

Evaluatie subsidiebeleid stadsdeel Osdorp, Amsterdam

door

Drs. G.W.M. van Vugt MPA

Public Consultancy

***Eindversie
28 maart 2008***

Evaluatie subsidiebeleid stadsdeel Osdorp, Amsterdam

door

Drs. G.W.M. van Vugt MPA

© 2008 Public Consultancy, Gilze

Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enig andere wijze zonder voorafgaande toestemming van Public Consultancy of van het stadsdeel Osdorp, Amsterdam, en altijd met bronvermelding.

Public Consultancy
Nieuwstraat 56
5126 CE Gilze
06 52038492

Inhoudsopgave

1. Inleiding: de opdracht
2. De uitvoering van het onderzoek
3. Doelen van het subsidiebeleid en gehanteerde normenkader
 - 3.1 Doelstellingen en verwachtingen bij aanvang van het nieuwe subsidiebeleid
 - 3.2 Gehanteerde normenkader
4. Ontwikkeling en context van het subsidiebeleid van Osdorp
 - 4.1 Introductie en invoering van het subsidiebeleid van Osdorp
 - 4.2 De context van het subsidiebeleid
5. De inhoudelijke en financiële (bij-)sturing
 - 5.1 Is er sprake van beleidsgestuurde subsidiering?
 - 5.2 De doorvertaling van beleid naar de subsidieaanvraag en -toekenning
 - 5.3 Relatie tussen productbegroting en budgetbepaling
 - 5.4 De realisatie en verantwoording door de instellingen en de consequenties daarvan
6. De subsidietechnische en procesmatige aspecten van het subsidiebeleid (het subsidietraject)
 - 6.1 Verhouding stadsdeel - instelling
 - 6.2 Marktwerking; aanbesteding van welzijnswerk
 - 6.3 Het onderhandelen over subsidies
 - 6.4 Het subsidietraject
 - 6.5 De balans tussen sturing en eigen verantwoordelijkheid voor de instelling
7. De Algemene subsidieverordening
 - 7.1 Inleiding
 - 7.2 De werking van de ASV in de praktijk
 - 7.3 Voldoet de ASV aan de normen van de rekenkamer Amsterdam?
 - 7.4 Is het zinvol om aan te sluiten bij de Model ASV van Amsterdamse stadsdelen?
 - 7.4.1 Algemeen
 - 7.4.2 Problemen met de MASAS
 - 7.4.3 Verschillen met de ASV van Osdorp
 - 7.5 Aanbestedingsprocedures en de ASV
 - 7.6 Vraagsturing en de ASV
 - 7.7 BIBOB en de ASV
8. De bijzondere subsidieregelingen
 - 8.1 De bijzondere regelingen getoetst
 - 8.2 Redenen om een regeling voor zelforganisaties in het leven te roepen?
9. De effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van het subsidiebeleid
10. Slotconclusies

Bijlagen

1. Evaluatiepunten
2. Lijst van geïnterviewde personen
3. Geraadpleegde documenten en literatuur
4. Vormgeving van de sturingsrelatie via het zes-fasenmodel
5. Het program van eisen in de sociale sector
6. Sturen op input, throughput, output en resultaat
7. WILL en TRILL

1. Inleiding: de opdracht

Op 12 juli 2007 werd door het stadsdeel Osdorp opdracht gegeven aan Public Consultancy tot het verrichten van een evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van het subsidiebeleid in het stadsdeel. Meer specifiek gaat het daarbij over de evaluatie van het nieuwe subsidiebeleid, zoals dat na de vaststelling van de *Algemene Subsidieverordening* (ASV, 2001) gestalte heeft gekregen.

Het betreft een evaluatie als bedoeld in art. 35, derde lid ASV, waarin een evaluatie ingevolge art. 4:24 Awb wordt aangekondigd. Een evaluatie ingevolge art 4:24 Awb betreft "de doelmatigheid en de effecten van de subsidie in de praktijk".

Het nieuwe subsidiebeleid van het stadsdeel Osdorp dateert dus van 2001 (invoering van de ASV per 1 april 2001) en heeft betrekking op de toe te kennen subsidies vanaf het jaar 2002. Feitelijk zijn er vijf afgeronde jaren (incl. de verantwoording van de subsidies over het jaar 2006).

De meest belangrijke subsidievorm die toen is geïntroduceerd betreft de *budgetsubsidie*. Alle grote instellingen vallen onder de bepalingen van de budgetsubsidies - daar gaan dus ook veruit de meeste (subsidie-)middelen naar toe. Het evaluatieonderzoek spitst zich daarom voornamelijk toe op deze subsidievorm.

De budgetsubsidies kenmerken zich door een duidelijke inhoudelijke sturing vanwege het stadsdeel op de prestaties en de resultaten die met (gesubsidieerde) activiteiten moeten worden bereikt. Een minder prominente rol in dit onderzoek spelen de *incidentele subsidies* die in het kader van de bijzondere subsidieregelingen worden verstrekt. Dat betreft relatief kleine subsidies, waar het stadsdeel inhoudelijk niet zo sterk op stuurt.

Deze evaluatie behelst diverse componenten:

- de vraag of de subsidies bijdragen aan de effectiviteit van het beleid;
- de mate dat de subsidiëring doelmatig verloopt;
- de mate dat het subsidieproces en de resultaten van de subsidies transparant zijn;
- de vraag welke verbeteringen er mogelijk zijn, bijv. t.a.v. de kaders voor subsidiëring (ASV en diverse bijzondere subsidieregelingen), de wijze van subsidiëring, de gebruikte subsidie-instrumenten en de verantwoording/bijsturing.

Meer concreet zijn deze evaluatieonderwerpen neergelegd in 29 evaluatiepunten. Zesentwintig ervan hebben betrekking op de toepassing van budgetsubsidies en drie op de incidentele subsidies ingevolge bijzondere subsidieregelingen. In bijlage 1 zijn deze evaluatiepunten opgenomen.

Binnen het stadsdeel zijn er vorderingen gemaakt t.a.v. het subsidiebeheer. Verbeteringen op dit vlak zijn al becommentarieerd door het Kenniscentrum bedrijfsvoering/P&C van de Bestuursdienst Amsterdam.¹ In het kader van deze evaluatie zal daar geen nadere aandacht aan geschonken worden (tenzij er een samenhang zit met mogelijke verbeteringen in het subsidieproces)

Ingevolge de opdracht zal wel worden ingegaan op de aanbevelingen vanuit de Rekenkamer Amsterdam² en het vervolg op de adviezen van BMC³ die immers beide betrekking hebben op de Amsterdamse stadsdelen. Het belangrijkste vervolg op de BMC-adviezen betreft de totstandkoming van samenwerking en een zekere mate van harmonisatie tussen de Amsterdamse stadsdelen, via het SAS (Samenwerking Amsterdamse Stadsdelen)

Ook wordt de risicoanalyse i.h.k.v. de Wet BIBOB⁴ erbij betrokken. Bezien wordt of deze consequenties moet hebben voor het subsidiebeleid.

¹ Zie het rapport *Procesmodel welzijns subsidies Stadsdeel Osdorp* (juli 2005)

² Rekenkamer Amsterdam, Rapport *Subsidiëring welzijnsinstellingen* (febr. 2006)

³ W. Top e.a., *Studie versterking kwaliteit welzijnswerk stadsdelen Amsterdam* (december 2005) en W. Top, *Programma versterking welzijnswerk Amsterdamse stadsdelen* (januari 2006)

⁴ Bestuursdienst gemeente Amsterdam, *Tussenrapportage Wet BIBOB in het kader van subsidies* (november 2005)

Tevens wordt gezien in hoeverre het subsidiebeleid voldoende mogelijkheden biedt voor (relatief kleine) zelforganisatiegroepen, gelet op het diversiteitsbeleid.⁵
Tot slot zal nog specifiek worden gekeken naar de aanbestedingstrajecten die Osdorp heeft gedaan.

⁵ Zie het advies *Subsidieverordening Integratie en Participatie; handhaven of wijzigen* (februari 2007) van de Adviesraad Diversiteit en Integratie

2. De uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit deskonderzoek en het houden van interviews met zowel de ambtelijke staf als met vertegenwoordigers van zeven instellingen die een budgetsubsidie ontvangen. De interviews vonden plaats in de periode juli – september 2007. Zie bijlage 2 voor een lijst van geïnterviewde personen. Er werd bij de interviews gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst die tevoren aan de geïnterviewde was toegezonden.

Als leidraad voor deskonderzoek en interviews fungeerde de lijst met de 29 evaluatiepunten (bijlage 1)

Bij het onderzoek heeft de nadruk gelegen op de budgetsubsidies voor de begrotingsjaren 2005 en 2006. Per beleidsterrein is één instelling diepgaander bekeken (dossieronderzoek en interview met deze instelling).

Op deze wijze zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Deskonderzoek, algemeen: nadruk ligt op algemene subsidiedocumenten (inzake toepassing van ASV en bijzondere regelingen, programmabegroting en productenrealisatie Osdorp, Rekenkameronderzoek, overige relevante nota's en rapporten over het subsidie- en welzijnsbeleid)
2. Deskonderzoek, specifiek: focus ligt op de subsidiedossiers van de geselecteerde instellingen; overigens zijn ook van enkele andere instellingen documenten betreffende de subsidieverstrekking bestudeerd
3. Interviews met de betrokken ambtelijke medewerkers en leidinggevenden;
4. Interviews met zeven geselecteerde (budgetsubsidie-) instellingen (OBA, Impuls, Streetcornerwork, Cordaan, Kansweb, SEZO en Dorpsraad Sloten)
5. Rapportage aan de leiding van de sector Onderwijs en Welzijn

3. Doelen van het subsidiebeleid en gehanteerde normenkader

3.1 Doelstellingen en verwachtingen bij aanvang van het nieuwe subsidiebeleid

Aan het eind van de vorige eeuw ontstond de behoefte aan een nieuw sturingsinstrumentarium voor het gesubsidieerde veld, zowel in Osdorp als in de drie andere Westelijke Tuinsteden. Op verzoek van de portefeuillehouders welzijn van Osdorp, Bos & Lommer, Geuzenveld/Slotermeer en Slotervaart/Overtoomse Veld bracht de B&A-groep een advies ⁶ uit om de systematiek van subsidietoekenning en -verantwoording en omgang met uitvoerende partijen opnieuw vorm te geven. Aanleiding voor dit advies was dat de bestuurders van deze stadsdelen van mening waren dat zij onvoldoende sturing konden geven aan Impuls, als veruit grootste welzijnsinstelling toentertijd.

Het was de bedoeling dat een traject werd ingegaan om te komen tot:

- een nieuwe offertesystematiek
- productdefinities en kwaliteitscriteria voor al het welzijnswerk
- kostprijzen voor welzijnsproducten per eenheid van product
- een transparante relatie opdrachtgever – opdrachtnemer
- organisaties die ingericht en bereid zijn volgens de nieuwe rol te functioneren.

Als gevolg hiervan werd een proces in gang gezet om de sturingsrelatie met Impuls te verbeteren vanuit het samenwerkingsverband van de vier genoemde westelijke stadsdelen, hetgeen bijv. leidde tot het maken van een productenboek en een kostprijsmethodiek bij Impuls. ⁷

Daarnaast werd het steeds duidelijker dat de Algemene Subsidieverordening van Osdorp uit 1983 niet meer adequaat was om als juridisch kader te fungeren voor de gewenste nieuwe subsidiemethodiek.

Vandaar dat medio 2001 een nieuwe Algemene Subsidieverordening door de stadsdeelraad werd aangenomen.

Als belangrijke redenen voor deze nieuwe ASV werden in de raadsvoordracht genoemd:

- teneinde subsidiëring op outputbasis mogelijk te maken werd de subsidievorm 'budgetsubsidie' nodig geacht, waarin de ASV 1983 niet voorzag (wel de Algemene Subsidieverordening Amsterdam, die hiervoor werd gebruikt);
- het onderscheid tussen eenmalige en periodieke subsidies kreeg minder betekenis in het nieuwe subsidiebeleid;
- de ASV 1983 was nog helemaal geënt op de exploitatiesubsidie, waarbij het stadsdeel zich intensief bemoeide met de bedrijfsvoering van de (gesubsidieerde) instelling (o.a. met de arbeidsvoorwaarden, pensioenen en medische keuringen). En dat terwijl er behoefte was aan een subsidievorm waarbij het stadsdeel als opdrachtgever zou bepalen welke diensten en producten zouden worden gerealiseerd (de 'wat-vraag') en de instelling zou moeten bepalen hoe deze producten en diensten het best konden worden gerealiseerd (de 'hoe-vraag');
- een formeel-juridische reden was dat de subsidieverordening nog aangepast moest worden aan de Algemene wet bestuursrecht (de 3^e tranche daarvan, over subsidies, was in 1998 ingegaan).

De volgende doelen van het nieuwe subsidiebeleid zijn uit de ASV 2001 en de daarbij geproduceerde bestuursdocumenten af te leiden:

1. Het verstrekken van subsidies is een stuk gereedschap ter verwezenlijking van de beleidsdoelen van het stadsdeel; met meer nadruk op de maatschappelijke effecten van subsidiëring.
2. Het vastleggen van de wederzijdse rechten en verplichtingen; o.a. met nadruk op de

⁶ B&A-groep, *Bouwen aan een nieuw sturingsinstrumentarium voor lokaal sociaal beleid* (november 1999).

