar om. Zij kennen elkaar door en door. Een derde feit dat daadwerkelijk onderhandelen bemoeilijkt is dat integrale kostprijzen per product vaak niet bekend zijn. In de gemeente Velsen wordt hieraan thans gewerkt.

*De uitkomsten van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten (stap 7)*

De gemeente Velsen boekt vorderingen met betrekking tot maken van meetbare afspraken over resultaten en prestaties. Zij is hierin echter niet richting alle instellingen en activiteiten even consequent. De vervolgstap (het koppelen van kosten aan resultaten en prestaties) moet nog plaatsvinden.

*Instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering (stap 8)*

We concluderen dat de gemeente zich in het algemeen niet expliciet bemoeit met de bedrijfsvoering van de instellingen. De gemeente zou meer controle mogen uitoefenen op de financiële stabiliteit van de organisatie: afwachten tot de jaarverantwoording kan te laat zijn om in te grijpen indien een instelling in de financiële problemen komt. Tegelijkertijd constateren we dat het voor instellingen niet makkelijk is om de eigen verantwoordelijkheid te nemen indien er geen ruimte is voor onderhandeling en indien prestatieafspraken eenzijdig opgelegd worden.

*Tussentijds overleg (stap 9)*

Instellingen rapporteren tussentijds. Het is echter niet duidelijk óf de gemeente iets met deze rapportages doet, en zo ja wat dan.

*Instellingen leggen verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten (stap 10)*

Alle gesubsidieerde instellingen leggen verantwoording af over de door hun ontvangen subsidie van de gemeente Velsen. De resultaatverantwoording van de instellingen zijn redelijk compleet en concreet. Dit doen zij echter niet volgens een bepaald vast format, maar de instellingen weten goed waarover zij moeten rapporteren en wat er in het verantwoordingsdocument behoort te staan. Dit is mede het gevolg van structureel overleg tussen instellingen en gemeente (ook over de verantwoording). Wel levert een groot deel van de instellingen hun verantwoordingsinformatie te laat aan.

*Gemeente controleert achteraf de uitvoering en de realisatie daarvan (stap 11)*

De gemeente bespreekt de inhoudelijke aspecten van het jaarverslag en de jaarrekening met de instelling, maar verbindt hieraan slechts zelden financiële consequenties, ook in gevallen waarbij hiervoor wel aanleiding zou zijn. Wij concluderen dat de gemeente Velsen zich in de controlerende functie zakelijker op kan stellen.

#### 17.4.4 Instrumentarium subsidiebeleid

We constateren dat de gemeente Velsen over een aantal belangrijke instrumenten beschikt ter ondersteuning van het subsidieproces. Het feit dat het subsidieproces uit is geschreven en recentelijk is geactualiseerd is erg positief. Dit geldt ook voor de aanwezigheid van een subsidiebeheersysteem: dit maakt het de medewerkers mogelijk om de stand van zaken met betrekking tot subsidies goed bij te houden.

Het leidt ook tot doelmatiger werken, omdat gegevens niet steeds opnieuw opgezocht of door iedereen individueel bijgehouden hoeven worden. Verder constateren wij dat de gemeente een begin heeft gemaakt met de standaardisering van documentatie. Ook dat is een goed begin van de verdere ontwikkeling van het subsidieproces.

Anderzijds moeten wij vaststellen dat een behoorlijk aantal instrumenten niet bij de gemeente aanwezig is. Wij zijn van mening dat de ontwikkeling hiervan het subsidieproces van de gemeente zowel doeltreffender als doelmatiger zal maken.

#### 17.4.5 De rol van de raad bij subsidiebeleid

Wij concluderen dat de kaderstellende rol van de raad voor subsidies in de welzijnssector maar weinig is ontwikkeld. Om te beginnen bleek dat de raad het moeilijk vond om aan te geven in welke nota's de kaders staan verwoord voor het welzijnsbeleid. Ook werd vastgesteld dat de raad beperkt overzicht heeft over het beleidsterrein welzijn: wat is het, wat zijn de dwarsverbanden, wat hangt met wat samen en waarom?

We constateren verder dat het beleidskader voor Welzijn voor de raadsleden onvoldoende helder is om goed zicht te hebben op het bereik van de nagestreefde doelstellingen. Tegelijkertijd is het financiële kader onvoldoende helder in relatie tot de ingezette middelen. De raad kan zich hier geen goed oordeel over vormen. Tot slot ontbreekt het hen aan informatie waarin eenduidig is aangegeven wat de prestaties van het welzijnsveld zijn en welke effecten dat in Velsen heeft bewerkstelligd. De kaderstellende rol is daarmee dan ook erg moeilijk daadwerkelijk inhoud te geven.

Daarnaast moeten wij constateren dat in de oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken de raad niet het voortouw neemt. De raad beschikt bijvoorbeeld niet over een strategische prioriteitenlijst, die haar agenda bepaalt. Daarnaast wordt de raad vooral geconfronteerd met kant en klare nota's van het college; de raad wordt slechts zelden *keuzes* voorgelegd.

Verder valt op dat in Velsen veruit de meeste bevoegdheden/verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn toegekend aan één orgaan, of althans in de praktijk niet duidelijk is welke bevoegdheden waar liggen. Dat kan niet anders dan verwarring opleveren over wie waarover besluit. Dit kan leiden tot dubbel werk en langduriger besluitvormingsprocessen, waarbij bovendien vaak niet duidelijk zal zijn of er nu echt een besluit is genomen of dat een ander orgaan er nog op terug kan komen.

BIJLAGE 1  
LITERATUURLIJSTEN

## LITERATUURLIJSTEN

### BEVERWIJK

- Gemeente Beverwijk, Stappenplan beoordeling jaarrekening gesubsidieerde instellingen.
- Afdeling Stadszaken/Samenleving (2001), Welzijnsbeleid Gemeente Beverwijk. Gemeente Beverwijk.
- Bibliotheek Beverwijk-Heemskerk (2002), Jaarbericht 2001.
- Bibliotheek Beverwijk-Heemskerk (2003), Voorlopige begroting 2004.
- Bibliotheek Beverwijk-Heemskerk (2003), Werkplan 2004.
- Bibliotheek Beverwijk-Heemskerk (2003), Jaarrekening 2002.
- Bibliotheek Beverwijk-Heemskerk (2004), Jaarverslag 2003.
- Bibliotheek Beverwijk-Heemskerk (2004), Jaarrekening 2003.
- Bibliotheek Beverwijk-Heemskerk (2004), Voorlopige Begroting 2005.
- Cultureel Centrum Beverwijk, de Slof (2000), Op weg naar Kennemer Theater en Congrescentrum; Ondernemingsplan voor de jaren 2001 - 2005.
- Deloitte & Touche (2001), Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk; Financieel Verslag 2001.
- Gemeente Beverwijk Bureau Inkoop en Aanbesteding (2003), *Inkoop- en aanbestedingsprocedure voor leveringen van diensten en werken Gemeente Beverwijk*.
- Gemeente Beverwijk (1998), *Collegeprogramma 1998-2002*.
- Gemeente Beverwijk (1999), *Strategisch welzijnsbeleid Gemeente Beverwijk*.
- Gemeente Beverwijk (2000), *Verlening Budgetsubsidie 2001 t/m 2003*. Brief aan Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland.
- Gemeente Beverwijk (2000), *Vaststelling subsidie 2000*. Brief aan Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland.
- Gemeente Beverwijk (2001), Beleidsstichting begroting 2002.
- Gemeente Beverwijk (2000), Budgetsubsidie 2001-2003. Brief aan Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland.
- Gemeente Beverwijk (2001), Budgetsubsidie 2002 Stichting Kinderopvangvoorzieningen.
- Gemeente Beverwijk (2001), Budgetsubsidie 2002, Stichting Peuterspeelzalen.
- Gemeente Beverwijk (2001), Budgetsubsidie 2002. Brief aan Stichting Welzijn Beverwijk.
- Gemeente Beverwijk (2001), Groot Onderhoud welzijnsinstellingen.

- Gemeente Beverwijk (2001), Hoogte budgetsubsidie 2001 t/m 2003 Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming.
- Gemeente Beverwijk (2001), Jaarverslag 2001.
- Gemeente Beverwijk (2001), Ondernemingsplan Kennemer Theater (raadsvergadering).
- Gemeente Beverwijk (2001), Perspectiefnota 2002-2006.
- Gemeente Beverwijk (2001), Raadsvoordracht betreffende 'risicoreserve welzijnsinstellingen'.
- Gemeente Beverwijk (2001), Risicoreserve welzijnsinstellingen.
- Gemeente Beverwijk (2001), Startnotitie Kunst en Cultuur.
- Gemeente Beverwijk (2001), Vaststelling budgetsubsidie 2000, verlening budgetsubsidie 2001 t/m 2003 Museum Kennemerland.
- Gemeente Beverwijk (2001), Vaststelling budgetsubsidie 2000, verlening budgetsubsidie 2001 t/m 2003. Brief aan Stichting Dorpshuis Wijk aan Zee.
- Gemeente Beverwijk (2001), Vaststelling subsidie 2000, verlening budgetsubsidie 2001 t/m 2002 Stichting Kinderopvangvoorzieningen.
- Gemeente Beverwijk (2001), Vaststelling subsidie 2000. Brief aan Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland.
- Gemeente Beverwijk (2001), Vaststelling subsidie 2000, verlening waarderingssubsidie 2001 t/m 2003. Brief aan Stichting Samen Vooruit.
- Gemeente Beverwijk (2001), Vaststelling subsidie 2000, verlening budgetsubsidie 2001 t/m 2003, Stichting Peuterspeelzalen.
- Gemeente Beverwijk (2001), Verlening subsidies 2001, vaststelling subsidies 2000 en aanvullende subsidieverzoeken. Collegenota.
- Gemeente Beverwijk (2001), Verlening subsidies 2001.
- Gemeente Beverwijk (2001), Waarderingssubsidie 2002. Brief aan Stichting Samen Vooruit.
- Gemeente Beverwijk (2002), Aantekeningen gesprek 21 november 2002 inzake toetsing jaarstukken 2001.
- Gemeente Beverwijk (2002), Begroting 2001.
- Gemeente Beverwijk (2002), Begroting 2001, beleidstoelichting.
- Gemeente Beverwijk (2002), Begroting 2002
- Gemeente Beverwijk (2002), Begroting 2002, beleidstoelichting op de taakvelden
- Gemeente Beverwijk (2002), Budgetsubsidie 2003 Openbare Bibliotheek Beverwijk-Heemskerk.