⁷ B&A-groep, *Het model van outputfinanciering voor het door Impuls verrichte uitvoerend welzijnswerk in de Westelijke tuinsteden* (augustus 2000)

beoordeling van de prestaties van de instelling (outputsubsidiëring) .

3. Een grotere mate van vrijheid van de instelling in de bedrijfsvoering, hetgeen tot doelmatigheid prikkelt.
4. Het beter stroomlijnen van het proces van subsidieverstrekking, o.a. een betere planning van het subsidietraject, een betere discipline bij de naleving van de behandeltermijnen, een helderder onderscheid tussen de subsidievormen.

Als uitgangspunt van de evaluatie wordt genomen dat de sturing vanuit het stadsdeel inhoudelijk effectief moet kunnen zijn, met een balans tussen de zekerheden die het stadsdeel wil t.a.v. de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de gesubsidieerde activiteiten enerzijds, en de verantwoordelijkheid voor de eigen bedrijfsvoering voor instellingen om zo optimaal mogelijk te kunnen presteren anderzijds.

De te beantwoorden 29 vragen over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidies komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

3.2 Gehanteerde normenkader

Op basis van de doelen die ten grondslag lagen aan de ASV 2001 kan globaal beoordeeld worden of het nieuwe subsidiebeleid in zijn toepassing aan de gestelde verwachtingen voldoet. Om echter meer specifiek te kunnen beoordelen of het subsidiesysteem doeltreffend en doelmatig functioneert zijn aanvullend normen geformuleerd. Deze zullen in dit onderzoek als normenkader bij de beoordeling van het subsidiebeleid worden gehanteerd.

Normen t.a.v. (bij-)sturing d.m.v. de budgetsubsidie:

- Er is een inhoudelijk beleid geformuleerd voor de onderscheiden beleidsvelden.
- In dit beleid zijn de ambities van het stadsdeel dusdanig specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd dat daarvan de opdracht aan de instellingen af te leiden valt.
- Het stadsdeel gebruikt de juiste subsidievorm (i.c. de budgetsubsidie), gelet op de sturingsbehoefte.
- Beleidsvisie en beleidsdoelen worden vertaald in concrete opdrachten aan de instellingen ('wat-vraag') die door de instellingen beantwoord worden met concrete te realiseren prestaties ('hoe-vraag').
- Het stadsdeel gebruikt de verantwoording over de uitvoering door de instelling om het beleid c.q. de sturingsinstrumenten bij te stellen; zo nodig wordt daarbij ook gebruik gemaakt van evaluaties.

Normen t.a.v. het subsidietraject:

- Instellingen leggen een adequate subsidieaanvraag neer bij het stadsdeel, bestaande uit een activiteitenplan en een productenbegroting.
- De prestaties uit het activiteitenplan zijn meetbaar qua output, bereik en zo mogelijk resultaat.
- Het stadsdeel kiest voor die uitvoerder die het beste 'antwoord' heeft op de gestelde wat-vraag vanuit het stadsdeel; het stadsdeel vergelijkt regelmatig de verhouding kwantiteit, kwaliteit en prijs van de aanbieder(s).
- Bij de subsidiëring houdt het stadsdeel rekening met de (beoordeling van) de doelmatigheid en de effectiviteit van de uitgevoerde prestaties en op het risicoprofiel van de instelling, gelet op de continuïteit van de uitvoering.
- De te nemen besluiten door het stadsdeel als subsidiënt vinden (tijdig) plaats volgens de ASV en het stadsdeel ziet toe op een juiste uitvoering van de regelgeving door de instellingen.
- Het stadsdeel ziet toe op een juiste uitvoering van de prestaties van de instelling en stuurt zonnig bij.
- De administratieve lasten voor de instelling zijn evenredig aan de omvang van en mate van sturingsbehoefte behorende bij de verstrekte subsidie, en niet hoger dan noodzakelijk.

- De instellingen verantwoorden de uitvoering conform de gemaakte afspraken, zodat inzicht ontstaat in de doelmatigheid en effectiviteit van de uitvoering.
- Het stadsdeel stelt de subsidie vast op basis van de gerealiseerde prestaties door de instelling, en ziet toe op de mate van doelmatigheid en effectiviteit.

Normen t.a.v. de subsidieverordening:

- De subsidieverordening voorziet in adequate regels t.a.v. het financieel kader, de subsidieaanvraag, de subsidieverlening, het toezicht op de uitvoering, de subsidievaststelling, de financiën van de instelling, en toezicht op de organisatie van de instelling.
- De subsidieverordening is volledig geïmplementeerd.
- De subsidieverordening voorziet in de mogelijkheid om marktwerking toe te passen.
- De subsidieverordening houdt rekening met de omstandigheid dat instellingen moeten voldoen aan meerdere subsidieverordeningen van Amsterdamse stadsdelen (harmonisatiewens).

Normen t.a.v. de bijzondere subsidieregelingen:

- De uitvoering van de regelingen spoort met het beleid daaromtrent.
- De regeling voorziet in adequate regels t.a.v. aanvraag, behandeling en verstrekking van de subsidie.
- De regeling leidt niet tot relatief hoge administratieve lasten voor de subsidieontvanger.

4. Ontwikkeling en context van het subsidiebeleid van Osdorp

4.1 Introductie en invoering van het subsidiebeleid

Er zijn indertijd de nodige stappen gezet om het nieuwe subsidiebeleid tijdig bij de ambtelijke medewerkers en de instellingen te introduceren:

- in het voorjaar van 2001 zijn medewerkers getraind in zowel de nieuwe subsidiemethodiek (*outputsturing d.m.v. budgetsubsidies*) als in het omgaan met de nieuwe ASV;
- in datzelfde voorjaar zijn vertegenwoordigers van instellingen uitvoerig geïnformeerd over de wijzigingen voor hen in het nieuwe subsidiesysteem;
- bij het maken van de prestatieafspraken voor de eerste budgetsubsidie was externe advisering beschikbaar ter ondersteuning van het overleg tussen beleidsambtenaar en betreffende instelling(en).

Nieuwe subsidie-instrumenten deden vanaf 2001 hun intree, zoals de productenbegroting en de verantwoordingsinstrumenten. Voor de subsidieverleningbeschikking werd een format ontwikkeld. Successievelijk zijn er met de instellingen inhoudelijke prestatieafspraken gemaakt, al dan niet gepaard gaande met kostprijzen per eenheid product. Voor sommige instellingen waren de budgetsubsidie-afspraken al voor het subsidiejaar 2002 gereed, voor anderen kwam de invulling daarvan een jaar later.

Er werden in 2002 financieel-administratieve richtlijnen door het stadsdeel vastgesteld ter uitvoering van bepalingen in de ASV. Deze zijn, met andere documenten over het subsidiebeheer, opgenomen in het Werkboek ASV.

In de loop der tijd zijn er ook enkele *bijzondere subsidieregelingen* ingevoerd, t.w. voor

- jongereninitiatieven
- culturele activiteiten
- bewonersondersteuning/ - initiatieven
- jeugdsport
- initiatieven sportverenigingen, en
- trainingsfaciliteiten Osdorpse topsport

4.2 De context van het subsidiebeleid

De afgelopen jaren zijn er diverse ontwikkelingen geweest die invloed hebben gehad op de uitvoering van het subsidiebeleid. Zonder volledig te willen zijn, noemen we een paar zaken die de aandacht trokken.

Allereerst was er het *dreigend faillissement van Impuls* dat voorkomen kon worden door een gezamenlijke actie van de vier betrokken stadsdelen (extra geld beschikbaar gesteld) en van Impuls (flink bezuinigd en betere beheersmaatregelen getroffen). Deze affaire en het faillissement van de grote welzijnsorganisatie Alcides (voor andere stadsdelen en gemeenten werkend) heeft stadsdelen terughoudender gemaakt t.a.v. het aangaan van grote financiële risico's terzake.

De afgelopen 2 jaar zijn er een tweetal rapporten uitgebracht die tot doel hadden om de subsidieverstrekking in Amsterdam effectiever en doelmatiger te laten verlopen.

Enerzijds is dat het *rapport van de Rekenkamer Amsterdam* (zie noot 2). Dit rapport legt een aantal onvolkomenheden in de subsidiëringmethodiek van de verschillende stadsdelen bloot. Hieruit zijn ook aanbevelingen voor Osdorp te destilleren.

Aan de andere kant zijn dat de *rapporten van BMC* (zie noot 3), die tot doel hebben om de samenwerking tussen de stadsdelen te bevorderen en daardoor het welzijnswerk te versterken. Een belangrijk verschil in benadering tussen beide rapportages is dat het Rekenkamerrapport veel nadruk legt op de rechtmatigheid, strakke normen en de naleving van regels. Daarbij worden een aantal aanbevelingen gedaan die gericht zijn op het beperken van risico's voor de stadsdelen door controle- en invloedsbepalingen richting instellingen in de ASV op te nemen (kort samengevat: meer greep op de instellingen krijgen om financiële misstanden te voorkomen).

De BMC-rapporten benadrukken echter meer de eigen verantwoordelijkheid en vrijheid van de instellingen. Daarin wordt o.m. gesteld dat vergaande beheersing leidt tot uitholling van de professionaliteit van de instellingen.

Tussen beide rapporten - die overigens ook veel gemeenschappelijkheden kennen - zit dus een zekere spanning, die expliciet gemaakt zal worden in deze rapportage.

Uit de BMC-rapportage is het SAS, de Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen voor Onderwijs en Welzijn, voortgekomen. In het SAS werken de portefeuillehouders en sectorhoofden Onderwijs en Welzijn samen om te komen tot een zekere vorm van harmonisatie van het subsidiebeleid in de onderscheiden stadsdelen. Dit zou moeten leiden tot een "Amsterdamse standaard".

Als eerste producten van het 'Verbeterprogramma Welzijn' zijn een Productenboek Lokaal Sociaal beleid, een cyclus budgetsubsidie en een Model Algemene Subsidieverordening Stadsdelen (MASAS) opgesteld (juni 2007).

In dit evaluatierapport zal met name op de MASAS, en in mindere mate op de subsidiecycle en het Productenboek in worden gegaan.

5. De inhoudelijke en financiële (bij-)sturing d.m.v. budgetsubsidies

5.1 Is er sprake van beleidsgestuurde subsidiering?

Het stadsdeel wordt geacht subsidie te verstrekken op basis van (door het stadsdeelraad) vastgesteld beleid, dat vervolgens 'doorvertaald' wordt naar opdrachten aan gesubsidieerde instellingen die op basis daarvan een voorstel (subsidieaanvraag) doen voor het leveren van diensten (en ev. goederen) die geacht worden te passen binnen het beleid.

Daarvoor zijn nodig:

- een *beleid* dat voldoende richtinggevend is, met doelen die SMART zijn geformuleerd;
- een concrete *opdrachtsformulering*, soms ook wel program van eisen genoemd, dat een doorvertaling is van het geformuleerde beleid richting de (te subsidiëren) instelling;
- concrete *prestatieafspraken* met instellingen, die zodanige resultaten opleveren dat deze bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen (neergelegd in een subsidiebeschikking).

In deze paragraaf zullen we ons richten op de beleidskant. In de andere paragrafen van dit hoofdstuk komen beide andere aspecten aan de orde.

Onderzoeksvraag:

1. *Is er een heldere visie voor de onderscheiden beleidsterreinen? Zijn er concrete beleidsdoelen geformuleerd die richtinggevend zijn voor het subsidiebeleid; zijn deze doelen SMART en worden ze ook geëvalueerd/gemonitord?*

Kijkend naar de beleidssectoren waarbij gebruik wordt gemaakt van subsidies, dan valt op dat sommige wel een beleidskader kennen en andere niet.

Zo is er een beleid voor de Osdorpse jeugd (aanvankelijk het Programma Jeugd 2003; thans: Jong in Osdorp, programma jeugd 2007 – 2010; daarnaast liggen er beleidsnotities over de Voorschool/voorschoolse fase) en voor ouderen (Hoofdlijnennotitie ouderenbeleid Osdorp 2001 – 2006; Aanscherping Hoofdlijnennotitie ouderenbeleid, juni 2004). Maar er is bijv. geen beleidskader voor de de psycho-sociale problematiek, geen cultuurbeleid en geen sociaal-cultureel beleid. Een daarmee geen of amper beleidskader dat ten grondslag ligt aan bijv. grote gesubsidieerde instellingen als SEZO, OBA en de Meervaart.

Indien we de beleidsnotities voor jeugd en ouderen nader onder de loep nemen, dan zien we vooral een voorzieningengerichte aanpak. Er is weinig probleemanalyse en er wordt weinig lering getrokken uit de tot dan toe gevoerde beleid (beleidsevaluatie ontbreekt). Voor zover er evaluatieonderzoek is, richt zich dat met name op bekendheid en gebruik van voorzieningen, en niet op het resultaat van de voorzieningen voor de doelgroep.⁸ Ook door het stadsdeel verrichte evaluaties zijn louter gefocused op het realiseren van voorzieningen en het gebruik ervan.⁹

Vervolgens wordt niet of amper duidelijk gemaakt of de gekozen aanpak (vaak een voortzetting van het bestaande beleid) eigenlijk wel effectief zal zijn ('evidence-based' is). Bepaalde voorzieningen worden als vanzelfsprekend (goed) gevonden, zonder dat blijkt dat daarmee resultaten zijn/worden bereikt.

Eigenlijk valt het beleid t.a.v. beide doelgroepen te karakteriseren als sterk voorzieningen- en accommodatiegericht. Er wordt vooral aangegeven welke voorzieningen er in welke mate (moeten) zijn en hoeveel activiteiten daar (zullen gaan) plaats vinden. En in beperkte mate worden uitgangspunten daarvoor geschetst, zoals (bij jeugdbeleid): algemeen beleid voeren en niet alleen specifiek beleid voor een kleine groep, voorkomen is beter dan genezen, succesvolle schoolloopbaan als belangrijkste succesfactor voor de jeugd, meer inzetten op talentontwikkeling; en (bij ouderenbeleid): Osdorpse ouderen boven 75 jaar hebben zondermeer recht op gesubsidieerde

⁸ Zie: O&S gemeente Amsterdam, rapport *Ouderen in Osdorp* (januari 2003).

⁹ Zie: stadsdeel Osdorp, *Afronding programma Jeugd 2003* (versie maart 2007)

welzijnsdiensten, tussen 65 en 75 jaar als ze een indicatie hebben en onder 65 jaar niet, tenzij er sprake is van een handicap of chronische ziekte.

Ook is nagegaan of de genoemde beleidsnota's beleidsdoelen kennen.

Onder beleidsdoel wordt verstaan hetgeen de politiek wil bereiken t.a.v. een bepaalde probleem of een bepaalde wens/behoefte. Een doel is dus gericht op verandering van een maatschappelijke of persoonlijke situatie, dus 'outcome'-gericht.

Wat opvalt in de Hoofdlijnennotitie Ouderenbeleid 2001 – 2006 is dat er negen "inhoudelijke beleidsdoelen" zijn geformuleerd die eigenlijk maar twee echte outcome-doelen kennen, nl. "zelfstandig wonen" en "zo lang mogelijk zelfstandig (laten) functioneren". Beide doelen zijn niet geoperationaliseerd in indicatoren, kennen geen nulmeting, noch streefwaarden. Kortom ze zijn niet SMART. De andere doelen zijn geen doelen maar voornamelijk middelen ("voorzien in woonbehoeften", "aanbieden van diensten en activiteiten", "bereik van diensten verhogen", "zorg dragen voor basispakket aan zorgvoorzieningen") of uitgangspunten/randvoorwaarden ("rekening houden met de levensfase", "kwaliteitsbeleid").

De nota Jeugd 2003 kende nog geen doelen; in deze nota werd gesteld dat het "wenselijk is om te komen tot concrete doelstellingen". In de evaluatienotitie Afronding Programmajeugd (voorjaar 2007) worden wel een aantal doelen genoemd. Maar ook hier zijn het geen doelen, maar meestal wensen om voorzieningen en faciliteiten te realiseren ("meer jongerenwerk", "neerzetten Centrum voor talentontwikkeling, sportcentrum en klein jongerencentrum", nog een paar randvoorwaarden ("leerplicht neemt actief deel aan zorgbreedteoverleg"), de roep om beleidsdocumenten en -instrumenten ("jongerenbudget", "speelruimtenotitie", "uitwerken van de plannen") en enkele vaag omschreven doelen ("participatie van jongeren en van bewoners"), die overigens als enige outcome-gericht zijn.

Uit de interviews met de instellingen blijkt dat zij vinden dat het stadsdeel op deelterreinen beleid ontbeert.

Zo vindt een instelling als Impuls het prima dat er nu (eindelijk) beleid is t.a.v. ouder-kind-centra, maar een sociaal-cultureel beleid wordt gemist. Ook vindt men dat er geen visie is over de relatie welzijn - zorg.

De OBA geeft aan dat het beleid dat er is van OBA zelf is, niet van het stadsdeel.

Volgens Cordaan en SEZO heeft het stadsdeel wel een visie op het ouderenbeleid.

SEZO is van mening dat er echter geen visie is van het stadsdeel op het algemeen maatschappelijk werk. Vooral een samenhangende visie t.a.v. combinatieproblemen die cliënten hebben wordt gemist.

Volgens SEZO is een project vaak het doel van het stadsdeel i.p.v. een middel om het doel te toetsen.

In de ogen van Kansweb zijn de nota's over jongerenbeleid wel redelijk duidelijk, maar is het onduidelijk hoe de omslag moet plaatsvinden.

Alle instellingen missen de beleidsinhoudelijke dialoog met het stadsdeel (zie ook paragraaf 6.1).

Conclusies:

Sommige beleidsvelden kennen geen beleidskaders.

De beleidsnota's voor de doelgroepen ouderen en jongeren:

- **kennen geen probleemanalyse noch visie, maar slechts uitgangspunten voor beleid;**
- **kennen amper doelen, die dan nog slechts als intenties zijn geformuleerd, en zeker niet SMART;**
- **zijn erg instrumenteel gericht: beschrijven een voorzieningengerichte aanpak;**
- **zijn niet geëvalueerd op de effectiviteit of doelmatigheid van het beleid (louter op de realisatie en gebruik van de voorzieningen).**

Vervolgens is gezien in hoeverre de Programmabegroting van Osdorp wel concrete beleidsdoelstellingen kent voor de beleidsvelden die voor dit evaluatieonderzoek relevant zijn.

Aanvankelijk was daar geen sprake van. Zo waren in de Programmabegroting 2005 geen concrete doelstellingen opgenomen. Daar vinden we per beleidsveld een "gewenst maatschappelijk effect" dat slechts een globale ambitie weergeeft dat nauwelijks sturing biedt voor beleidsmatige uitwerking, laat staan dat het zodanig SMART is geformuleerd dat het bedoelde effect nadien kan worden gemeten. Voorbeeld: "Door een samenhangend jeugdbeleid en het betrekken van jongeren daarbij wordt gerealiseerd dat jongeren zich serieus genomen voelen door de politiek. Dit leidt tot grotere betrokkenheid bij de Osdorpse samenleving."

Ook het Jaarverslag (i.c. dat van 2006) geeft geen informatie over het behalen van de geformuleerde maatschappelijke effecten. Net als bij de genoemde beleidsnota's wordt onder het kopje "Behaald maatschappelijk effect" louter gerefereerd aan het realiseren van voorzieningen, waaronder accommodaties. Er wordt geen informatie gegeven over het ultieme effect dat zou moeten worden bereikt, zoals een grotere betrokkenheid van de jeugd of het langer zelfstandig kunnen wonen van ouderen.

Er is echter progressie te bespeuren. Immers, bij de Programmabegroting 2007 worden wel "operationele doelen" geformuleerd. Zo worden in het subprogramma Jeugd (1.1) o.a. de volgende operationele doelen genoemd:

1. specifieke talentontwikkeling voor jongeren
2. een succesvolle schoolloopbaan voor jongeren

Als we dan bezien of er adequate indicatoren beschikbaar zijn die een valide vertaling zijn van deze doelen, dan treffen we een wisselend beeld aan.

Bij talentontwikkeling (ad 1) wordt het "deelnemen aan podiumkunsten" als "effectindicator" genoemd (van 50% in 2002 naar 60% in 2008). Daarbij wordt verwezen naar de Basismeetset van O&S. Op zich is dit SMART geformuleerd, maar er zijn kritische opmerkingen bij mogelijk, zoals de vraag of het deelnemen aan podiumkunsten nou de ultieme manier is om aan talentontwikkeling te doen. Waarom slechts één indicator genoemd, en geen andere vorm van talentontwikkeling, buiten cultuur? Dit probleem betreft van de representativiteit van de indicator.

Bovendien komt de variabele niet overeen met hetgeen de Basismeetset daadwerkelijk meet, nl. het beoefenen van diverse vormen van amateurkunst. Er staan in de Basismeetset wel cijfers over het bezoek aan podiumkunst, maar die indicator zal niet zijn bedoeld. Overigens blijkt het streefcijfer van 60% al in 2006 ruimschoots gehaald te zijn (nl. 66% volgens de Basismeetset 2007).

De succesvolle schoolloopbaan (ad 2) wordt vertaald in de indicator "groter bereik voorscholen". Het is vreemd dat een indicator die betrekking heeft op de start van de schoolloopbaan (en dan alleen nog het bereik betreft van een voorziening) als indicator geldt voor een succesvolle schoolloopbaan. Dan had het nog meer voor de hand gelegen om (in de Basismeetset aanwezige) indicatoren te nemen als: voortijdige schooluitval, absoluut en relatief schoolverzuim en ontwikkeling CITO-score (bij gelijke deelname). Zinvoller was het geweest om – buiten de Basisset om – naar indicatoren te zoeken die nog beter de ontwikkeling van leerprestaties meten.

Ook bij de doelen rond "jong burgerschap" en "sluitende, tijdige, adequate en professionele zorg" (eigenlijk geen doel, maar een middel) zien we dat de indicatoren niet echt adequaat zijn. Het doel "uitdagende en haalbare mogelijkheden om te leren, werken en wonen voor jongeren" (ook eigenlijk geen doel) kent helaas geen indicatoren, zodat hier zelfs niets gemeten kan worden.

Beter is de indicator van het doel "verzilveren van het talent door match onderwijs naar arbeidsmarkt, nl. de afname van jeugdwerkloosheid (zij het dat 10% daling in zes jaar niet van grote ambitie getuigt).

Ook de subprogramma's Sport (1.3) en Onderwijs en Welzijnsaccommodaties (2.4) hebben vergelijkbare problemen. Deze programma's kennen amper outcome-gerichte doelen, maar vooral middelen geformuleerd bij de operationele doelstellingen. De effectindicatoren zijn ook hier veelal niet adequaat.

Opvallend is dat er amper nog specifieke doelen voor het ouderenbeleid voorkomen in de Programmabegroting 2007. In het subprogramma Volwassenenbeleid (1.2) alleen nog: "versterken

zelfstandig functioneren (wonen en mobiliteit)" (de doelgroep ouderen wordt hier overigens niet genoemd). Een hierop toegesneden indicator is er echter niet.

Conclusies:

Met de Programmabegroting 2007 is een start gemaakt met het meetbaar maken van concrete doelen (incl. streefcijfers). Dat geeft in potentie de mogelijkheid om het effect van het beleid in de toekomst te gaan meten.

Maar deze exercitie is verre van optimaal uitgevoerd. De doelen zijn vaak niet outcome-gericht geformuleerd, er ontbreken adequate indicatoren, terwijl ook de geformuleerde indicatoren vaak kwestieus zijn.

Zonder meetbare doelen is het niet (goed) mogelijk om de effectiviteit van het beleid te kunnen bepalen. En daarmee is het ook niet mogelijk om achteraf de effectiviteit van de ingezette subsidiemiddelen vast te stellen.

De beleidsgestuurde subsidiering kent dus diverse manco's.

Aanbevelingen:

Zorg dat er beleidskaders komen voor alle relevante beleidsvelden, waarbij er in zo'n beleidskader een heldere visie wordt geformuleerd met concrete beleidsuitgangspunten, gebaseerd op een door doorwrochte probleemstelling, een causale veldanalyse en onderzoek naar doeltreffende interventietypen.¹⁰

Formuleer outcome-gerichte doelen, die d.m.v. een set van valide en betrouwbaar te meten indicatoren worden geoperationaliseerd, en een streefwaarde kennen (dus SMART).

Gebruik deze doelen ook in de Programmabegroting en – verantwoording.

Maak in de beleidskaders afspraken over de (wijze van) evaluatie van het beleid (niet alleen m.b.t. doelbereik, maar ook over het meten van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid).

5.2 De doorvertaling van beleid naar de subsidieaanvraag en -toekenning

In hoeverre stuurt het stadsdeel de instellingen beleidsmatig aan, zodat de subsidieaanvragen aansluiten bij het door het stadsdeel gevoerde beleid?

Deze vraag kan zowel beantwoord worden t.a.v. de opdrachtverlening, voorafgaand aan de subsidieaanvraag, als bij de toets van de subsidieaanvraag zelf.

Onderzoeksvraag:

- 2. Vindt er een doorvertaling (operationalisering) plaats van de doelen naar de inhoudelijke eisen die aan de gesubsidieerde activiteiten worden gesteld (opdrachtverlening, voorafgaande aan de subsidieaanvraag)?*

Onderzoeksvraag:

- 3. Liggen er goede activiteitenplannen ten grondslag aan de subsidieaanvraag? Zijn deze gebaseerd op een vraag van burgers en/of politiek/bestuurlijk gewenste resultaten van de zijde van het stadsdeel?*

¹⁰ Hierbij kan het zogenaamde zes-fasenmodel een goede ondersteuning bieden. Zie [bijlage 4](#), waarin de eerste drie fasen ingaan op de visieontwikkeling.