- Gemeente Beverwijk, (2002), Budgetsubsidie 2003, Stichting Kinderopvangvoorzieningen.
- Gemeente Beverwijk (2002), Budgetsubsidie 2002. Brief aan Stichting Dorpshuis Wijk aan Zee.
- Gemeente Beverwijk (2002), Budgetsubsidie 2003. Brief aan Stichting Dorpshuis Wijk aan Zee.
- Gemeente Beverwijk (2002), Budgetsubsidie 2002. Brief aan Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland.
- Gemeente Beverwijk (2002), Budgetsubsidie 2003 Kennemer Theater en Congrescentrum.
- Gemeente Beverwijk (2002), Budgetsubsidie 2003, Stichting Peuterspeelzalen.
- Gemeente Beverwijk (2002), Collegenota 7 maart 2002; Verzoek van de Muziek- en Dansschool.
- Gemeente Beverwijk (2002), Collegeprogramma 2002-2006.
- Gemeente Beverwijk (2002), Evaluatie Waarderingsubsidies 1998 t/m 2001 en waarderingsubsidies met ingang van 2003. Collegenota.
- Gemeente Beverwijk (2002), Jaarrekening 2001, bijlagen.
- Gemeente Beverwijk (2002), Memo Exploitatietekort SPSZ.
- Gemeente Beverwijk (2002), Memo financiële positie Stichting Peuterspeelzalen.
- Gemeente Beverwijk (2002), Relatie Subsidies en prestaties Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk.
- Gemeente Beverwijk (2002), Subsidie Kennemertheater (raadsbesluit).
- Gemeente Beverwijk (2002), Theater beleid Beverwijk.
- Gemeente Beverwijk (2002), Verslag bijeenkomst 22 november 2002 wethouder Mosk met de Stichting Peuterspeelzalen.
- Gemeente Beverwijk (2002), Waarderingsubsidies 1998 t/m 2001 en subsidies m.i.v. 2003. Brief aan alle instellingen met waarderingsubsidie.
- Gemeente Beverwijk (2002), Waarderingsubsidie 2003 Stichting Samen Vooruit.
- Gemeente Beverwijk (2003), Besluitvorming vervolg ondernemingsplan Kennemer Theater en Congrescentrum.
- Gemeente Beverwijk (2003), Budgetsubsidie 2003 en collegebesluit overname activiteiten SWOB. Brief aan Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden-Kennemerland.
- Gemeente Beverwijk (2003), Deelnota Kunst en Openbare Ruimte.
- Gemeente Beverwijk (2003), Eerste deelnota Kunst en Cultuur.



- Gemeente Beverwijk (2003), Intentieverklaring besturen peuterspeelzaalwerk ten behoeve van schaalvergrotingsproces peuterspeelzaalwerk. Collegenota.
- Gemeente Beverwijk (2003), Jaarrekening 2002, bijlagen.
- Gemeente Beverwijk (2003), Jaarrekening 2003, bijlagen.
- Gemeente Beverwijk (2003), Jaarverslag 2003.
- Gemeente Beverwijk (2003), Kadernota Lokaal Gezondheidsbeleid 2003-2006.
- Gemeente Beverwijk (2003), Memo over jaarstukken 2002.
- Gemeente Beverwijk (2003), Stand van zaken uitwerking raadsnotie met betrekking tot financiële situatie Stichting Peuterspeelzalen Beverwijk. Collegenota.
- Gemeente Beverwijk (2003), Sociaal Investeringsplan Beverwijk Bindt.
- Gemeente Beverwijk (2003), Subsidiebeschikking 2004; Kennemer Theater.
- Gemeente Beverwijk (2003), Tussenrapportage Jeugdbeleid.
- Gemeente Beverwijk (2003), Vaststelling subsidie 2001 en 2002, Stichting Kinderopvangvoorzieningen.
- Gemeente Beverwijk (2003), Verhouding personeelskosten/overige kosten 2002 en indexering 2004 Kennemer Theater en Congressentrum.
- Gemeente Beverwijk (2003), Verzamelnota verlening waarderingssubsidies subsidietijdvak 2004 – 2007.
- Gemeente Beverwijk (2004), Aanbieding adviesrapportage van het Provinciaal Instituut voor Maatschappelijke Ontwikkeling (PRIMO) over de samenwerkingsmogelijkheden van het peuterspeelzaalwerk in Beverwijk. Collegenota.
- Gemeente Beverwijk (2004), Afsprakenlijst naar aanleiding van de bespreking van de adviesrapportage van Primo, 16 januari 2004.
- Gemeente Beverwijk (2004), Aanvulling subsidie 2003. Brief aan Stichting Peuterspeelzalen Beverwijk.
- Gemeente Beverwijk (2004), Algemene subsidieverordening Beverwijk.
- Gemeente Beverwijk (2004), Deelnota Beeldende Kunst.
- Gemeente Beverwijk (2004), Besluitenlijst van de openbare vergadering van de commissie Onderwijs, Sociale Zaken,, Cultuur en Welzijn.
- Gemeente Beverwijk (2004), Jong Beverwijk; Integraal Jeugdbeleid beleidskader 2004 - 2008.
- Gemeente Beverwijk (2004), Memo positie peuterspeelzaalwerk.
- Gemeente Beverwijk (2004), Verslag van het voorjaarsoverleg met de budgetgesubsidieerde instellingen op 27 mei 2004.
- Gemeente Beverwijk (2004), Verlening Budgetsubsidies tijdvak 2004 tot en met 2007.

- Kennemer Theater en Congrescentrum (2002), Tussenrapportage januari - juni 2002.
- Kennemer Theater en Congrescentrum (2002), Tussenrapportage juni tot en met december 2002.
- Kennemer Theater en Congrescentrum (2003), Rapport inzake jaarbericht 2002.
- Kennemer Theater en Congrescentrum (2003), Jaarbericht 2002.
- Kennemer Theater en Congrescentrum (2003), Tussenrapportage januari tot en met juni 2003.
- LaGroup, Leisure & Arts Consultancy (2001), Conceptrapport Beoordeling Ondernemingsplan Kennemer Theater 2001-2005.
- Museum Kennemerland (2002), Jaarverslag 2001.
- Museum Kennemerland (2003), Jaarverslag 2002.
- Museum Kennemerland (2004), Jaarverslag 2003.
- Muziek en Dansschool Beverwijk (2004), Cursusaanbod schooljaar 2004 / 2005.
- Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk (2001), Jaarrekening 2001.
- Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk (2002), Jaarverslag 2001.
- Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk (2002), Begroting 2002.
- Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk (2003), Begroting 2003.
- Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk (2003), Financieel verslag 2002.
- Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk (2004), Financieel verslag 2003.
- Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk (2004), Jaarverslag 2003.
- Stichting Culturele en Kunstzinnige Vorming Beverwijk (2004), Begroting 2005.
- Stichting Kinderopvangvoorzieningen (2002), Begroting 2003.
- Stichting Kinderopvangvoorzieningen (2002), Jaarverslag 2001.
- Stichting Kinderopvangvoorzieningen (2002), Jaarrekening 2001.
- Stichting Kinderopvangvoorzieningen (2002), Jaarverslag 2002.
- Stichting Kinderopvangvoorzieningen (2003), Jaarverslag 2003.
- Stichting Kinderopvangvoorzieningen (2003), Jaarbericht 2003.
- Stichting Peuterspeelzalen (2001), Inhoudelijk Jaarverslag 2001.
- Stichting Peuterspeelzalen (2002), Inhoudelijke Jaarverslag Stichting Peuterspeelzalen.
- Stichting Peuterspeelzalen (2002), Rapport inzake jaarbericht 2001.

- Stichting Peuterspeelzalen (2003), Rapport inzake Jaarbericht 2002.
- Stichting Peuterspeelzalen (2004), Inhoudelijk Jaarverslag 2003.
- Stichting Peuterspeelzalen (2004), Rapport inzake Jaarbericht 2003.
- Stichting Peuterspeelzalen (2004), Toelichting begroting 2005.
- Stichting Welzijn Beverwijk (2001), Financieel Jaarverslag 2001.
- Stichting Welzijn Beverwijk (2002), Jaarverslag 2001.
- Stichting Welzijn Beverwijk (2003), Financieel Jaarverslag 2002.
- Stichting Welzijn Beverwijk (2002), Jaarverslag 2002.
- Stichting Welzijn Beverwijk (2004), Financieel Verslag 2003, Jaarverslag 2003 en begroting 2005. Brief aan B&W.
- Stichting Welzijn Beverwijk (2004), Financieel Verslag 2003.
- Stichting Welzijn Beverwijk (2004), Herziene begroting 2005. Brief aan College B&W.
- Stichting Welzijn Beverwijk (2004), Jaarverslag 2003.