Uit de geraadpleegde documenten en interviews blijkt dat er zelden voorafgaand aan de subsidieaanvraag aan de instelling verteld wordt wat er van de instelling bij de subsidieaanvraag verwacht wordt. Enerzijds komt dat omdat de ambtenaren geen ervaring hebben met het opstellen van een 'program van eisen', anderzijds omdat het gebruikelijk is dat het initiatief bij de instelling gelaten wordt.

Zie voor de toepasbaarheid van een 'program van eisen' in de sociale sector: [bijlage 5](#).

Een uitzondering betreft de voor- en vroegschoolse educatie. Daar is wel sprake van een vooraf duidelijk aangegeven kader waaraan de instelling zich te houden heeft. De criteria waaraan voldaan moet worden betreffen o.a. de indicering van de doelgroep (min. 67% een leerlingengewicht van > 1.0), een voorgeschreven gestructureerde effectieve didactische aanpak, en deelname van vier dagdelen per week.

Soms vindt er bestuurlijk overleg plaats waarbij van stadsdeelwege aangegeven wordt welke veranderingen van de instelling verwacht worden, maar dit is eerder uitzondering dan regel. Een dergelijk overleg (ambtelijk danwel bestuurlijk) vindt meestal pas plaats nadat de subsidieaanvraag is ingediend. Eén geval werd genoemd waarbij de betrokken instellingen (Studio West, theater Rast en Kansweb) voorafgaand aan de subsidieaanvraag bijeen werden gebracht teneinde de onderlinge samenwerking te regelen.

De invloed van burgers (klanten) op de subsidieaanvraag is niet of slechts beperkt aan de orde bij de instellingen (Dorpsraad Sloten en het Wijkorgaan Osdorp daargelaten). Zie hierover meer bij onderzoekvraag 5.

Door (meestal) niet in de fase voorafgaand aan de subsidieaanvraag (inhoudelijk) sturing te geven aan de instelling, laat het stadsdeel een kans liggen om de instelling resultaatgerichter aan te sturen. De instelling krijgt amper een (inhoudelijke) opdracht mee waar rekening mee moet worden gehouden bij het opstellen van het activiteitenplan. De gemeenteambtenaren gaan er daarbij van uit dat de instelling zelf wel het beste zal weten wat nodig is. Dat maakt het bijsturen in de onderhandeling over de subsidieaanvraag moeilijker. Per slot van rekening heeft de instelling dan haar plan al getrokken en doorgerekend in de productenbegroting.

Een voorbeeld waarbij het stadsdeel een instelling heeft gevraagd de subsidieaanvraag aan te passen betreft de subsidieaanvraag van Impuls voor 2006. Bij brief van 27 juli 2005 verzocht het stadsdeel aan Impuls om uit te gaan van aangepaste productbeschrijvingen, waarin de specificaties voor de te leveren producten waren aangescherpt. Daarop heeft Impuls een herziene subsidieaanvraag voor 2006 ingediend.

Conclusie:

Er vindt (voorafgaand aan de subsidieaanvraag) door het stadsdeel geen doorvertaling plaats van de doelen naar de inhoudelijke eisen die aan de te subsidiëren activiteiten worden gesteld.

Hierdoor laat het stadsdeel de kans liggen om inhoudelijke (beter) te sturen op prestaties en resultaat.

Aanbeveling:

De invoering van 'programma's van eisen', waarop de subsidieaanvraag van de instelling het antwoord moet zijn, zou een versterking betekenen van de inhoudelijke sturing door het stadsdeel.

De activiteitenplannen van de instellingen (die een onderdeel vormen van de subsidieaanvraag) zijn in de loop der jaren sterk verbeterd.

Eén instelling had overigens al voordat het nieuwe subsidiebeleid per 2002 werd ingevoerd ervaring

met het formuleren van meetbare prestaties. Dat was Impuls die in 2001 een productenboek presenteerde dat geënt was op een systeem dat elders al was toegepast (het VERDIWEL-systeem).

De meeste instellingen gingen vanaf 2002 werk maken van het beschrijven van de output van hun instelling, en deden dat niet onverdienstelijk. In het nieuwe subsidiebeleid gaat het niet meer primair wat de instellingen denken nodig te hebben voor hun activiteiten (de middelen oftewel *input*) of het feit dat ze een bepaalde ureninzet leveren (de *throughput*), maar wat daarvoor geleverd wordt. In hun activiteitenplannen moeten zij hun activiteiten daarom weergeven in aantallen producten en diensten (de *output*), en zo mogelijk ook in *bereik* ervan (wie maken gebruik van de producten en diensten?) en het *resultaat* ervan (wat hebben de gebruikers aan de goederen en diensten gehad, danwel is het maatschappelijk probleem verminderd?). Zie [bijlage 6](#) voor een nadere analyse van sturen op input, throughput, output of resultaat.

Kijken we naar de onderzochte instellingen dan vallen de volgende opmerkingen bij de activiteitenplannen te maken.

Impuls

Deze instelling heeft al jarenlange ervaring met het kwalitatief en kwantitatief beschrijven van de te leveren producten en diensten.

In de loop der jaren heeft deze instelling meerdere productenboeken gemaakt. De laatste dateert van 2006 en omvat 84 producten. In dit productenboek zijn per product de doelstelling, de doelgroep, een uitvoerige beschrijving en kwaliteitscriteria opgenomen. Op deze wijze geeft de instelling goed inzicht in haar werk.

Opvallend is dat het jaarlijkse activiteitenplan gedeeltelijk van andere producten uitgaat (en een andere indeling kent) dan het productenboek 2006.

In het activiteitenplan zijn de diverse producten en diensten systematisch weergegeven met aantallen activiteiten en (meestal) aantallen te bereiken personen. Ook het te bereiken doel wordt vermeld. Slechts bij uitzondering worden verwachtingen opgenomen t.a.v. het te bereiken resultaat (alleen bij trajectbegeleiding).

OBA

De OBA geeft in het activiteitenplan inzicht in de reguliere bibliotheekactiviteiten rondom uitlenen van informatiedragers en het bereik ervan (in aantallen lidmaatschappen). Ook van bijzondere activiteiten wordt op systematische wijze aangegeven hoeveel activiteiten het betreft, het bereik ervan en het na te streven doel. Er wordt geen concrete resultaten gemeld.

Streetcornerwork

Deze instelling beschrijft haar activiteiten in throughputtermen, waarvan de frequentie en het bereik worden benoemd. Tevens wordt aangegeven welke "positieve uitstroom" verwacht wordt t.a.v. de begeleidingstrajecten. Dat laatste kan als een resultaat worden opgevat.

Kansweb

De activiteiten van Kansweb worden systematisch weergegeven per product, bijbehorende doelgroep, frequentie van de activiteit en aantal te bereiken jongeren. De activiteiten worden weergegeven in producteenheden. Er wordt geen melding gemaakt van te bereiken resultaten.

Cordaan

In het productplan wordt op systematische wijze beschreven welke activiteiten er zijn, welke productsoort dat betreft, het doel (de functie), de frequentie van de activiteiten en het te verwachten bereik. T.a.v. resultaat wordt vermeld dat er tevredenheidsonderzoeken plaats vinden. De systematiek van dit productenplan is, net als dat van Antaris en Tabitha, in nauw overleg met het stadsdeel tot stand gekomen.

SEZO

SEZO heeft de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in het maken van productenboeken. Het productenboek 2005 is heel systematisch en tamelijk volledig. Het productenboek 2006/2007 is wat globaler (bevat minder differentiatie in producten dan dat uit 2005), maar nog steeds adequaat genoeg als productbeschrijving. Naast een productomschrijving treft men er het doel per

product, de doelgroep en de kwaliteit in aan.

In de subsidieaanvraag wordt aangesloten bij dit productenboek. Hierin staan de aantallen dienstverlening, maar geen aantallen cliënten. Er wordt geen verwacht resultaat vermeld.

Dorpsraad Sloten

De Dorpsraad beschrijft in zijn activiteitenplan op systematische wijze welke activiteiten er zijn, welke productsoort dat betreft, het doel (de functie), de frequentie van de activiteiten en het te verwachten bereik. T.a.v. resultaat worden verschillende zaken vermeld, zoals een aantal uit te brengen adviezen en (positieve) reacties van burgers.

De systematiek van dit activiteitenplan is, net als dat van het Wijkorgaan Osdorp, in nauw overleg met het stadsdeel tot stand gekomen.

Onderzoeksvraag:

4. *Wordt er gebruik gemaakt van standaardisering van producten of diensten, waardoor benchmarking mogelijk is (of wordt)?*

Impuls heeft aanvankelijk in haar productenboek gebruik gemaakt van landelijk gestandaardiseerde productomschrijvingen (het systeem van VERDIWEL, thans WILL geheten); later is men overgegaan tot meer specifieke omschrijvingen, die overigens ook in de andere Westelijke Tuinsteden zijn toegepast. In die zin is een groot deel van de producten van Impuls gestandaardiseerd.

De reguliere producten en diensten van OBA worden ook elders in Amsterdam zo gedefinieerd, maar deze sluiten ook aan bij de gangbare landelijke definiëring.

Cordaan en Dorpsraad Sloten maken gebruik van enkele "productsoorten", zoals bijeenkomst en begeleiding, die met elders (WILL-systeem) te vergelijken zijn. De opzet van het activiteitenplan van Dorpsraad Sloten is in brede zin overigens vergelijkbaar met dat van het Wijkorgaan Osdorp. Dat van Cordaan met die van Antaris en Tabitha.

Het productenboek van SEZO is specifiek voor deze instelling geschreven. Ook de producten van Streetcornerwork zijn niet vergelijkbaar met elders.

We zien aldus dat enkele instellingen dezelfde formulering van producten en diensten hanteren als elders het geval is. Meestal betreft het een vergelijking met elders in Amsterdam, soms betreft het een landelijke vergelijking. Dit betekent dat benchmarking in zekere mate, maar beperkt mogelijk is.

Zo'n benchmarking zou aanmerking groter kunnen worden indien instellingen op grotere schaal gebruik zouden maken van landelijke benchmarksystemen, zoals WILL of TRILL.

Vanuit het SAS wordt gepleit dat Amsterdamse stadsdelen voortaan hetzelfde productenboek gaan hanteren. Het door het SAS gepresenteerde productenboek is geënt op de WILL-systematiek, en kent 16 producten. Als tegenhanger van WILL hebben enkele grote steden in het zuiden van het land het TRILL-systeem ontworpen. Beide systemen hebben gemeen dat ze producten en diensten eenduidig beschrijven, zij het dat de methode die daarvoor gebruikt wordt, verschillend is.

WILL is eerder ontstaan en kent inmiddels enkele tientallen lokale combinaties (gemeenten en instellingen) die deze systematiek gebruiken. TRILL is als reactie op WILL ontstaan en heeft als verbetering dat uitgegaan wordt van meetbare doelen en van meetbare resultaten van welzijnswerk. Ook wordt gewerkt met een program van eisen. De sturing van gemeentewege is daardoor krachtiger. In TRILL participeren momenteel nog maar een beperkt aantal lokale combinaties.

Zowel WILL als TRILL worden thans als systeem beheerd en verder ontwikkeld door het Servicepunt Welzijnsinformatie. Zie [bijlage 7](#) voor een korte beschrijving van WILL en TRILL.

Conclusies:

De activiteitenplannen van alle onderzochte instellingen zijn prima aan de maat, gelet op de vereisten die bij outputsturing horen. Op systematische wijze wordt inzicht gegeven in de te behalen prestaties, zowel in aantallen producten en diensten als in het bereik daarvan. In principe zijn de prestaties allemaal meetbaar.

Er worden echter nog amper tot geen (meetbare) resultaatsverwachtingen in de activiteitenplannen aangegeven.

De producten en diensten van sommige instellingen zijn vergelijkbaar met die van elders, maar landelijke vergelijkbaarheid van producten zien we amper. Daarmee is ook eventuele benchmarking maar beperkt mogelijk.

Aanbevelingen:

De activiteitenplannen zou ook aan moeten geven wat het (verwachte) resultaat is dat met de producten en diensten wordt bereikt. Dit resultaat zou SMART geformuleerd kunnen worden en, qua meting, onderdeel moeten uitmaken van de planning en control van de instellingen.

Wil het stadsdeel beter kunnen beoordelen of dat de producten en diensten van de gesubsidieerde instellingen qua prijs/kwantiteit/kwaliteit verhouding en qua resultaat vergelijkbaar zijn met die van andere instellingen, dan verdient het voorkeur om zoveel mogelijk aan te sluiten bij een elders ontwikkelde methodiek (WILL of TRILL). WILL heeft als voordeel dat sommige andere Amsterdamse stadsdelen er al mee werken, terwijl TRILL als voordeel heeft dat uitgegaan wordt van meetbare doelen en een program van eisen waarbij het resultaat dat moet worden bereikt ook meetbaar gemaakt wordt.

Onderzoeksvraag:

- 5. Hebben burgers, klanten of zelforganisaties invloed op de programmering/ inhoud van de activiteiten van de instellingen? Hoe kan vraagsturing van uit de klant en burgergroeperingen mogelijk versterkt worden?*

Deze vraag laat zich niet eenduidig beantwoorden.

Impuls, Kansweb, SEZO en OBA kennen geen structurele vorm van invloed van gebruikers op de programmering (en inhoud) van de activiteiten.

Cordaan kent een cliëntenraad waarin periodiek wordt geëvalueerd hoe het aanbod is overgekomen, welke activiteiten voor herhaling vatbaar zijn en welke activiteiten niet meer in het programma moeten worden opgenomen. Eens in de twee á drie jaar wordt een klantonderzoek gehouden.

Kansweb heeft vier keer per jaar een overleg met jongeren over hun wensen.

Bij de Dorpsraad Sloten hebben de wijkbewoners de mogelijkheid om invloed te hebben op de programmering en inhoud van de activiteiten. Vanwege de rechtstreekse verkiezing van het bestuur hebben de inwoners ook via deze weg invloed.

Indien het stadsdeel wil dat voortaan de activiteitenplannen ofwel tot stand zijn gekomen in samenspraak met de (potentiële) gebruikers ofwel aan deze gebruikers worden voorgelegd (al dan niet in de vorm van een cliëntenraad of klantenpanel), zou een dergelijke verplichting voortaan expliciet opgelegd kunnen worden aan de instellingen, in het verlengde van art. 11, lid 1 ASV.¹¹ Hierin staat dat van de subsidieontvanger wordt verwacht dat "het personeel en de vrijwilligers, alsmede degenen ten behoeve van wie activiteiten worden georganiseerd, in de gelegenheid gesteld worden invloed uit te oefenen op het beleid ten aanzien van die activiteiten." Bij overlegging van het activiteitenplan zou het stadsdeel voortaan kunnen checken of er daadwerkelijk sprake is van invloed door de gebruikers. De instelling moet dat dan aangegeven hebben in haar activiteitenplan.

¹¹ Zie voor mogelijkheden van invloed van de klant op de aard en programmering van activiteiten en voorzieningen: G.W.M. van Vugt, *Marktwerking in de sociale sector*, in: P.J. Prins e.a. (red.), *Handboek Sturing in de sociale sector*, 's-Gravenhage, pp. A 7-1-18 tot 7-1-27 (juli 2005). Zie ook: G.W.M. van Vugt, *Verbetering vraagsturing in Delft*; onderzoeksrapport voor de gemeente Delft. Public Consultancy (december 2004).

Eventueel zou men dit nader kunnen regelen o.g.v. art. 11 ASV (zie hiervoor: paragraaf 7.6).

Conclusie:

Bij sommige instellingen hebben gebruikers wel op structurele wijze invloed op inhoud/programmering van de activiteiten, bij andere niet.

Aanbeveling:

Bij de subsidieaanvraag zou het stadsdeel expliciet kunnen checken of de instelling haar gebruikers op een of andere manier invloed heeft gegeven bij de inhoud en/of programmering van de activiteiten.

Onderzoeksvraag:

6. *Worden er concrete prestatieafspraken met de instellingen gemaakt? Zijn die realistisch, maar ook voldoende ambitieus om de doelstellingen te bereiken? Is er een duidelijke verbetering zichtbaar vergeleken met 5 jaar geleden?*

Zoals hiervoor al is aangegeven, worden in de activiteitenplannen van de instellingen concreet meetbare prestatieafspraken vastgelegd.

Via de subsidiebeschikkingen worden deze prestaties in zijn algemeenheid goed vastgelegd. In de beschikkingen worden òf de prestaties uit het activiteitenplan herhaald (zie bijv. de subsidiebeschikkingen aan Streetcornerwork en de subsidiebeschikkingen VVE aan Impuls) òf wordt verwezen naar de prestaties, zoals opgenomen in het activiteitenplan (zie bijv. de subsidiebeschikkingen aan Impuls inzake trajectbegeleiding en sociaal-culturele activiteiten of de subsidiebeschikkingen aan Cordaan en Dorpsraad Sloten). T.a.v. SEZO en Kansweb wordt beide gedaan: zowel verwezen naar het productenboek en offerteschema als een opsomming van (een deel van) de prestaties.

Alleen t.a.v. de OBA zijn niet alle prestaties in de subsidiebeschikking vermeld. Daarin wordt alleen gesproken over de reguliere activiteiten (openstelling, collectie, ingeschreven leden, uitleningen, bezoekers en gebruikers), maar niet over de bijzondere activiteiten, zoals educatieve en culturele activiteiten, boekendienst voor ouderen e.d.

In één specifiek geval worden in de subsidiebeschikking geen prestatieafspraken gemaakt. Dat betreft de budgetsubsidie voor de stichting Advies- en Begeleidingscentrum. In dit geval wordt echter verwezen naar de afspraken die schoolbesturen maken met ABC over de begeleiding. In feite betreft het hier volledige vraagsturing.

We zien dus dat het stadsdeel tot concrete prestatieafspraken komt met de instellingen. Daarmee wordt op prima wijze uitvoering gegeven aan de outputsturing die ten grondslag ligt aan het nieuwe subsidiebeleid. Vergeleken met vijf jaar geleden is op dit punt een grote vooruitgang geboekt. Toen kenden de meeste subsidiebeschikkingen nl. geen of amper verwijzingen naar te realiseren prestaties.

Of de afgesproken prestaties realistisch zijn, d.w.z. voldoende (ambitieuw) om de gewenste doelstellingen te bereiken, is moeilijk te bepalen. De doelen zijn immers in de meeste gevallen niet concreet (SMART) beschreven (zie paragraaf 5.1) en voorzover dat wel is gebeurd, zijn deze niet 'vertaald' naar concrete prestaties.

In zijn algemeenheid wordt door de ambtenaren niet getoetst of de prestaties voldoende zijn om de doelen te halen. De inhoud van de activiteitenplannen wordt over het algemeen als acceptabel aangenomen, zonder een toets te doen naar het gewenste resultaat ervan (tegen het licht van de gestelde doelen).

Opvallend is dat de mate waarin van instellingen verwacht wordt dat ze de prestaties halen

verschillend is geregeld. Zo staat in de subsidiebeschikkingen van SEZO dat van de prestaties minimaal 80% gerealiseerd dient te worden (m.u.v. schuldhulpverlening). Datzelfde is - met overigens andere bewoordingen - ook zo geregeld in de subsidiebeschikkingen voor OBA (indien meer dan 20% niet is gerealiseerd wordt het subsidiebedrag evenredig lager vastgesteld. De prestaties hebben blijkbaar alleen betrekking op de reguliere bibliotheekactiviteiten.

Bij Kansweb is in de budgetsubsidies voor ambulante jongerenwerk, meidenwerk en veilige vindplaats (2006) impliciet geregeld dat 80% moet worden gerealiseerd (er staat letterlijk: "als minimaal 80% van de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd, is het mogelijk de eventuele onderbesteding te reserveren als eigen vermogen").

In de subsidiebeschikkingen voor Dorpsraad Sloten en Cordaan staan echter geen bepalingen over minimaal 80% presteren, dat geldt ook voor schuldhulpverlening van SEZO; blijkbaar moeten hier alle prestaties gehaald worden. Datzelfde geldt voor de subsidiebeschikkingen voor Impuls t.a.v. VVE en sociaal-culturele activiteiten. De peuterspeelzalen moeten echter minimaal 95% bezetting kennen. Bij de subsidiebeschikkingen voor Impuls t.a.v. individuele trajectbegeleiding zien we echter weer de 80%-bepaling.

Bij Streetcornerwork zien we verschillen tussen de subsidiebeschikkingen 2005 en 2006. Voor 2005 was geen 80%-bepaling opgenomen, voor 2006 wel.

Er zijn ambtelijk geen heldere argumenten genoemd waarom verschillende regimes t.a.v. het behalen van de prestaties worden gehanteerd; blijkbaar is dat ooit zo geregeld (per beleidsmedewerker verschillend) en wordt in het jaar erop hetzelfde regime gewoon weer toegepast (m.u.v. Streetcornerwork).

Conclusies:

Over het algemeen liggen er concrete prestatieafspraken met instellingen middels de subsidiebeschikkingen. De beschrijving en kwantificering van deze prestaties is een grote stap vooruit, vergeleken met vijf jaar geleden.

Of dat deze prestaties realistisch zijn, is moeilijk te bepalen en wordt amper getoetst.

Er worden aan de instellingen onderling afwijkende eisen gesteld t.a.v. het al dan niet volledig realiseren van de prestaties.

Aanbeveling:

Het stadsdeel zou explicieter moeten maken waarom in bepaalde gevallen 80% van de prestaties als voldoende wordt beschouwd en in andere gevallen 95% of 100%.

5.3 Relatie tussen productbegroting en budgetbepaling

Onderzoeksvraag:

- 7. Hoe vindt de bepaling van het (subsidie-)budget plaats? Liggen er goede productbegrotingen aan ten grondslag? Is er een adequaat inzicht in de prijs- kwantiteit - kwaliteit verhouding per activiteit/product. Zijn er (genormeerde) kostprijzen?*

Voor de meeste instellingen geldt dat de budgetten per deelterrein vast liggen: hetzelfde bedrag als het jaar ervoor, vermeerderd met de jaarlijkse indexering (loon- en/of prijsontwikkeling).¹² Soms wordt er meer of minder 'ingekocht', maar dat zijn uitzonderingen. Voorbeelden van subsidiebudgetten die 'historisch' min of meer vast liggen zijn: OBA, Kansweb, Streetcornerwork, Cordaan en Dorpsraad Sloten. Bij SEZO liggen ook de budgetten min of meer vast, afgezien van inburgeringstrajecten.

Ook een groot deel van de budgetten van Impuls is jaarlijks stabiel (o.a. sociaal-cultureel werk,

¹² Bij die indexering volgt het stadsdeel de centrale stad.

individuele trajectbegeleiding, naschoolse activiteiten). Het budget voor VVE is afhankelijk van het aantal groepen peuters en varieert dus mee met de te leveren prestaties. Het budget voor peuterspeelzaalwerk is ook redelijk stabiel, zij het dat voor het jaar 2007 een herziening heeft plaatsgevonden op basis van een nieuwe berekeningsmethodiek.

Vanuit ambtelijke zijde wordt aangegeven dat de instellingen over het algemeen in hun begroting toerekenen naar het beschikbare budget.

Normaal zou zijn geweest als vanuit het stadsdeel werd aangegeven hoeveel producten van welke kwaliteit geleverd zouden moeten worden en dat dan bezien zou worden of de verhouding tussen kwantiteit, kwaliteit en prijs acceptabel zou zijn. M.a.w.: het budget volgt de prestaties.

In de praktijk doen de instellingen meestal een voorstel voor de te leveren prestaties voor het (op de begroting van het stadsdeel) beschikbare budget. Daardoor wordt er amper of niet onderhandeld over het budget in relatie tot de (te leveren) prestaties (zie ook paragraaf 6.3).

De (product-)begrotingen die ten grondslag liggen aan de subsidietoekenning variëren sterk. Zo maken OBA en Streetcornerwork géén productenbegroting. Impuls kent wel een productenbegroting en maakt bij haar begrotingen gebruik van clustering van activiteiten. SEZO, Compaan, Kansweb en de Dorpsraad hebben een tamelijk verfijnde vorm van productenbegroting (kosten per activiteit).

Al met al hebben de meeste instellingen de in de ASV voorgeschreven productenbegroting. OBA geeft aan dat indertijd met de wethouders van de stadsdelen is afgesproken dat de huidige begrotingsopzet voldoende was. Enkele stadsdelen (zoals de Baarsjes) vragen inmiddels wel een productenbegroting van OBA. Ten behoeve van Slotervaart heeft OBA eens een gedetailleerde berekening gemaakt van de kosten per (deel)activiteit.

In veel gevallen zijn er kostprijzen per eenheid product bekend. Dat geldt voor peuterspeelplaatsen/VVE, groepen opvoedingsondersteuning, brede schoolactiviteiten en trajectbegeleiding (Impuls), alle activiteiten van SEZO, Cordaan, Dorpsraad en Kansweb. Van OBA, Streetcornerwork en de overige activiteiten van Impuls zijn geen kostprijzen bekend.

Overigens schrijft art. 14, lid 2 onder b ASV ook voor dat de begroting een vergelijking geeft met de begroting van het lopende boekjaar en de jaarrekening van het jaar ervoor. De meeste begrotingen van de instellingen voldoen daar niet aan. Alleen de begroting van Impuls kent een vergelijking met de begroting van het lopende boekjaar.

Er wordt door het stadsdeel getoetst of dat de instelling voldoende eigen reserves heeft (toets op de 10% reserve).

Opvallend is dat de beoordeling van de begroting van de instelling door diverse beleidsambtenaren wordt overgelaten aan het bedrijfsbureau. Er zijn dus gescheiden kenniscircuits (beleidsmatig versus financieel). Dat komt een adequate afweging prestaties - middelen niet ten goede.

Conclusies:

Niet zozeer de gewenste prestaties van de instellingen zijn meestal maatgevend voor de bepaling van het subsidiebudget, maar het bedrag dat voor de instelling in de stadsdeelbegroting is opgenomen.