#### VELSEN

- Gemeente Velsen, Procesbeschrijving Subsidie (budgetfinanciering).
- Gemeente Velsen, Procesbeschrijving Subsidie (erkenningbijdrage).
- Gemeente Velsen, Algemene subsidieverordening.
- Gemeente Velsen (2000), Begroting 2001. Beheersdeel en beleidsdeel.
- Gemeente Velsen (2001), Begroting 2002. Beheersdeel en beleidsdeel.
- Gemeente Velsen (2001), Beleidsdiscussie met ambtenaren afdeling Welzijn van de gemeente Velsen en managementteam SWV, 17 april 2001.
- Gemeente Velsen (2001), Collegeprogramma voor de periode 2002 - 2006.
- Gemeente Velsen (2001), Uitvoeringsovereenkomst budgetfinanciering kunstencentrum Velsen 2001.
- Gemeente Velsen (2001), Uitvoeringsovereenkomst budgetfinanciering stichting witte theater 2001.
- Gemeente Velsen (2002), Begroting 2003; Programmabegroting 2003.
- Gemeente Velsen (2002), Begroting 2003; Productenraming.
- Gemeente Velsen (2002), Uitvoeringsovereenkomst budgetfinanciering kunstencentrum Velsen 2002.
- Gemeente Velsen (2002), Interne procedure subsidie aanvragen.
- Gemeente Velsen (2002), Jaarverslag 2001, deel 1.

- Gemeente Velsen (2002), Jaarverslag 2001, deel 2.
- Gemeente Velsen (2002), Uitvoeringsovereenkomst budgetfinanciering Stichting Stadsschouwburg Velsen, 2002.
- Gemeente Velsen (2002), Uitvoeringsovereenkomst budgetfinanciering SWV, 2002.
- Gemeente Velsen (2002), Uitvoeringsovereenkomst budgetfinanciering stichting witte theater 2002.
- Gemeente Velsen (2003), Jaarverslag 2002, deel 1.
- Gemeente Velsen (2003), Jaarverslag 2002, deel 2.
- Gemeente Velsen (2003), Overeenkomst van dienstverlening voor accountantsdiensten tussen de gemeente Velsen en PriceWaterhouseCoopers Accounts N.V.
- Gemeente Velsen (2003), Subsidiebeschikking 2004 Algemeen Maatschappelijk Werk.
- Gemeente Velsen (2003), Uitvoeringsovereenkomst 2003 Stichting Welzijn Velsen.
- Gemeente Velsen (2003), Uitvoeringsovereenkomst Budgetsubsidie Welzijnsdiensten Ouderen 2003.
- Gemeente Velsen (2003), Uitvoeringsovereenkomst Budgetfinanciering stichting stadsschouwburg Velsen 2003.
- Gemeente Velsen (2003), Uitvoeringsovereenkomst budgetfinanciering stichting witte theater 2003.
- Gemeente Velsen (2004), Programmaverantwoording 2003.
- PriceWaterhouseCoopers (2002), Voorstel voor dienstverlening accountantsdiensten.
- Stichting Kunstencentrum Velsen (2003), Jaarverslag 2002.
- Stichting Kunstencentrum Velsen (2004), Jaarverslag 2003.
- Stichting Pieter Vermeulen Museum (2004), Jaarverslag 2003.
- Stichting Stadsschouwburg Velsen (2002), Jaarverslag 2001.
- Stichting Stadsschouwburg Velsen (2003), Jaarverslag 2002.
- Stichting Stadsschouwburg Velsen (2004), Jaarverslag 2003.
- Stichting Welzijn Velsen (2001), Jaarverslag 2001.
- Stichting Welzijn Velsen (2001), Subsidieaanvraag 2002.
- Stichting Welzijn Velsen (2002), Financieel Jaarverslag 2002.
- Stichting Welzijn Velsen (2003), Financieel Jaarverslag 2003.
- Stichting Welzijn Velsen (2003), Resultaatverantwoording 2002.
- Stichting Welzijn Velsen (2004), Jaarverslag 2003; de vele gezichten van SWV.
- Stichting Welzijn Velsen (2004), Resultaatverantwoording 2003 SWV.

- Stichting Witte Theater (2000), Begroting 2001.
- Stichting Witte Theater (2001), Begroting 2002.
- Stichting Witte Theater (2002), Jaarverslag 2001.
- Stichting Witte Theater (2003), Jaarverslag 2002.
- Stichting Witte Theater (2004), Jaarverslag 2003.

BIJLAGE 2

DEFINITIES WELZIJN

## DEFINITIES WELZIJN

Wat is welzijn, welzijnswerk en welzijnsbeleid?

In algemene zin kunnen we zeggen dat welzijnswerk en welzijnsbeleid zich richten op het functioneren van mensen in de maatschappij. Of beter gezegd: welzijnswerk en welzijnsbeleid richten zich op die personen en die groepen, die moeite hebben om in de huidige maatschappij te functioneren, of andersom het functioneren van de maatschappij (dreigen te) belemmeren. Welzijnswerk en welzijnsbeleid richt zich daarmee op gedrag van en op relaties tussen mensen. Zij bevorderen dit gedrag en die relaties zodanig, dat de maatschappij kan blijven doordraaien en dat iedereen er zo veel mogelijk aan mee kan doen.

Al het gemeentelijke beleid is daar op van invloed. Betekent dat dat dit onderzoek zich richt op alles wat de gemeenten doen, op alle beleidsterreinen? Of zien de gemeenten welzijnsbeleid toch wat meer ingekaderd?

Hieronder schetsen wij een vijftal invullingen van de reikwijdte van het welzijnsbeleid. We beginnen bij de meest brede opvatting, en beschrijven dan steeds minder omvattende tot uiteindelijk een de meest beperkte opvatting van de reikwijdte van het welzijnsbeleid.

### 1. Alle gemeentelijke beleid

De Dikke van Dale geeft als definitie van 'welzijn': 'welvaren, goede lichamelijke en geestelijke gezondheid, thans met name in toepassing op het zich welbevinden in onstoffelijke opzicht'. Welzijnsbeleid zou dan kort omschreven kunnen worden als 'het beleid van de overheid dat erop is gericht om het welbevinden van personen in de samenleving te bevorderen'. In de meest ruime zin van het woord zou dat al het beleid van de gemeenten omvatten. Immers, het welvaren van de inwoners van Velsen en Beverwijk wordt door al het gemeentelijke beleid beïnvloed, en omgekeerd: al het gemeentelijke beleid is er uiteindelijk op gericht dat het welvaren van de inwoners van beide gemeenten wordt bevorderd.

### 2. De sociale pijler: lokaal sociaal beleid

Een meer beperkte opvatting haakt aan bij de in het grotestedenbeleid gebruikelijke verdeling van het gemeentelijk beleid in drie pijlers op te delen: fysiek, economisch en sociaal. De fysieke pijler is gericht op onderhoud en verbetering van de fysieke infrastructuur als wegen, parken, bebouwing. Het beleid in de economische pijler richt zich op onderhoud van economische faciliteiten en mogelijkheden binnen de gemeente. De sociale pijler ten slotte richt zich op de capaciteiten van individuele bewoners (ontplooiingsmogelijkheden, zelfredzaamheid, participatie, voorkomen van achterstand in de samenleving) en op de relaties tussen bewoners ('samenleven' bevorderen). Het welzijnsbeleid zou in deze opvatting de laatste pijler, het sociaal beleid, omvatten.

### 3. De welzijnswet

Een weer verder afgebakende opvatting van de reikwijdte van welzijnsbeleid is te vinden in de huidige welzijnswet. In tegenstelling tot hetgeen onder het lokaal sociaal beleid wordt gebracht, wordt in deze wet wordt cultuur, onderwijs, gezondheidszorg en inkomensvoorziening niet onder het welzijnsbeleid genoemd.<sup>14</sup>

### 4. Doelgroepenwerk en buurtwerk

Een volgende invulling van de reikwijdte van het welzijnsbeleid beperkt zich tot de activiteiten die voor specifieke doelgroepen worden verricht en het werk in buurten. Dit zijn de activiteiten voor jongeren, ouderen en migranten, het sociaal cultureel werk (vrijtijdsbesteding in buurthuizen, e.d.) en het buurtwerk.

### 5. Sociaal cultureel werk

Tot slot wordt 'welzijnsbeleid' in gemeenteland vaak opgevat als synoniem voor 'sociaal cultureel werk'. Dit is de meest enge invulling van 'welzijnsbeleid'.

---

<sup>14</sup> Volgens deze wet richt het welzijnsbeleid zich op de volgende terreinen: a. welzijn jeugd; b. kinderopvang; c. maatschappelijke dienstverlening; d. maatschappelijke opvang, waaronder sociale pensions en vrouwenopvang; e. verslaving; f. sociaal-cultureel werk; g. emancipatie; h. sport; i. welzijn ouderen; j. welzijn gehandicapten, k. welzijn etnische minderheden.



BIJLAGE 3

DOELBOOMANALYSE BEVERWIJK

## DOELBOOMANALYSE BEVERWIJK

### DOELSTELLINGEN EN EFFECTEN

In het collegeprogramma (2002 - 2006) en de productbegrotingen heeft Beverwijk beoogde maatschappelijke effecten voor Welzijn geformuleerd. Het betreft beleidsdoelstellingen ten aanzien van : *veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving en burgerparticipatie*.

In datzelfde collegeprogramma wordt aangegeven dat de gemeente hoge prioriteit geeft aan kunst en cultuur, sociale infrastructuur en jeugdbeleid. Deze prioriteiten zijn verder uitgewerkt in een aantal bestuurlijke acties. Dit zijn:

- Ontwikkelen van een participatiebeleid om de inbreng burgers in de lokale democratie te vergroten.
- Onderzoeken of sociale infrastructuur en voorzieningenniveau voldoen aan de wensen van gebruikers, en aanpassing aan de huidige wensen van gebruikers om zo te komen tot een goede spreiding multifunctionele centra, waar diverse functies in één gebouw worden ondergebracht.
- Impuls beleidsontwikkeling kunst en cultuur, door middel van een startnotitie Kunst en Cultuur.
- Ontwikkelen integraal jeugdbeleid om sociale en culturele achterstanden te bestrijden.
- Opstellen open plekken plan om leefbaarheid te vergroten.

Deze prioriteiten en speerpunten borduren voort op de prioriteiten uit het collegeprogramma 1998 - 2002. In dit collegeprogramma waren de speerpunten van beleid;

- Jeugd en jongeren.
- Kinderopvang.
- Ouderen.
- Herinrichting sportvelden.
- Klant-/burgergerichtheid.
- Wijkgericht werken.
- Sociale samenhang en veiligheid.

Zoals opgesteld door het Rijk en overgenomen door de gemeente Beverwijk in haar welzijnsnota (2001 - 2003) bestaat het welzijnsbeleid uit drie delen, te weten:

- Het algemeen- ;
- Het specifiek welzijnsbeleid; en
- Het ontwikkelingsbeleid.

Voor elk van deze onderdelen is een doel geformuleerd. Het algemeen welzijnsbeleid komt voort uit het hoofddoel en moet voorzien in de sociale infrastructuur. Hierbij is het doel; *Het bevorderen van sociale samenhang door te voorzien in een sociale infrastructuur met voldoende mogelijkheden voor opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning.* Dit beleid is gericht op de gehele bevolking van Beverwijk en is preventief van aard.

Daarnaast is er het specifiek welzijnsbeleid is gericht op het bestrijden van achterstanden; *Sociale (re)integratie van personen die in een achterstandspositie zijn geraakt door middel van een maatwerktraject.*

Tenslotte is het ontwikkelingsbeleid gericht op het oppakken van nieuwe maatschappelijke vraagstukken, met als doel *het signaleren van acute en/of nieuwe problemen in de sfeer van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en het werken met adequate oplossingen.*

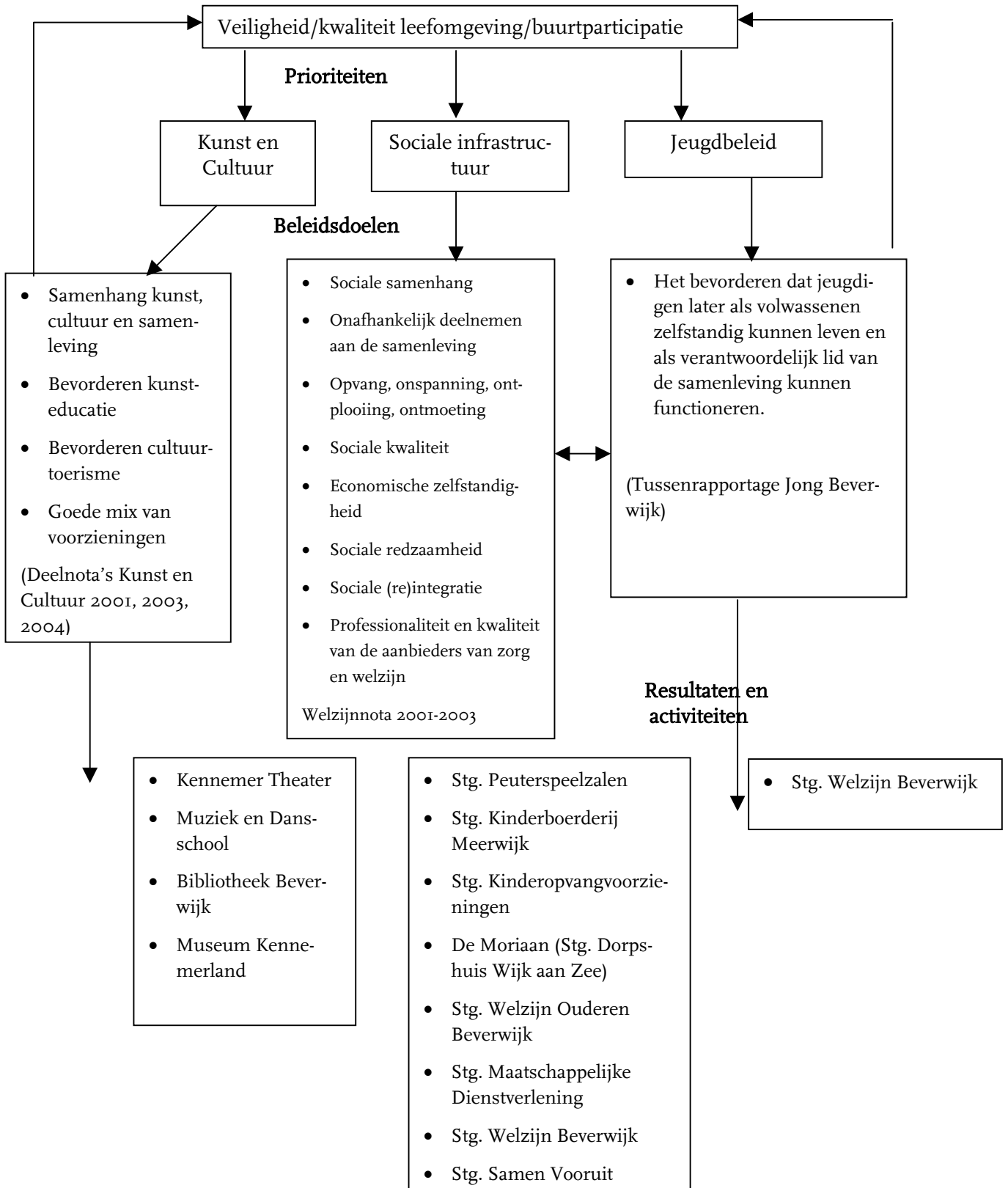
Het jeugdbeleid (zoals omschreven in de Tussenrapportage Jeugdbeleid) van de gemeente Beverwijk is af te leiden aan het Algemeen Beverwijks Welzijnsbeleid en heeft tot doel het bevorderen dat jeugdigen later als volwassenen zelfstandig kunnen leven en als verantwoordelijk lid van de samenleving kunnen functioneren. Het algemeen jeugdbeleid omvat kinder-, jeugd- en jongerenwerk en jeugdparticipatie. Tevens draagt de gemeente zorg voor preventief jeugdbeleid dat is gericht op het signaleren en voorkomen van achterstanden (in het algemeen en bij specifieke groepen). De aandacht lag vooral bij ontplooiing en opvangen en minder bij ontspanning en ontmoeting. Dit is aan het veranderen. Het Jeugdbeleid wordt steeds meer vraaggericht. Inmiddels is er een Nota Jong Beverwijk opgesteld waarin het jeugdbeleid voor 2004 - 2008 verder is uitgewerkt. Deze nota moet echter nog worden vastgesteld.

Op het gebied van Kunst en Cultuur heeft Beverwijk een aantal deelnota's gepubliceerd. In de eerste Nota (2003) worden de doelen weergegeven, namelijk samenhang van kunst, cultuur en samenleving, bevorderen cultuureducatie en cultuurtoerisme en een goede mix van voorzieningen ter verbetering van het imago van Beverwijk. In de overige deelnota's worden deze doelen verder uitgewerkt.

In het volgende overzicht inventariseren we de beoogde maatschappelijke effecten op het gebied van welzijn en de geformuleerde beleidsdoelen. In het schema zijn tussen de maatschappelijke effecten en de beleidsdoelen een aantal prioriteiten geplaatst. Dit zijn een aantal onderwerpen waar door de gemeente Beverwijk prioriteit aan wordt gegeven en aan de hand waarvan de beleidsdoelen in te delen zijn in verschillende groepen. De resultaten en activiteiten zijn in het schema weergegeven aan de hand van de instellingen die de activiteiten uitvoeren. Beverwijk kent een groot aantal welzijnsinstellingen die allen zeer veel activiteiten uitvoeren. Deze staan onder het schema apart benoemd.

## Maatschappelijke

### Effecten



## RESULTATEN EN ACTIVITEITEN

De uit te voeren activiteiten (prestaties) zijn in onderstaand overzicht opgenomen. De activiteiten zijn ingedeeld naar categorie en worden voorafgegaan aan de doelstelling waar ze bij horen. Alle doelstellingen, prestaties en activiteiten waar niet specifiek een instelling wordt genoemd, worden gerealiseerd door de Stichting Welzijn Beverwijk.

### PEUTER EN KINDERWERK

Doelstelling: kinderen kennis laten verkrijgen en vaardigheden laten opdoen door

- a. Vergroten van de mogelijkheden om in groepsverband de vrije tijd in te vullen waardoor sociale vaardigheden worden ontwikkeld.
- b. Vergroten van de mogelijkheden vaardigheden aan te leren.
- c. Signalering ontwikkelingsstoornissen.

Gewenste prestaties:

- Verbeteren ontwikkelingskansen van jonger kinderen in de voor- en vroegschoolse periode:
  - Instandhouden peuterspeelzalen:
    - ◆ 173 peuterplaatsen handhaven.
    - ◆ VVE in 3 dagdelen voor 130 peuters.
  - Aanbieden van programma's voor kinderen met een achterstand:
    - ◆ Opstap: deelname van 15 tot 20 gezinnen, gedurende 30 weken een huisbezoek en een groepsbijeenkomst.
  - Samenwerken met andere instellingen:
    - ◆ Samenwerken met stichting peuterspeelzalen.
    - ◆ Deelname van vaste medewerker aan het netwerk 0 - 4-jarigen van de Thuiszorg.
    - ◆ Regiegroep onderwijs en beleid.
    - ◆ Vastleggen observatiegegevens ten behoeve van ontvangende basisschool
  - Specifieke gezinsgerichte programma's:
    - ◆ Spel aan huis: 14 gezinnen, wekelijks huisbezoek aan de deelnemende gezinnen, 4 thematische groepsbijeenkomsten, doorstroming van 50% naar reguliere psz.
    - ◆ Organiseren van activiteiten gericht op het verlagen van drempels voor ouders en het bevorderen van contacten van ouders.
    - ◆ Spelinloop, inloopochtenden; uitlenen van speelgoed, actief mensen die niet meedoen benaderen.
    - ◆ Speel-o-theek.