**De productbegrotingen van de meeste instellingen zijn aan de maat.
In de meeste gevallen staan daarin de kostprijzen per eenheid product.
Een vergelijking met de begrotingsjaren ervoor ontbreekt meestal.**

De ambtelijke beoordeling van de subsidie vindt vaak in gescheiden circuits plaats, hetgeen niet bevorderlijk is voor een integrale afweging (gewenste) prestaties- (benodigde) middelen.

Aanbevelingen:

Het stadsdeel zou zich moeten bezinnen op de vraag of het wel wenselijk is dat de beschikbare budgetten in de begroting uitgangspunt blijven voor de subsidiebeschikkingen; in plaats daarvan zou men beter kunnen sturen op de gewenste prestaties tegen de achtergrond van de gestelde beleidsdoelen. Dat zou het subsidiebeleid aanmerkelijk flexibeler maken.

Enkele instellingen zouden aangespoord moeten worden een deugdelijke productenbegroting in te dienen.

Alle instellingen zouden beter inzicht moeten verschaffen in de financiële vergelijking van de ingediende begroting met de begroting en jaarrekening van voorgaande jaren.

Beleidsambtenaren horen bij de beoordeling van de subsidieaanvraag de financiële en de beleidsmatige aspecten beter in onderlinge samenhang af te wegen.

5.4 De realisatie en verantwoording door de instellingen en de consequenties daarvan*Onderzoeksvraag:*

8. *Is de verantwoording door de instellingen, zowel tussentijds als bij het Jaarverslag, adequaat? Geeft deze de mogelijkheid tot tijdige (bij)sturing?*

De verantwoording van de instellingen via de tussentijdse verslagen kan als adequaat worden bestempeld. Enkele van deze tussentijdse verslagen zijn daartoe beoordeeld. Zo volgt dat van Cordaan precies de afspraken van de subsidiebeschikking en wordt per activiteit beschreven wat de realisatie is of wat er is veranderd. Impuls maakt zelfs kwartaalrapportages en die gaan uitvoerig in op zowel de gerealiseerde prestaties als de financiële stand van zaken op dat moment. Instellingen geven aan dat er wordt bijgestuurd als de activiteiten bij de klanten niet aanslaan. Zo heeft Cordaan de bewegingsactiviteiten uitgebreid toen enkele open-inloopactiviteiten niet liepen.

De activiteitenverslagen van de instellingen zijn redelijk volledig. Deze worden over het algemeen tijdig ingediend (datzelfde geldt ook voor de jaarrekeningen).

Het activiteitenverslag van Impuls geeft zowel een beschrijving van de ontwikkelingen in het verslagjaar (per activiteitencluster) als een weergave van de afgesproken prestaties (in veel gevallen per kwartaal).

Ook SEZO geeft een dergelijke inhoudelijke verantwoording in beschrijvende zin en per set (cijfermatig) de prestatieafspraken. Positief is dat de prestatiecijfers vergeleken kunnen worden met die van een jaar eerder. SEZO geeft overigens aan dat opgepast dient te worden dat men niet doorslaat in het registeren van gegevens van cliënten.

Ook OBA en Kansweb kennen zo'n type verantwoording als Impuls en SEZO. Bij OBA wordt een vergelijking gemaakt (althans cijfermatig wat de reguliere bibliotheekactiviteiten betreft) met andere stadsdelen van Amsterdam, hetgeen een inhoudelijke benchmark mogelijk maakt. Het activiteitenverslag van Cordaan is wat summierder dan dat van de eerder genoemde instellingen. Toch komen ook hierin alle activiteiten aan de orde en is de cijfermatige verantwoording aan de maat.

Dorpsraad Sloten maakte aanvankelijk geen activiteitenverslag als spiegelbeeld van het activiteitenplan, waarna het stadsdeel (in de subsidiebeschikking over 2006) aangaf dat de wijze van rapporteren over de realisatie van de prestaties voortaan in overeenstemming moet zijn met het activiteitenplan. Dat is over 2006 ook gebeurd (document "afrekening activiteitenplan 2006", versie 18 maart 2007).

De meeste instellingen houden geen structureel klantenonderzoek.

De OBA doet dat overigens wel, maar overlegt dat niet aan het stadsdeel. De tevredenheid van de

Osdoorper bibliotheekgebruikers is overigens gemiddeld wat hoger dan in de rest van Amsterdam.¹³ Cordaan meldt in het activiteitenverslag over 2006 hoe de tevredenheidsmeting t.a.v. activiteiten en maaltijden verloopt (via de cliëntenraad). Impuls heeft ooit een klantenonderzoek onder ouders gehouden.

Geen van de instellingen (m.u.v. Streetcornerwork) geeft in het activiteitenverslag informatie over het resultaat van de activiteiten/prestaties. Formeel gezien is dat geen omissie, omdat - zoals we in paragraaf 5.2 zagen - er ook geen afspraken zijn gemaakt over het meten van resultaat. Niettemin is het vanuit een oogpunt van effectief subsidiebeleid een tekortkoming dat er niets gemeld wordt over hetgeen met de geleverde producten en diensten is bereikt bij de doelgroep. Streetcornerwork geeft informatie over de uitstroom van de begeleidingstrajecten. De categorie "positief uitgestroomd" is echter een vergaarbak van verschillende onderdelen (zoals: jongere overgedragen naar andere instelling, aan het werk gegaan, plaatsing in woonruimte), zonder verdere monitoring, zodat het echte resultaat van de begeleiding niet duidelijk wordt.

Conclusies:

De activiteitenverslagen van de instellingen zijn adequaat. Op systematische wijze wordt inzicht gegeven in de realisatie van de afgesproken prestaties. Dit is in het kader van outputsturing een belangrijke verbetering met vijf jaar geleden.

Instellingen geven echter geen informatie over het resultaat dat met de prestaties is bereikt. Dat is een gemis. Ook is er nog maar een beperkt aantal instellingen dat de tevredenheid van klanten structureel meet.

Aanbeveling:

Het stadsdeel zou afspraken moeten maken met de instellingen over hoe instellingen het beste het resultaat van hun inspanningen zichtbaar kunnen maken. Afspraken over het (periodiek) meten van de klanttevredenheid hoort daar een onderdeel van te zijn.

Onderzoeksvraag:

9. *Geven de jaarlijkse inhoudelijke en financiële verslagen voldoende inzicht in de doelmatigheid van de instelling? Is er inzicht in de overhead, productiviteit e.d.?*

De jaarverslagen (jaarrekeningen en activiteitenverslagen) van de instellingen geven nauwelijks informatie over de mate dat zij doelmatig functioneren. Er worden geen cijfers (kengetallen) gegeven over de caseload van functionarissen, noch cijfers over de nettoproductiviteit van de instelling. In het kader van het onderzoek geeft Kansweb aan dat gerekend wordt met een nettoproductiviteit van $\pm 30\%$ (onduidelijk is in hoeverre dat correspondeert met nettoproductieve uren). Streetcornerwork zegt de NIZW-norm van nettoproductiviteit te hanteren (= 1209 uur per medewerker). SEZO geeft aan dat er gemiddeld sprake is van een nettoproductiviteit per medewerker van 1200 à 1250 uren.

De overhead van de meeste instellingen is niet bekend bij de ambtenaren. Impuls hanteert bij haar subsidieaanvraag een opslag van 15% over alle lasten voor overheadkosten (afpraak met de Westelijke Tuinsteden). Kansweb rekent met een opslag van 13% (over de personele lasten) voor overhead. Cordaan hanteert 8,5% opslag voor "algemene kosten". SEZO en Streetcornerwork geven in het kader van het onderzoek aan dat zij een overhead van 15% kennen en Kansweb rekent 10% voor overhead over de brutosalariiskosten. Deze overheadpercentages hebben echter niet altijd op hetzelfde betrekking. Of ze realistisch zijn, is niet bekend.

¹³ WBK, *Klanttevredenheidsonderzoek Bibliotheken Amsterdam* (okt./nov. 2006).

Conclusies:

Gelet op het ontbreken van relevante kengetallen van instellingen (en vergelijkingscijfers) is het voor het stadsdeel niet mogelijk om na te gaan of de instellingen doelmatig werken.

Er bestaat bij het stadsdeel geen inzicht in de nettoproductiviteit van instellingen, en amper in actuele (en vergelijkbare) overheadcijfers.

Aanbeveling:

Het stadsdeel zou afspraken moeten maken - zowel t.a.v. de subsidieaanvraag als t.a.v. de jaarlijkse verantwoording - over kengetallen die inzicht bieden in de doelmatigheid van de instellingen.

Onderzoeksvraag:

10. *Worden de afgesproken prestaties door de instellingen gerealiseerd, en wordt daarmee het gewenste resultaat en kwaliteit gehaald? Indien prestaties niet worden gerealiseerd, wat zijn dan de consequenties? (het 'afreken'-aspect bij de subsidievaststelling)*

Blijkens de beschikkingen ter subsidievaststelling worden de prestaties over het algemeen gerealiseerd. In de aangetroffen vaststellingsbeschikkingen is uitgerekend in hoeverre de prestaties zijn gehaald, en dat is meer dan de (meestal overeengekomen) 80%. Bijv. over prestaties van de veilige vindplaats van Kansweb: 97% realisatie in 2006; 94,2% realisatie van OBA in 2006. In bepaalde gevallen is het niet duidelijk waarop het 'afrekenen' van prestaties allemaal betrekking heeft. Soms worden er naast de 'harde' prestatieafspraken ook andere verplichtingen voor de instelling afgesproken die uiteraard nagekomen dienen te worden. Zo blijft bij OBA de specifieke dienstverlening buiten schot bij de subsidievaststelling, terwijl dat niet hoeft. Bij de Meervaart worden naast de prestatieafspraken over de te realiseren aantallen voorstellingen, bijv. ook verplichtingen opgelegd t.a.v. streefpercentage bezoekers (nl. 50%) uit de drie subsidiërende stadsdelen en t.a.v. het met korting beschikbaar stellen van de grote zaal aan culturele organisaties uit de drie stadsdelen. Op deze punten heeft de subsidievaststelling echter geen betrekking.

Over de kwaliteit wordt meestal niet gerapporteerd. Hiervóór hebben we al gezien dat er (m.u.v. Streetcornerwork) niet gerapporteerd wordt over het bereikte resultaat.

Soms wordt een instelling de wacht aangezegd n.a.v. tegenvallende prestaties. Zo werd in de subsidiebeschikking 2006 aan de stichting Wijkorgaan Osdorp medegedeeld dat het stadsdeel niet tevreden was met de uitvoering van een bepaald product, en dat rekening gehouden diende te worden met stopzetting van subsidie voor dat product indien dat niet beter ingevuld zou worden.

Aangezien volgens de vaststellingsbeschikkingen in de aangetroffen cases geconstateerd werd dat de verlangde prestaties waren gerealiseerd, leidde dat niet tot vermindering van de subsidie.

Onderzoeksvraag:

11. *Op welke wijze werkt de realisatie van de prestaties in enigerlei jaar door in de subsidieafspraken voor het jaar daarna?*

Het is moeilijk te bepalen in hoeverre de realisatiecijfers invloed hebben op de subsidieafspraken voor het jaar erop. Over het algemeen offeren de instellingen hetzelfde (of nagenoeg hetzelfde) als het jaar eerder is gedaan. Bovendien zagen we al in paragraaf 5.3 dat de te leveren prestaties van de instellingen nauwelijks of niet van invloed zijn op het subsidiebedrag - dat blijft over het

algemeen hetzelfde als het jaar ervoor (afgezien van toepassing van indexering). De conclusie kan dan ook zijn dat de geleverde prestaties over het algemeen weinig invloed hebben op het jaar daarna. Natuurlijk passen instellingen hun activiteitenplan aan in het geval dat bepaalde activiteiten niet aanslaan bij de klanten; dat zien we vooral bij sociaal-culturele activiteiten (bijv. Cordaan, Dorpsraad Sloten en Impuls).

Conclusies:

Over het algemeen worden de afgesproken prestaties door de instellingen gehaald (incl. de marge die soms wordt toegestaan). Het realiseren van de prestaties heeft over het algemeen weinig invloed op de subsidieafspraken voor het jaar erop.

Niet altijd kan uit de subsidieverleningsbeschikking afgeleid worden op basis waarvan de subsidie wordt vastgesteld.

Aanbeveling:

Sommige subsidieverleningsbeschikkingen zouden duidelijker moeten aangeven op basis van welke prestaties en andere verplichtingen de subsidie uiteindelijk wordt vastgesteld. Dat is nodig vanwege de bepaling dat de subsidie evenredig lager wordt vastgesteld indien de prestaties (en overige verplichtingen) niet worden gerealiseerd.

Het stadsdeel zou intensiever kunnen bezien in hoeverre er lering getrokken kan worden uit het jaarverslag van de instelling. En de conclusies daaruit zwaarder kunnen wegen bij de onderhandelingen over de nieuwe subsidieafspraken.

6. De subsidietechnische en procesmatige aspecten van het subsidiebeleid (het subsidietraject)

6.1 Verhouding stadsdeel - instelling

Onderzoeksvraag:

12. Zijn de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer helder voor betrokkenen?

De professionele instellingen vinden dat de rolverdeling tussen stadsdeel als opdrachtgever en de instelling als opdrachtnemer in principe helder is.