- ◆ Vergroten van de betrokkenheid van allochtone ouders bij het leertraject van hun kinderen.
- Het voorzien in een op de vraag gericht aanbod van ontspanningsactiviteiten ten behoeve van de sociale en lichamelijke ontwikkeling:
  - 35 maal per jaar een inloopactiviteit voor gem. 10 kleuters.
  - Aanbod aan inloopactiviteiten voor gem. 10 kinderen 4 - 12 jaar.
  - Organiseren Sinterklaasfeest en theatervoorstelling.
  - Tweejaarlijks organiseren weekendkamp voor 20 kinderen.
  - Bouwstad voor minimaal 60 kinderen.
  - 2 kampweken voor minimaal 50 kinderen 8 – 12 jaar.
- Het voorzien in een op de vraag gericht aanbod van activiteiten en cursussen gericht op sociale, vaardigheids- en/of cognitieve ontplooiing:
  - Jaarlijks 15 cursussen voor 6 – 12-jarigen op het gebied van KV, handvaardigheid, koken en beweging.
- Het creëren van mogelijkheden om zo veel mogelijk bewoners, non-profit organisaties en wijkorganisaties op buurt- wijk en plaatselijk niveau een actieve bijdrage te laten leveren ten aanzien van de woon- leef en werkomgeving (samenlevingsparticipatie):
  - Betrekken van kinderen bij ontwikkeling speelvoorzieningen.

### **Stichting Kinderopvang Beverwijk**

- Ouders in staat stellen deel te nemen aan het economisch proces, waarbij met name de kans van mensen uit de specifieke doelgroepen hierop wordt vergroot:
  - 14 kindplaatsen voor 0 – 4-jarigen.
  - Voorrang voor kinderen op de wachtlijst die onder het doelgroepenbeleid vallen.
- Kinderen volgen en adequaat begeleiden daar waar taal- en ontwikkelingsachterstanden worden geconstateerd.

### **Stichting Peuterspeelzalen Beverwijk**

- Het verbeteren van de beginsituatie van jonge kinderen bij binnenkomst in het basisonderwijs:
  - 240 peuterplaatsen (excl. vve).
  - 48 peuters in 3 dagdelen VVE.
  - Samenwerken met SWB.
  - Actief deelnemen aan netwerk 0 - 4-jarigen van Thuiszorg.
  - Vastleggen van observatiegegevens ten behoeve van basisscholen.

- Actieve deelname onderwijsachterstandenbeleid.

## JONGEREN

Doelstelling; Tieners en jongeren kennis laten verkrijgen en vaardigheden laten ontwikkelen om als volwassenen zelfstandig te kunnen functioneren door:

- Een bijdrage te leveren aan het voorkomen van druggebruik.
  - Beschikbaar stellen van voorlichtingsmateriaal via een JIP.
  - Voorkomen dat jongeren hun opleiding niet afmaken.
  - Verkrijgen van inzicht in drop-outs en spijbelaars.
  - Verminderen kennisachterstand allochtone jongeren.
  - Terugdringen schooluitval.
  - Terugdringen werkloosheid.
  - Vergroten tolerantie en respect.
- Het voorzien in een op de vraag gericht aanbod van ontspanningsactiviteiten ten behoeve van de sociale en lichamelijke ontwikkeling:
    - Vraagafhankelijk aanbod van activiteiten.
  - Het voor specifieke doelgroepen toegankelijk maken van informatie en advies gericht op het adequaat functioneren van deze specifieke doelgroep in de samenleving:
    - Openhouden van een centraal gelegen JIP.
    - 6 op de vraag gerichte informatieve activiteiten voor minimaal 10 deelnemers.
  - Het door doorverwijzing voorzien in een eerste aanzet voor hulpverlening:
    - 500 x doorverwijzing, informatie en advies verzorgen.
    - 50 x consult aan instanties.
  - Het creëren van mogelijkheden om zo veel mogelijk bewoners, non-profit organisaties en wijkorganisaties op buurt- wijk- en plaatselijk niveau een actieve bijdrage te laten leveren ten aanzien van de woon- leef en werkomgeving (samenlevingsparticipatie):
    - Opzetten van een jongerenwebsite.
    - JAG financieel ondersteunen.
    - Inzetten jongerenwerker met betrekking tot probleemjongeren.
    - 3 x per jaar een openbare sportieve activiteit op wijkniveau.
  - Het stimuleren van mensen, die als gevolg van persoonlijke omstandigheden het contact met de leefomgeving kwijt zijn geraakt of dreigen te raken, tot maatschappelijke participatie:
    - 2 trainingen sociale vaardigheid voor de doelgroep 12 - 15 jaar.
  - Inventariseren aantal jongerengroepen en hun kenmerken.

## OUDEREN EN VOLWASSENEN

Doelstelling: mogelijkheid bieden aan volwassenen tot ontspanning en zelfontplooiing door:

- a. Vergroten zelfstandigheid van burgers.
- b. Vergroten gemeenschapszin.
- c. Vergroten participatie.
- Het voorzien in een op de vraag gericht aanbod van ontspanningsactiviteiten ten behoeve van de sociale en lichamelijke ontwikkeling:
  - 60 recreatieve activiteiten op meerdere locaties voor gem. 40 personen boven de 18.
  - 10 uitstapjes in de zomermaanden voor 10 - 24 ouderen.
  - 55-plussers de gelegenheid geven om 1 keer per week elkaar een dagdeel te ontmoeten in de Slof of Sociëteit Nooitgedacht.
- Het voorzien in een op de vraag gericht aanbod van activiteiten en cursussen gericht op sociale, vaardigheids- en/of cognitieve ontplooiing:
  - 120 cursussen voor volwassenen op het gebied van KV, handvaardigheid, koken, meditatie en gezondheid, talenkennis, computervaardigheid.
- Het voor specifieke doelgroepen toegankelijk maken van informatie en advies gericht op het adequaat functioneren van deze specifieke doelgroep in de samenleving:
  - Alle ouderen ontvangen op hun 65ste een infopakket.
  - Passende info- en advies vragen honoreren.
  - Ondersteunen vrijwilligersorganisaties die zich richten op ouderen en info en advies.
  - 15 themabijeenkomsten met een preventief karakter.
  - Toegankelijk maken van het centraal loket (Centraal Loket).
  - Centraal Loket minimaal drie uur per dag geopend.
  - Minimaal 2500 contacten per jaar (Centraal Loket).
- Het stimuleren van initiatieven die gericht zijn op het met elkaar in contact brengen van verschillende etniciteiten, onder andere gericht op participatie en integratie:
  - Informeren van 35 allochtone ouderen inzake zorgvoorzieningen voor ouderen middels huisbezoeken.
- Het stimuleren van mensen, die als gevolg van persoonlijke omstandigheden het contact met de leefomgeving kwijt zijn geraakt of dreigen te raken, tot maatschappelijke participatie:
  - 2 assertiviteitstrainingen voor volwassenen.
- Ondersteunen Maatjesproject.



## **SWOB**

- Cursussen gericht op het behouden van zelfstandigheid (bijvoorbeeld Broem-cursus, valpreventie, omgaan met dementie, cursus medicijngebruik, telefooncirkels).
- Info en advies:
  - Deelname Centraal Loket.
  - Groepsvoorlichting aan allochtone ouderen, minimaal 2 verschillende groepen.
  - Informatiebijeenkomsten:
    - ◆ Inkomensafhankelijke maaltijdvoorziening.
    - ◆ Diverse educatieve, recreatieve en sportieve activiteiten voor ouderen organiseren.
    - ◆ Werven en begeleiden van vrijwilligers.

Al deze activiteiten worden ook uitgevoerd door de SWOB, voordat deze in 2003 is opgeheven.

## **ALGEMEEN**

Doelstelling: het organisatorisch ondersteunen van non-profit- en wijkorganisaties.

- Het creëren van mogelijkheden om zo veel mogelijk bewoners, non-profitorganisaties en wijkorganisaties op buurt- wijk en plaatselijk niveau een actieve bijdrage te laten leveren ten aanzien van de woon- leef- en werkomgeving (samenlevingsparticipatie).
  - Actief deelnemen aan wijkgericht werken.
  - Bewoners informeren over de ontwikkelingen in hun wijk.
  - 30 contacten per jaar voor het adviseren van bewonersorganisaties.
- Het stimuleren van initiatieven die gericht zijn op het met elkaar in contact brengen van verschillende etniciteiten, onder andere gericht op participatie en integratie:
  - Financieel ondersteunen van 10 initiatieven gericht op het multicultureel samenleven.
  - Ondersteunen werkgroep Moslims.
  - Participatie en medeorganisatie van project Stap 2.
- Het versterken van allochtonen doelgroepen en allochtone zelforganisaties:
  - Advisering van allochtone zelforganisaties.
- Het stimuleren van mensen, die als gevolg van persoonlijke omstandigheden het contact met de leefomgeving kwijt zijn geraakt of dreigen te raken, tot maatschappelijke participatie:
  - Het aanbieden van (deel)trajecten voor deelnemers aan trajecten voor sociale activering.
  - Organiseren en uitvoeren Maatjesproject, voor gemiddeld 10 koppels.

- Bevorderen van de zelfredzaamheid:
  - Geen speciale activiteiten geformuleerd voor het AMW.

Aan al deze activiteiten is voldaan.

### **St. Samen Vooruit**

Waarderingssubsidie voor het uitvoeren van activiteiten gericht op de welzijnsverbetering van mannen en vrouwen met een uitkering in de leeftijd van 18 tot 65 jaar en hun partners. De subsidie wordt verleend voor:

- Ontmoeting en ontspanning.
- Educatie.
- Creatieve vorming.
- Kortlopende cursussen.
- Verantwoord bewegen.
- Belangenbehartiging.
- Persoonlijke begeleiding.
- Bijzondere activiteiten.

Voor al deze categorieën worden door de stichting activiteiten georganiseerd.

### **AMW**

2000 'het in Beverwijk op adequate wijze uitvoeren van algemeen maatschappelijk werk'.

Inspelen op de vraag:

- Aandeel cliënten boven 50 jaar te vergroten (25% in 2003).
- Aansluiting op de huisartsenzorg verbeteren (25% in 2003).
- Efficiënt werken (70% klantgebonden).
- 2002 klanttevredenheidsonderzoek.
- deelname Centraal Loket:
  - voor alle inwoners
  - minimaal 3 uur per dag open
  - minimaal 2500 contacten per jaar
  - gemiddelde wachttijd 15 min. en niet meer dan 30 min.

### **Dorpshuis wijk aan Zee**

- Instandhouden instelling.
- Organiseren sociaal-culturele activiteiten.

### **Blijf van Mijn Lijf IJmond**

- Opvang, begeleiding, advies en informatie aan mishandelde en met mishandeling bedreigde vrouwen en hun kinderen.
- Preventie en bestrijding vrouwenmishandeling.
- 33 plaatsen (11 vrouwen en 22 kinderen gemiddeld).
- hulpverlening, preventie en belangenbehartiging.

Kreeg alleen nog in 2000 subsidie van Beverwijk. Daarna werd het huis onderdeel van de regio IJmond en dus afhankelijk van de centrumgemeente Haarlem.

## **CULTUUR**

### **Stichting de Slof/Kennemer Theater**

- 4 musicals
- 40 cabaret
- 8 jeugdvoorstellingen
- 15 shows
- 8 popconcerten
- 8 toneelstukken
- 10 overige voorstellingen
- ruimte beschikbaar stellen voor sociaal-culturele instellingen.

### **STT**

- 10 tentoonstellingen.

### **SCKV Beverwijk**

- 86 AMV leerlingen, 235 instrumentaal.
- actief leerlingen werven en marktonderzoek doen.

### **Museum Kennemerland**

- Instandhouden collectie voor breed publiek.
- Ten minste 9 uur in zomer open en 2,5 uur in winter p.w.

### **Bibliotheek**

Eisen voor aantal mediadragers, aantal leners, openingsuren, verslaglegging.

BIJLAGE 4

VERGELIJKING MET ANDERE GEMEENTEN

## VERGELIJKING MET ANDERE GEMEENTEN

Deze bijlage bevat de vergelijking tussen de gemeente Beverwijk en Velsen met andere gemeenten. Het betreft de onderzoeksvraag ‘inzicht in de keten sturen – beheersen - verantwoording - controle’. Dit is gedaan op basis van het theoretische model Beleidsgestuurde contractfinanciering. Op basis van het vergelijkend onderzoek, onze adviespraktijk en het onderzoek bij de gemeente Velsen en Beverwijk constateren wij dat de praktijk op veel onderdelen behoorlijk afwijkt van de theorie van beleidsgestuurde contractfinanciering. Dit geldt voor Beverwijk, Velsen en andere gemeenten. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven zijn stap 1,2, 10 en 11 cruciaal in het subsidieproces. In het schema bij de vergelijkende analyse is aangegeven dat we dit op deze onderdelen een meer of minder serieus probleem vinden dat de theorie en praktijk uiteenlopen. In Beverwijk en Velsen wijkt stap 7 ook af en deze stap dient ons inziens ook verbeterd te worden. Onze conclusie is dan ook dat met name op de volgende onderdelen verbeteringen nodig zijn:

- Stap 1: Input instellingen.
- Stap 2: Hoofdpijnen van beleid.
- Stap 7: Vastleggen van meetbare en concrete afspraken.
- Stap 10: Verantwoording.
- Stap 11: Controle en evaluatie.

Hieronder vergelijken we niet alleen deze vijf stappen uit het subsidieproces met andere gemeenten, maar alle elf stappen.

### *Stap 1:*

Dat de gemeente Beverwijk en Velsen bij deze stap afwijken van de theorie komt overeen met onze bevindingen bij andere gemeenten. Wat is nu oorzaak van dit verschil tussen theorie en praktijk? Onze inschatting is dat dit onderdeel van de BCF cyclus onder andere spaak loopt door een gebrek aan bewustzijn bij gemeenten over de mogelijkheden die hier liggen. Een instelling gebruiken voor structurele input is een werkwijze waar weinig gemeenten ooit over hebben nagedacht. Verder vermoeden wij dat vooral de kleinere instellingen niet allemaal in staat zijn om een brede visie over lokale maatschappelijke ontwikkelingen te formuleren. Velen zijn te marginaal (weinig betaalde krachten) en te veel gericht op de uitvoering en casuïstiek.

In hoeverre is het nou een probleem dat hier theorie en praktijk ver uiteen liggen? Bij gemeenten beluisteren wij geen onbehagen. Zij zijn van mening dat zij over veel informatie beschikken. Daarbij benadrukken zij dat de informele contacten met de instellingen (meestal) veelvuldig en goed zijn, en dat daaruit veel informatie voor de gemeente voortkomt. Instellingen zijn minder enthousiast. Zij missen een luisterend oor bij de gemeente voor hun ervaringen, signalen en input.

### Stap 2

Net als in de gemeente Beverwijk en Velsen concluderen we op basis van het vergelijkend onderzoek en onze advieservaring dat lang niet alle gemeenten kunnen volhouden dat zij beleid op hoofdpijnen voor de hele of een substantieel deel van de welzijnssector hebben geformuleerd. Praktijk en theorie staan in een aanzienlijk aantal van de gemeenten nog ver van elkaar.

Wij constateren echter wel dat de aandacht voor beleid op hoofdlijnen groeiende is: men heeft er de mond van vol, mede gestimuleerd door de invoering van het dualisme (waarin de gemeenteraad op hoofdlijnen moet sturen).

Hoe problematisch is deze situatie? Gemeenten (wethouders én ambtenaren) constateren dat beleid op hoofdlijnen het voor henzelf makkelijk maakt om beslissingen te nemen, en om deze beslissingen uit te leggen aan de raad. Gemeenten voelen zich dus niet erg behaaglijk bij de bestaande situatie.

Bij instellingen is het gevoel van onbehagen groter. Veel instellingen klagen ronduit over het gebrek sturing: de gemeente is niet duidelijk over haar prioriteiten, en vooral niet over wat géén prioriteit heeft. Dit lijkt instellingen veel vrijheid te geven: zij kunnen zelf prioriteiten bepalen. In tegenstelling tot wat vaak wordt geschreven, horen wij dat instellingen *niet* blij zijn met deze vrijheid. Instellingen ervaren dat geplande activiteiten en programma's kwetsbaarder zijn als zij niet worden geruggensteund door vastgesteld beleid. Bovendien blijkt vernieuwing ook moeilijker door te voeren. Instellingen krijgen van de gemeente meer vragen over nieuwe activiteiten (waarom, wat) dan over bestaande activiteiten, en de kans dat nieuwe activiteiten niet worden geaccepteerd is ook groter. Een instelling die nieuwe activiteiten voorstelt in plaats van bestaande activiteiten stelt zich hierdoor kwetsbaar op.

### *Stap 3*

Net als in de gemeente Beverwijk en de gemeente Velsen is de marktanalyse en marktwerking ook in andere gemeenten in beperkte mate opgenomen in de subsidiecyclus: slechts in 25% van de gemeenten is dat het geval. Dat betekent overigens niet dat marktanalyse in deze gemeenten ook echt leidt tot marktwerking. In het overgrote deel van de gemeenten wordt er met een vaste partner samengewerkt, en dat is ook degene die een subsidieaanvraag in mag dienen. Hier lopen theorie en praktijk dus behoorlijk uiteen: marktanalyse en -werking is uitzondering, geen regel. Gemeenten zijn dus niet eenduidig over marktwerking. Gemeenten geven aan belangstelling te hebben voor marktwerking, maar schrikken vaak toch terug voor de consequenties daarvan. Enerzijds willen zij flexibeler met hun middelen om kunnen gaan, en ook anderen dan de vaste samenwerkingspartners subsidiëren. Anderzijds hebben gemeenten er belang bij om deze vaste samenwerkingsrelatie in stand te houden.

Het behoeft geen uitgebreid betoog dat de meeste instellingen er geen belang bij hebben dat gemeenten een serieuze marktanalyse uitvoeren. Slechts een enkele instelling, die al een aanzienlijk deel van haar opdrachten van verschillende gemeenten en op projectbasis krijgt, is hierbij gebaat.

Hoe problematisch vinden wij dit? Wij zijn van mening dat voor een adequate besteding van publieke middelen en controle van werkzaamheden echte marktwerking niet noodzakelijk is. Marktwerking kan hier wel aan bijdragen, maar ook via andere wegen dan marktwerking kunnen prikkels voor efficiëntie, kwaliteitsverbetering en maatwerk gegeven worden.

### *Stap 4*

Zowel de instellingen in de gemeente Beverwijk, Velsen en in andere gemeenten hebben moeite met het vertalen van gemeentelijke beleidsprioriteiten in activiteiten. Dit vereist een bepaalde vaardigheid van instellingen. Het is de vraag of alle instellingen deze vaardigheden in huis hebben.

Veel instellingen zijn van oudsher gericht op hun doelgroep en uitvoering, en minder op professionele communicatie en interactie met de gemeentelijke opdrachtgever. Is dit nou een groot probleem? Bij gemeenten of instellingen hebben wij niet de indruk dat men hiermee in zijn maag zit. Je mag ons inziens verwachten dat beleidsmedewerkers van een gemeente kunnen beoordelen of de aangeboden activiteiten een vertaling zijn van het gemeentebeleid. Daarmee wordt dit punt deels ondervangen.

Wel vragen wij ons af of er voldoende aandacht is voor aansluiting tussen beleidsprioriteiten en aanbod. Zoals in de inleiding al is vastgesteld, is de continuïteit in de subsidierelatie zeer hoog. Afspraken worden in grote mate bepaald door traditie en gewoonte.