Veel instellingen vinden echter dat het stadsdeel zijn rol als opdrachtgever nog te weinig inhoudelijk invult. Er is kritiek op het feit dat het stadsdeel in onvoldoende mate beleid uitstippelt en vertaalt naar de gesubsidieerde voorzieningen. In paragraaf 5.1 is al ingegaan op het ontbreken van beleid.

Een instelling geeft aan dat het stadsdeel niet weet wat men wil, noch weet wat men inkoop. Een andere instelling vindt dat de verhouding feitelijk gekenmerkt wordt door partnerschap: "het stadsdeel is verantwoordelijk voor het geld, wij voor de uitvoering". Nog een andere instelling verwoordt het aldus: "wij bepalen de koers, het stadsdeel faciliteert ons".

De meeste instellingen zijn van mening dat er (te) weinig dialoog is met het stadsdeel over de inhoud van het beleid. Men ervaart over het algemeen dat door het stadsdeel het voldoen aan de eisen van het subsidietraject (de beheerskant) vaak belangrijker wordt gevonden dan het beleid daarachter (de inhoudelijke kant).

Sommige instellingen memoreren dat het jaarverslag en de tussentijdse verantwoording niet besproken worden met het stadsdeel. Sommige instellingen ervaren dat er een "verwatering van kennis" is bij het ambtelijk apparaat, mede door personeelsmutaties.

Enkele instellingen hebben te maken met meerdere beleidsambtenaren - zij missen een gestructureerd overleg met het stadsdeel waarin de uiteenlopende deelterreinen aan de orde komen.

Conclusies:

Ofschoon de instellingen van mening zijn dat het stadsdeel als opdrachtgever zou moeten fungeren en zichzelf als opdrachtnemer/uitvoerder, zijn de meeste instellingen van mening dat het stadsdeel het opdrachtgeverschap (inhoudelijk) onvoldoende waar maakt.

De instellingen hebben behoefte aan meer en substantiëler overleg over de beleidsmatige zaken.

Aanbeveling:

Het stadsdeel zou meer werk moeten maken van de inhoudelijke kant van het opdrachtgeverschap. Daarbij behoort ook het op strategische momenten voeren van een beleidsdialoog met de instellingen.

6.2 Marktwerking; aanbesteding van welzijnswerk

Onderzoeksvraag:

13. *In welke mate maakt het stadsdeel gebruik van meervoudige offertes (c.q. aanbesteding) en wat zijn de voor- en nadelen daarvan? Zijn er heldere procesafspraken en worden die nageleefd? Zijn de condities voor marktwerking goed geregeld?*

De eerste jaren dat het nieuwe subsidiebeleid gold kregen alleen de toen al gesubsidieerde instellingen een budgetsubsidie. Er was sprake van een structurele subsidierelatie met de instellingen. Het stadsdeel kwam daardoor in een positie van gedwongen winkelnering. Mede n.a.v. het dreigend faillissement van Impuls (dat voorkomen kon worden via een financiële injectie van de vier Westelijke Tuinsteden) drong het inzicht door dat het niet altijd zinvol is om altijd maar 'in te kopen' bij de bestaande instellingen. In plaats daarvan heeft het stadsdeel enkele malen gebruikt gemaakt van de (openbare) aanbestedingsmethode. Dat is onder meer gebeurd bij het beheer van Vrouw en vaart en t.a.v. het beheer en exploitatie van met Multifunctioneel Centrum Zuidwest Kwadrant.

Maar er zijn meer gevallen dat bepaalde voorzieningen door andere instellingen zijn overgenomen dat de tot dan toe bestaande aanbieder. Zo heeft Kansweb vanaf 2002 het jongerenwerk overgenomen dat voorheen door Impuls werd gedaan (naast Impuls en Kansweb had toen ook de Rotterdamse instelling DOCK geoffreerd). Vrouw en Vaart werd voorheen door Impuls uitgevoerd, nu door SEZO.

Meervoudige offerteprocedures (naast openbare aanbestedingen ook het gericht uitnodigen van enkele instellingen om te offrenen) hebben zo hun voor- en nadelen.¹⁴ De voordelen zijn evident. Vanwege de toename aan keuzemogelijkheden voor het stadsdeel, zijn de navolgende voordelen mogelijk:

- het stadsdeel kan kiezen voor een aanbieder met een beter productenassortiment of met meer te realiseren prestaties,
- er kan geconcurrereerd worden op prijs/kwaliteit verhouding, hetgeen voor het stadsdeel een financieel gunstige uitkomst kan hebben;
- nieuwe aanbieders brengen vaak nieuwe impulsen en creativiteit mee;
- er komt een extra prikkel voor de (potentiële) aanbieders om zo effectief en doelmatig mogelijk te functioneren (anders legt men het af in de concurrentiestrijd);
- het kan bijdragen aan zowel een zakelijker verhouding tussen stadsdeel en aanbieder als tot ondernemender (welzijns)instellingen.

Ambtenaren van het stadsdeel zien duidelijk de positieve impulsen van marktwerking uitgaan. Ook is er een omslag bij instellingen merkbaar. Het feit dat het stadsdeel steeds vaker overgaat tot een meervoudige offerteprocedure is geaccepteerd geraakt. Eén instelling wijst op het probleem dat geen vergoeding wordt gegeven voor het (tijdrovende) schrijven van de offerte.

Aan de andere kant dient ook opgepast te worden voor mogelijke problematische aspecten van marktwerking in deze sector:

- de subsidiënt zal zijn (inhoudelijke) opdrachtgeversrol met verve moeten vervullen, o.a. blijkend uit een helder program van eisen, en daar hebben veel opdrachtgevers moeite mee;
- de voorbereidingsfase om te komen tot een gunning duurt veel langer en is veel arbeidsintensiever dan een onderhandeling met slechts één instelling;
- huidige aanbieders kunnen zich aangevallen voelen en kunnen ervaren continue druk ervaren, hetgeen tot een verslechtering kan leiden in de relatie tot het stadsdeel;
- de samenwerking tussen uitvoerende partijen kan onder druk komen te staan indien men elkaars concurrent is;
- als een instelling een groot deel van haar taken verliest, kan het (financiële en organisatorische) draagvlak onder die instelling onder druk komen te staan.

¹⁴ Zie uitvoerig hierover: G.W.M. van Vugt, *Marktwerking in de sociale sector*, in: P.J. Prins e.a. (red.), *Handboek Sturing in de sociale sector*, 's-Gravenhage, pp. A 7-1-30 tot 7-1-39 (juli 2005)

Nagegaan is hoe het traject voor aanbesteding van het Multifunctioneel Centrum Zuidwest Kwadrant (verder te noemen: MFC) is verlopen.

Geconstateerd kan worden dat:

- er mede op basis van een haalbaarheidsonderzoek een program van eisen is gemaakt, zodat diverse uitgangspunten en consequenties al financieel doorgerekend waren;
- er een openbare aanbesteding plaatsvond, waar breed ruchtbaarheid aan is gegeven;
- er een duidelijk program van eisen voor het MFC is gemaakt;
- er een duidelijke en aanbestedingstechnisch adequate procedure voor de aanbesteding is gevolgd;
- er heldere uitsluitinggronden, geschiktheideisen en gunningcriteria waren geformuleerd.

Uitzicht werd geboden op een vijfjarige subsidierelatie (met mogelijkheid tot verlenging met vijf jaar) met een subsidiebudget van max. € 100.000 en een vijfjarige huurovereenkomst. Dit was gekoppeld aan het tijdelijk beheer van De Ossejan.

De selectie op basis van de uitsluitinggronden en geschiktheideisen leidde tot het uitnodigen van een viertal partijen tot de tweede ronde die daarmee de mogelijkheid kregen om te offeren. Na de informatiebijeenkomst voor deze partijen trokken drie organisaties zich terug. Twee ervan gaven aan dat er volgens hen geen realistische exploitatie mogelijk was binnen de door het stadsdeel gestelde financiële kaders. Daarna werd de opdracht gegund aan Welzijn aan het IJ. Aan deze organisatie werd een subsidie verleend inzake het beheer van De Ossejan in 2006.

Ofschoon het dus niet meer kwam tot een vergelijking van meerdere offertes, is de procedure van aanbesteding goed doorlopen. Daarmee is dit een goed voorbeeld voor andere aanbestedingsprocedures.

Een kwetsieus punt blijft evenwel in hoeverre het PvE en de (financiële) randvoorwaarden die gehanteerd zijn realistisch waren. De beoordeling ervan valt echter niet binnen het kader van dit onderzoek. Een instelling heeft in het kader van dit onderzoek kritiek gegeven op deze randvoorwaarden en hoe daar later mee om is gegaan. Zo zou er later de verplichting zijn gekomen om € 40.000 budget uit het sociaal-cultureel werk te besteden in het MFC, later de Serre geheten. Een andere instelling klaagt over de te hoge huur die betaald moet worden in de Serre, hetgeen een probleem voor de bekostiging van de activiteiten van die betreffende instelling aan het worden is.

In zijn algemeenheid zijn in het stadsdeel de voorwaarden voor toepassing van marktwerking in de gesubsidieerde sector zeker aanwezig.

Naar aanleiding van de reeds toegepaste aanbestedingen, en de (over het algemeen) positieve reacties van instellingen op de doorlopen procedures, kan gesteld worden dat het stadsdeel procesmatig en aanbestedingstechnisch de boel op orde heeft.

Het stadsdeel wil dan ook verder gaan op de weg van aanbestedingen. Openbare aanbesteding van de buurthuizen Osdorp en de Aker staan voor 2008 op de rol. Beide accommodaties vallen thans onder Impuls. Mochten beide voorzieningen naar andere uitvoerders over gaan dan kan dat grote consequenties voor Impuls (dat al enkele voorzieningen kwijt raakte) hebben. Het financiële en organisatorische draagvlak voor de overgebleven activiteiten kan dan onder druk komen te staan.

Een belangrijke randvoorwaarde betreft het goed kunnen formuleren van een program van eisen. Hiermee hebben de meeste beleidsambtenaren nog geen ervaring opgedaan. Gelet op de tot op heden beperkte inhoudelijk-sturende rol van beleidsambtenaren zou hier zeker op geïnvesteerd moeten worden.

Voor het overige zijn de condities voor marktwerking redelijk aanwezig in Amsterdam:

- er zijn meerdere (potentiële) aanbieders voor bepaalde voorzieningen;
- er is inmiddels een omslag in het denken ontstaan die marktwerking acceptabeler heeft gemaakt in Amsterdam; diverse stadsdelen besteden inmiddels aan;
- specifieke negatieve ontwikkelingen doen zich (vooralsnog) niet voor.

Ambtelijk wordt overigens terecht opgemerkt dat bepaalde artikelen uit de ASV zich niet goed verhouden met marktwerking, bijv. sommige toezichtbepalingen. Zie hierover verder: paragraaf 7.5.

Conclusies:

Marktwerking in de gesubsidieerde sector wordt steeds meer toegepast door het stadsdeel. De ervaringen tot op heden zijn positief te noemen.

Aanbestedingstechnisch heeft het stadsdeel de boel op orde. De voorwaarden voor marktwerking in de gesubsidieerde sector zijn aanwezig in het stadsdeel (of breder: in Amsterdam), zij het dat nog weinig beleidsambtenaren ervaring hebben met opstellen van een adequaat program van eisen.

Aanbeveling:

Beleidsmedewerkers moeten extra ondersteuning of training krijgen in het werken met meervoudige offerteprocedures, meer in het bijzonder met het formuleren van programma's van eisen.

6.3 Het onderhandelen over subsidies

Onderzoeksvraag:

14. *Hoe verloopt het proces van onderhandeling over de subsidieaanvraag?*

In paragraaf 5.3 zagen we dat voor de meeste instellingen geldt dat de budgetten voor deelterreinen vast liggen: men krijgt meestal hetzelfde bedrag als het jaar ervoor, vermeerderd met de indexering. Dan is er niet echt sprake van onderhandeling over prestaties in relatie tot daarvoor benodigd budget.

De instellingen ervaren de gesprekken over de subsidieaanvraag (activiteitenplan en begroting) zeker niet als een echte onderhandeling. Er wordt volgens sommige instellingen hooguit over geld gesteggeld. In sommige gevallen worden helemaal geen gesprekken gehouden. De instelling krijgt dan wel de concept-beschikkingen te zien.

Ook vanuit ambtelijke zijde wordt erkend dat er vaak geen sprake is van echte onderhandelingen. Er worden overigens zelden verslagen van de gesprekken over de subsidieaanvraag gemaakt. Volgens ambtenaren worden opmerkingen soms wel verwerkt in de subsidiebeschikkingen.

Conclusies:

Zowel van instellingszijde als van ambtelijke zijde wordt aangegeven dat er niet echt sprake is van onderhandelingen over prestaties en subsidiebudget.

Het proces van bespreking van de subsidieaanvraag is niet transparant.

Aanbevelingen:

Indien het stadsdeel meer zou sturen op de gewenste prestaties tegen de achtergrond van de gestelde beleidsdoelen (zie aanbeveling in paragraaf 5.3), dan zou dit het onderhandelingsproces substantiëler maken. In dat geval zouden beleidsmedewerkers meer moeten investeren in de onderhandelingen (zowel wat de inhoudelijke zaken betreft als de financiële kant). Een goed training in onderhandelingsvaardigheden is dan aan te bevelen.