### *Stap 5*

Beverwijk, Velsen en andere gemeenten beoordelen de aanvragen, op inhoudelijke en formele aspecten. Onze indruk is wel dat beoordeling van aanvragen weinig gestructureerd plaatsvindt, en bovendien met relatief veel aandacht voor formele eisen en weinig voor inhoudelijke eisen. Er wordt maar weinig gewerkt met standaardbeoordelingslijsten die ook op de inhoud toepassing hebben (wel op de vorm en formaliteiten). Hoe denken gemeenten hier nu over? Onder gemeenten wordt de beoordeling niet als een problematisch issue ervaren. Wel horen we van ambtenaren dat zij moeite hebben om een goede inhoudelijke beoordeling te geven, maar dat is vooral omdat beleid op hoofdlijnen niet of onvoldoende is uitgewerkt (zie stap 2) of omdat zij onvoldoende inzicht hebben in kosten van de verschillende activiteiten en producten (zie stap 6 en 7). Instellingen bij andere gemeenten - in tegenstelling tot de instellingen bij de gemeente Beverwijk - zijn niet echt ontevreden over de wijze waarop de gemeente de aanvragen beoordeelt. Wel geven zij aan de doorlooptijd van de beoordeling lang is: vaak krijgen zij pas maanden nadat zij hun aanvraag hebben ingediend (meestal december, soms pas als het jaar al is begonnen) een formele reactie op hun subsidieaanvraag. En wat vinden wij? Onze indruk is dat aan de beoordeling wel veel aandacht wordt besteed, maar dat de inhoudelijke analyse te weinig gestructureerd plaatsvindt. Ambtenaren worden niet bij alle gemeenten gestimuleerd om te denken in termen van welke producten moeten leiden tot welke doelen en uiteindelijke maatschappelijke effecten. Dit wordt bij de gemeente Beverwijk wel gestimuleerd. Het eerder genoemde gebrek aan sturing (hoofdlijnen van beleid) en de beperkte dynamiek (traditie is bepalend) zijn daar debet aan. Ook is het gebrek aan inzicht in de kostenstructuur van instellingen een aandachtspunt. Deze onderwerpen horen echter meer thuis bij de andere stappen en zullen daar besproken worden.

### *Stap 6*

In ons onderzoek geven 79% van de gemeenten aan dat onderhandelen standaardonderdeel is van hun subsidieproces. Navraag en ervaring hebben echter geleerd dat in veel gemeenten dit geen expliciete stap in het proces is. Het komt in de praktijk veel vaker voor dat instellingen in het voorjaar een subsidieaanvraag indienen. Dit is ook het geval in de gemeente Velsen en Beverwijk. Veel later, vaak pas in december, valt er bij de instelling een beschikking in de brievenbus, waarin de gemeente vaststelt hoeveel en wat de instelling moet leveren voor welk bedrag. Dit gaat soms zelfs zo ver dat de gemeente in de beschikking eigenmachtig vaststelt dat de instelling wat anders of zelfs meer moet leveren dan zij in de offerte/subsidieaanvraag heeft aangeboden. Dit geldt ook voor de gemeente Beverwijk. Er is dan door de gemeenten hierover geen contact opgenomen met de instelling, bijvoorbeeld over de haalbaarheid of de instemming met de wijziging door de instelling.

Een andere aanwijzing voor de afwezigheid van onderhandelingen is dat in zeer veel gevallen de subsidieaanvraag ongewijzigd wordt overgenomen in de subsidiebeschikking. Wat is de oorzaak? De vraag die hier snel boven komt is hoe reëel het streven naar onderhandelingen is, als duidelijk is dat instelling en gemeente wederzijds afhankelijk zijn. Enerzijds kunnen instellingen geen andere grote opdrachtgever vinden, zeker niet op korte termijn. Anderzijds is de gemeente ten eerste gebonden aan wettelijke termijnen. Daarnaast heeft gemeente ook beperkte mogelijkheden omdat stopzetten van de subsidie leidt tot:

- serieuze financiële consequenties (wachtgeldverplichtingen)
- vernietiging van kapitaal (netwerken, vrijwilligers, makkelijk informeel contact)
- gebrek aan voldoende bekende/betrouwbare alternatieven (monopoliepositie instellingen)
- politieke druk (achterban en maatschappelijk draagvlak van de instellingen, ook via de raad).

Een andere belangrijke oorzaak is de historische bepaalde relatie; gemeente en instellingen gaan van oudsher niet op die manier met elkaar om. Dit leidt bijvoorbeeld wel tot situaties als die waarin gemeente en instelling wel ‘onderhandelen’, maar de resultaten daarvan niet realistisch zijn. Zowel instelling als gemeente weten dat het voor de instelling financieel niet haalbaar is. Beiden weten echter ook dat als de instelling na twee of drie jaar met een additionele subsidieaanvraag komt om deze financiële problemen op te lossen, de gemeente uiteindelijk akkoord gaat. De onderhandelingen worden niet serieus genomen.

Een ander feit dat daadwerkelijk onderhandelen bemoeilijkt is dat integrale kostprijzen per product vaak niet bekend zijn.

Uit ons onderzoek blijkt dat 58% van gemeenten integrale kostprijzen kennen, dat wil zeggen dat ten minste één instelling binnen hun grenzen daarmee werkt. De gemeente Velsen werkt wel met kostprijzen en de gemeente Beverwijk niet. In onze adviespraktijk blijkt dat veel instellingen, vooral kleinere, niet weten hoe zij een integrale kostprijs moeten opstellen. Dit is ook minder eenvoudig dan het lijkt. Om een integrale kostprijs per product op te stellen, moeten de verschillende producten eerst geïdentificeerd worden, en vervolgens moet de financiële administratie zodanig worden ingericht dat de kosten aan de producten kunnen worden toegerekend. Deze kennis en kunde is niet overal aanwezig. In hoeverre is dit nu een probleem? Gemeenten en instellingen ventileren geen behoefte aan echt onderhandelen op het scherpst van de snede. Wel leeft, met name bij gemeenten, de behoefte aan inzicht in de kosten van de instellingen en wat zij redelijkerwijs kunnen krijgen voor het vastgestelde budget. Veel gemeenten hebben toch het gevoel dat instellingen niet efficiënt werken of geld uitgeven aan minder relevante activiteiten en kostenposten. Dit gevoel is overigens meestal niet terecht. Zo is bijvoorbeeld gebleken uit vergelijkend onderzoek van Berenschot onder ruim 70 welzijnsinstellingen dat het gemiddelde overheadpercentage rond de 17% zit. Dat is eigenlijk te laag voor een verantwoorde bedrijfsvoering.

Ons inziens is het ook relevanter en constructiever om goed inzicht te hebben in kostprijzen en de samenstelling daarvan, dan om op het scherpst van de snede te onderhandelingen. Op basis van dat inzicht kan de gemeente inschatten wat zij redelijkerwijs kan vragen voor het beschikbare budget.



### Stap 7

De gemeente Beverwijk, Velsen en andere gemeenten wijken op het punt van het vastleggen van meetbare producten en resultaten af van de theorie. Wij hebben gemeenten gevraagd naar *wat* zij vastleggen in beschikking en uitvoeringsovereenkomst, en wat daarvan *meetbaar* is vastgelegd. In de eerste kolom van de tabel hieronder staat vermeld welke gemeenten in het grootste deel (meer dan 75%) van hun beschikkingen en uitvoeringsovereenkomsten vastleggen wat de doelen, effecten en resultaten moeten zijn. De tweede kolom vermeldt welke gemeenten deze ook *meetbaar* vastleggen.

	Meerderheid vastgelegd	Meerderheid meetbaar vastgelegd
Resultaten	34, 8%	26, 8%
Doelen	27, 5%	12, 9%
Effecten	11, 8%	8, 7%

Afspraken behoren overigens niet alleen kwantitatief te zijn, maar ook kwalitatief. Wij komen echter maar zeer weinig beschikkingen tegen waarin afspraken zijn geformuleerd over de te leveren kwaliteit. Uitzondering zijn de afspraken voor werksoorten waarvoor landelijk kwaliteitsnormen bestaan (bijvoorbeeld kinderopvang en maatschappelijk werk).

Wat brengt de toekomst? Er zijn relatief weinig gemeenten die meetbare afspraken tot norm hebben verheven. Hoewel we in onze adviespraktijk zien dat hierin de laatste jaren aanzienlijke verbeteringen zijn opgetreden. Afspraken tussen gemeente en instelling zijn steeds concreter en meetbaarder. De praktijk beweegt zich duidelijk in de richting van de theorie, al is er nog een lange weg te gaan. Gemeenten en instellingen zijn hierover ook redelijk tevreden. Er is veel aandacht voor dit onderwerp, en beiden hebben het gevoel dat er al veel verbeterd is. Dit geldt ook voor de gemeente Beverwijk. Wel vinden velen, zowel binnen gemeenten als instellingen, het nog moeilijk om afspraken concreet en meetbaar te maken en om het onderscheid tussen resultaten, doelen en effecten voor ogen te houden. Ook wil het nog wel eens resulteren in een brij van cijfers en gegevens, waardoor niemand meer het overzicht heeft. Hier is dus bij zowel instellingen als bij gemeenten nog veel ruimte voor verbetering.

### Stap 8 en 9

Volgens de theorie zijn de uitvoerende instellingen zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering, de gemeente moet zich daar niet mee bemoeien. Dit uitgangspunt onderschrijft het overgrote deel van instellingen en gemeenten. Dit geldt ook voor de gemeente Beverwijk en de gemeente Velsen. De vraag is wel: wanneer is er sprake van bemoeienis met de bedrijfsvoering? Volgens de wet mogen gemeenten in hun beschikking voorwaarden opnemen over onderwerpen die niet direct met de uitvoering van activiteiten te maken hebben. Er zijn is een groot aantal gemeenten die dit ook doen. Een veel voorkomend voorbeeld is de voorwaarde betreffende het personeelsbeleid, in het bijzonder de positie van vrouwen en allochtonen. Een ander voorbeeld overlapt met eerdere opmerkingen in dit artikel: het kwaliteitsbeleid. In hoeverre kan de gemeente daar eisen aan stellen zonder zich te bemoeien met de interne bedrijfsvoering? We constateren dat het vrij algemeen aanvaard is dat subsidiënten voorwaarden stellen ten aanzien van deze aspecten van de bedrijfsvoering. Noch instellingen, noch gemeenten hebben daar moeite mee. Het wordt niet gezien als inmenging in interne aangelegenheden.

Op andere punten blijkt er meer discussie over de eventuele bemoeienis met de bedrijfsvoering. Gemeenten lopen tegen het probleem aan dat er relatief weinig instellingen zijn die met integrale kostprijzen werken. Als dat toch het geval is, is er geen vergelijkende informatie over de prijzen van andere instellingen. Beelden bij de gemeente over niet efficiënte bedrijfsvoering door de instelling zijn daarmee moeilijk te weerleggen. Dat maakt het voor de gemeente moeilijk om afstand te nemen. Overigens blijkt verder dat instellingen naar de gemeente toe de interne bedrijfsvoering ook wel gebruiken als argument. Het komt bijvoorbeeld voor dat een instelling een relatief oud personeelsbestand aanvoert als rechtvaardiging van hogere kosten. Toch lijkt al met al de rolverdeling tussen gemeente en instelling redelijk volgens de theorie van de BCF te verlopen.

Uit ons onderzoek blijkt dat 66,7% van de gemeenten voorwaarden opneemt voor tussentijdse communicatie. Dit in tegenstelling tot de gemeente Beverwijk en Velsen. Uit onze adviespraktijk blijkt dat in veruit de meeste gevallen deze communicatie niet geformaliseerd of gestructureerd is. Er is over het algemeen frequent contact tussen instellingen en betrokkenen ambtenaar, maar dan vooral informeel. Dat betekent dat betrokken ambtenaren redelijk op de hoogte zijn van de gang van zaken, maar weinig objectieve gegevens voorhanden hebben om hun indrukken te staven.

Instellingen en gemeenten zien dit over het algemeen niet als een probleem. Informeel tussentijds overleg wordt over het algemeen als voldoende gezien. Echter, in de gemeente Beverwijk wordt dit door de instellingen wel als probleem ervaren.

Wij zijn echter van mening dat geformaliseerd en gestandaardiseerd tussentijds overleg wel van belang is. Immers, als subsidiënt is de gemeente gehouden aan tijdige aankondiging van beleidswijzigingen en het voorkómen van onjuiste verwachtingen over te ontvangen financiële middelen. Tussentijds overleg is dan de enige manier om in te springen op significante over- of onderproductie van een instelling. In het laatste geval, onderproductie, is tijdige aankondiging van belang zodat de gemeente tijdig kan communiceren naar de instelling wat de consequenties zijn. Bovendien kan de gemeente van de instelling verlangen maatregelen te treffen om later financiële problemen te voorkomen. Zonder tussentijdse rapportages kan een gemeente deze keuzes niet maken en dus niet sturen. Het bovenstaande is echter vooral van belang als prestatieafspraken zijn gemaakt met het doel om ook daadwerkelijk af te rekenen na afloop (minder geld als er minder is gepresteerd, meer geld bij meer prestaties). Dit komt in de welzijnssector nog niet veel voor, maar het afrekenen op prestaties neemt wel toe. De gemeente Beverwijk heeft nog nooit afgerekend, de gemeente Velsen daarentegen wel.

#### *Stap 10*

De gemeente Velsen, Beverwijk en de andere gemeenten verplichten de gesubsidieerde instellingen om verantwoording af te leggen over hun activiteiten. Instellingen moeten jaarverslagen en jaarrekeningen inleveren, en gemeenten zien erop toe dat deze ook daadwerkelijk worden aangeleverd. Het blijkt echter dat deze verantwoording niet de informatie oplevert die gemeenten nodig hebben. De onderstaande tabel illustreert dit: gemeenten stellen vast dat de informatie van instellingen voor hen onvoldoende is om te weten wat er gebeurd is.

<i>Knelpunten</i>	<b>Herkenbaar</b>
Wij hebben geen inzicht in de resultaten die worden behaald door de gesubsidieerde instellingen	50%
Wij hebben geen inzicht in de doelen die worden behaald door de gesubsidieerde instellingen	52%
Wij hebben geen inzicht in de effecten die worden behaald door de gesubsidieerde instellingen	72%
Wij hebben geen inzicht in de mate waarin gesubsidieerde instellingen doeltreffend zijn	71%
Wij hebben geen inzicht in de kwaliteit van de activiteiten en resultaten van de gesubsidieerde instellingen	66%

Dit zijn spectaculaire cijfers! Heel veel gemeenten hebben geen of weinig zicht op wat zij nu eigenlijk hebben gekregen voor hun geld.

Wat is nu de oorzaak hiervan? Een belangrijke oorzaak is het ontbreken van afspraken over concrete en meetbare resultaten bij een aanzienlijk deel van het welzijnswerk (zie stap 7). Verder vinden wij het gegeven dat 66% van de gemeenten duidelijke verantwoordings-eisen zou stellen behoorlijk optimistisch. Het klopt dat subsidieverordeningen hiervoor vaak eenduidige regels geven, maar deze zijn meestal vrij beperkt en globaal. Voor inhoudelijk gestructureerde verantwoording moet de gemeente haar eisen toch specificeren en dat gebeurt onvoldoende.

Daarnaast zien wij in onze adviespraktijk - en in Beverwijk en Velsen - dat slechts weinig instellingen rapporteren op basis van kostendrager (activiteit, product) of zelfs maar op kostenplaats (afdeling, werkeenheid): verantwoording is meestal op basis van kostensoort (personeel, huisvesting, activiteitenkosten algemeen, etc.). Dit betekent dat het voor de gemeente moeilijk te achterhalen is welke activiteiten en resultaten wat hebben gekost. Ook komt het regelmatig voor dat instellingen niet eenduidig terug rapporteren of de prestaties zijn gehaald die in beschikking of uitvoeringsovereenkomst zijn genoemd. Met andere woorden: zij leveren wel informatie over behaalde resultaten, maar het is dan niet duidelijk of ook de *afgesproken* resultaten zijn gerealiseerd. Bijvoorbeeld: een instelling dient een bepaald aantal klanten te adviseren met een bepaald soort hulpvraag.

### *Stap II*

Alle gemeenten, inclusief Velsen en Beverwijk, geven aan dat zij de besteding van subsidies achteraf controleren. Uit onze adviespraktijk en het onderzoek bij Beverwijk en Velsen blijkt echter dat deze controle zich vooral concentreert op de financiële kant: is de instelling binnen het budget gebleven, zijn er middelen niet besteed? Controle is meestal aan de buitenkant alleen zichtbaar in de uiteindelijke verstrekking van de subsidie. Instellingen krijgen vaak geen inhoudelijke reactie op hun jaarverslag.

Dan evaluatie. Uit ons onderzoek blijkt dat 53,5% van de gemeenten geen evaluatiebeleid hebben. In 30% van de gemeenten blijkt evaluatie zelfs geen onderdeel uit te maken van de subsidiecyclus. Dit geldt ook voor de gemeente Beverwijk en Velsen. Die 53,5% is nog een geflatteerd percentage; bij navraag blijkt dat de bepalingen die zijn opgenomen in de subsidieverordening vaak worden gezien als 'het evaluatiebeleid'. Evaluatiebeleid is echter meer dan een aantal formele regels. Beleid betreft juist de wijze waarop de gemeente deze formele regels interpreteert en toepast.

We hebben gezocht naar gemeentelijke richtlijnen voor evaluatie/een evaluatiebeleid met betrekking tot subsidies in de welzijnssector, maar hebben dat tot nu toe nergens aangetroffen.

Bij controle en evaluatie hoort afrekenen: terugvorderen van subsidie indien niet is voldaan aan de afgesproken resultaten. Op basis van het onderzoek en onze adviespraktijk constateren wij dat afrekening niet of nauwelijks plaatsvindt. Dit geldt ook voor de gemeente Beverwijk en Velsen, hoewel Velsen éénmaal heeft afgerekend. De meeste gemeenten zijn van mening dat er eigenlijk ook geen ruimte is om af te rekenen. Indien zij immers een significant deel van de subsidie zouden terugvorderen (of niet uitbetalen), zou dat meestal betekenen dat instellingen in acute financiële problemen komen.

Om afrekening te vergemakkelijken, kunnen gemeenten een sanctiebeleid ontwikkelen. In de subsidieverordening staan over het algemeen globaal de voorwaarden waaronder subsidie teruggevorderd kan worden, maar verder uitgewerkt is het vrijwel nooit. Dit geldt ook voor de gemeente Velsen en Beverwijk. Theorie en praktijk lopen op dit punt behoorlijk uiteen. De zakelijke cultuur van controle en evaluatie die hoort bij beleidsgestuurde contractfinanciering is in veel gemeenten afwezig.

Gemeenten, inclusief Beverwijk en Velsen, zijn zich wel degelijk bewust van het manco op dit gebied. Zoals hierboven al gesteld, lopen zij aan tegen het gebrek aan inzicht in wat zij nu eigenlijk krijgen voor hun geld. Toch constateren wij dat gemeenten zich veel minder druk maken over het feit dat zij hun controlerende taak maar beperkt invullen. Dit is opvallend en ligt niet in de lijn der verwachtingen! Instellingen merken nog wel eens op dat zij de inhoudelijke dialoog missen die hoort bij controle en evaluatie, maar lijken hier verder niet echt mee bezig.

Onze conclusie is dat bij zowel gemeente als instelling de meeste aandacht uitgaat naar het begin van het subsidieproces (het opstellen van een subsidieaanvraag en het maken van de afspraken). Het laatste deel van de subsidiecyclus (controle, verantwoording, evaluatie) is in praktijk minder ver ontwikkeld.