De uitkomsten van de onderhandelingen zouden transparant moeten worden, bijvoorbeeld via verslaglegging en actiepuntenlijstjes.

6.4 Het subsidietraject

Onderzoeksvraag:

15. *Zijn er in het proces vanaf de subsidieaanvraag tot en met de subsidievaststelling knelpunten te onderkennen, zowel bij het stadsdeel zelf als bij de instellingen?*

Onderzoeksvraag:

16. *Zijn het stadsdeel en de instellingen tevreden over het subsidietraject (planning, communicatie)? Wat kan er beter?*

Er worden maar betrekkelijk weinig knelpunten genoemd, noch door instellingen, noch door ambtenaren.

Over het algemeen zijn er geen problemen met de planning. Een enkele instelling vindt het vroeg dat per 1 april de subsidieaanvraag al moet worden ingediend.

Sommige instellingen geven aan dat de beschikkingen tijdig worden verstrekt. Dat zien we ook terug als we naar het overzicht van de subsidiebeschikkingen kijken voor het jaar 2007. Bijna alle beschikkingen waren voor de gestelde termijn van de ASV (31 december 2006) verstrekt. Daarmee onderscheidt het stadsdeel Osdorp zich positief van vele andere stadsdelen in Amsterdam.

Enkele instellingen klagen over fouten in de beschikkingen. Zij geven aan dat meestal de beschikking van het jaar ervoor (met fouten over aantallen prestaties, waar toen op gewezen is) weer gebruikt wordt, zodat dezelfde fouten weer optreden.

Sommige ambtenaren geven dit ook aan: "het schrijven van subsidiebeschikkingen gaat er tussendoor". In het verleden is er soms inderdaad voortgeborduurd op oude beschikkingen. Opmerkelijk is dat de diverse subsidiebeschikkingen die voor de toekenning van budgetsubsidies worden gebruikt onderling qua redactie afwijken, hoewel de systematiek hetzelfde is (er wordt hetzelfde format gebruikt).

Door meerdere ambtenaren wordt aangegeven dat men eigenlijk te weinig tijd steekt in het subsidietraject. Men wordt opgeslokt door allerlei zaken, zodat het grondig bestuderen van subsidieaanvraag en jaarverslag er soms bij inschiet. Sommige hebben de planning ook niet paraat. Zij geven aan onvoldoende cyclisch te opereren.

Een reden dat men veel tijd kwijt is voor andere zaken komt - zo stelt een ambtenaar - omdat de "tsunami aan maatregelen en projecten overdonderend is". Wat gemist wordt is een degelijke basisstructuur die uit het beleid voortvloeit.

Van ambtelijke zijde wordt opgemerkt dat men al heel vroeg in het voorjaar (eind april) voorstellen moet aandragen voor nieuw beleid ("prio's"). Op dat moment is de subsidieaanvraag van de instelling pas net binnen en heeft een grondige analyse daarvan nog niet plaatsgevonden. Dat wringt dus.

Sommige instellingen vinden het een probleem dat men pas laat in het najaar hoort op hoeveel budget ze in het komend jaar kunnen rekenen. Zo verklaarde Kansweb dat men pas begin december 2006 hoorde dat er € 20.000 budget af ging van de subsidie 2007.

SEZO wijst er op dat zij een probleem hebben met de afrekening van inburgeringstrajecten. SEZO wordt nl. afgerekend op afgeronde trajecten (incl. de vervolgdiensten van andere instellingen), en dat heeft men helemaal zelf in de hand.

Er wordt op gewezen dat er soms diensten worden geleverd die stedelijk worden bepaald, maar het stadsdeel opdrachtgever is. Er is bijv. een probleem als de stedelijk gehanteerde kostprijs niet klopt en het stadsdeel dat niet wil corrigeren. Aan de andere kant wordt er ambtelijk op gewezen dat de discussies op het niveau van de centrale stad vaak erg lang duren, waardoor het stadsdeel pas laat duidelijkheid kan verschaffen aan de instellingen.

Over het algemeen zijn de instellingen tevreden over de samenwerking met het stadsdeel (het ontbreken van een beleidsdialoog inhoudelijke kritiekpunten daargelaten).

Men ervaart over het algemeen betrokkenheid vanuit het stadsdeel met wat de instelling doet. De meeste instellingen vinden dat ze redelijk snel antwoord van het stadsdeel krijgen op hun vragen, en dat zaken redelijk vlot worden afgewikkeld.

De communicatie met het stadsdeel wordt door de instellingen over het algemeen als "open" gekenschetst. De meeste missen een frequent en overleg over de inhoudelijke beleidszaken (zie ook paragraaf 6.1).

Conclusies:

Over het algemeen zijn er geen problemen met de planning. Alleen sluiten het subsidietraject en het aanleveren van de prio's van het stadsdeel niet goed op elkaar aan. Sommige instellingen vinden dat ze pas laat geïnformeerd worden over het subsidiebedrag in het nieuwe begrotingsjaar.

Ambtelijk wordt aangegeven dat men eigenlijk te weinig tijd heeft voor het subsidietraject.

Er worden maar enkele knelpunten t.a.v. het subsidietraject genoemd, die overigens in beperkte mate met het proces van subsidiëren van doen hebben.

De instellingen zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met het stadsdeel en de vlotte manier van afhandelen van kwesties. De communicatie wordt over het algemeen als open gezien.

Aanbevelingen:

Het management zou zich moeten beraden n.a.v. het signaal dat er te weinig tijd beschikbaar is voor het subsidietraject.

De problematiek t.a.v. niet altijd aansluitende plannings en verantwoordelijkheden tussen stadsdeel en centrale stad zou een item kunnen zijn voor bespreking binnen het SAS.

Het substantieel verminderen van subsidie hoort een instelling tijdig te horen (vaste jurisprudentie). Datzelfde geldt voor de bekendmaking van de jaarlijkse indexering.

6.5 De balans tussen sturing en eigen verantwoordelijkheid voor de instelling

Onderzoeksvraag:

- 17. In welke mate hebben de instellingen een vrijheid voor de eigen bedrijfsvoering gekregen en waargemaakt? Zijn er knelpunten van de zijde van de instellingen?*

De meeste instellingen geven aan dat ze alle vrijheid hebben in de bedrijfsvoering. Specifiek toezicht (buiten de reguliere subsidiecyclus) is niet aan de orde.

Een instelling ervaart die bedrijfsvoeringvrijheid niet altijd. Zij memoreert dat veel gebruik wordt gemaakt van een bus voor ouderen. Gelet op de eis om te bezuinigen wilde de instelling minder standplaatsen aanhouden, maar dat mocht niet van het stadsdeel. Men ziet dat als een inbreuk op de uitvoeringsvrijheid.

Van ambtelijke zijde wordt beaamd dat de instellingen een grote vrijheid hebben in de hoe-vraag. Er wordt echter ook op gewezen dat niet alle instellingen daar even goed mee omgaan. Zo wordt

gewezen op een instelling die voor forse extra kosten komt te staan vanwege een verhuizing. Formeel gezien moet de instelling dat zelf oplossen, maar vraagt extra financiële ondersteuning aan het stadsdeel. Van instellingszijde wordt overigens betwist dat de oorzaak daarvoor alleen bij de instelling ligt.

Onderzoeksvraag:

18. *In welke mate heeft het stadsdeel inzicht gekregen in de prijs-kwaliteitverhouding en op welke wijze communiceert het stadsdeel daarover met de instellingen?*

Het stadsdeel geeft via de productenbegrotingen en kostprijzen per product beter inzicht gekregen in de prijs-kwaliteitverhouding. Maar in de praktijk wordt met dit inzicht nog weinig gedaan. De subsidiebedragen liggen over het algemeen nl. tamelijk vast (zie paragraaf 5.3). Kengetallen over prijzen (prijsvergelijkingen, benchmarkinformatie) wisselen stadsdeel en instellingen nauwelijks uit. Datzelfde geldt overigens ook voor kengetallen die inzicht zouden moeten geven in de doelmatigheid van de instellingen (zie onderzoeksvraag 9). Dit is ten onrechte geen issue voor stadsdeel en instellingen.

Onderzoeksvraag:

19. *Op welke wijze houdt het stadsdeel toezicht op de instellingen, gelet op de bepalingen daarover in de ASV?*

Instellingen merken weinig tot niets van toezicht. Hier hebben zij dan ook geen opmerkingen over. Het toezicht van de kant van het stadsdeel beperkt zich hoofdzakelijk tot de vereisen van de subsidieaanvraag en het jaarverslag.

Conclusies:

Er doen zich geen echte knelpunten voor t.a.v. de bedrijfsvoeringvrijheid van de instellingen. Het toezicht van stadsdeelwege op de instellingen is beperkt.

Ofschoon het stadsdeel inzicht heeft gekregen in de prijs-kwaliteitverhouding, wordt hier nog weinig mee gedaan in het subsidietraject. Het stadsdeel heeft onvoldoende inzicht in de doelmatigheid van de instelling gekregen.

7. De Algemene subsidieverordening

7.1 Inleiding

Het nieuwe subsidiebeleid is feitelijk gestart bij de vaststelling van de ASV per 1 april 2001. De kenmerken van het subsidiebeleid zijn toen neergelegd in de aanbiedingsnota en in de Algemene toelichting bij de ASV (zie paragraaf 3.1).

Er is indertijd flink wat werk gemaakt van de introductie van de ASV en de nieuwe wijze van werken. Er zijn cursussen voor de ambtelijke medewerkers georganiseerd en vertegenwoordigers van instellingen hebben op een Studiedag uitleg gekregen over de ASV.

Ook het concreet starten met prestatieafspraken, productenbegrotingen, kostprijzen, e.d. is via een leerproces gebeurd, waarbij telkens de contactambtenaar van het stadsdeel en de betrokken instelling (soms meerdere tegelijkertijd) participeerden. Zo zijn de eerste subsidieafspraken tot stand gekomen.

7.2 De werking van de ASV in de praktijk

Onderzoeksvragen:

20. *Voldoet de ASV volgens alle betrokkenen? Wat is er eventueel overbodig en welke lacunes zijn er wellicht?*
21. *Is de verhouding opdrachtgever (subsidiënt) - opdrachtnemer (subsidieontvanger) in balans? (bv. controle en toezichtbepalingen)*

De geïnterviewde ambtelijke medewerkers geven aan geen problemen te ondervinden met de ASV. In de praktijk wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt van de controle- en toezichtbepalingen. Opmerkelijk is dat een relatief groot aantal medewerkers aangeven de ASV niet goed te kennen. Doordat ze bijv. gebruik maken van een al eerder toegepast format voor de subsidiebeschikking, blijkt het zelden nodig om de ASV te raadplegen.

Enkele opmerkingen die overigens worden gemaakt:

- soms kan een subsidie onder meerdere subsidievormen vallen (heeft voornamelijk betrekking op de bijzondere subsidieregelingen);
- er zijn meer mogelijkheden om outputfinanciering toe te passen dan nu gebeurt;
- er is weinig over aanbesteding in de ASV geregeld (zie ook hierna in paragraaf 7.5).

Ook de instellingen geven aan geen problemen met de uitvoering van de ASV te hebben. Eén van de (grote) instellingen geeft op dit punt aan dat "we kunnen doen wat we willen. We worden niet echt te verantwoording geroepen".

Een andere instelling mist een datum in de ASV, nl. de datum dat de herijking van de begroting binnen moet zijn (sommige sturen concept-begrotingen bij de aanvankelijke aanvraag in het voorjaar en passen die later nog aan).

Men vindt de verhouding tussen subsidiënt en subsidieontvanger over het algemeen in balans, daar waar het gaat over de controle en het toezicht. Een van de instellingen memoreert daarbij nog dat het wel helpt dat er duidelijke prestatieafspraken liggen.

Een van de instellingen geeft aan dat - indien het stadsdeel voor een aanbestedingstraject kiest - het dan geen subsidie meer betreft. Hier bestaat onduidelijkheid over (zie hierna in paragraaf 7.5).

Conclusies:

In de praktijk doen zich volgens betrokkenen geen bijzondere problemen voor. De ASV laat zich goed toepassen, al hebben de meeste beleidsmedewerkers geen grote parate kennis over de ASV. Dat belemmert hen – naar eigen zeggen - nochtans niet bij hun werk.

Door het gebrek aan kennis van de ASV weten de meeste beleidsmedewerkers niet precies waar instellingen zich zoal aan te houden hebben.

7.3 Voldoet de ASV aan de normen van de Rekenkamer Amsterdam?

Onderzoeksvraag:

22. Welke verbeteringen zijn er mogelijk vanuit de normen die de Rekenkamer Amsterdam daarvoor gesteld heeft?

De Rekenkamer Amsterdam (verder te noemen: RA) geeft in hoofdstuk 3 van haar rapport een beoordeling van de diverse subsidieverordeningen van de stadsdelen.

In haar normenkader let de RA op de volgende elementen:

- a. het financiële kader (mogelijkheid subsidieplafond?)
- b. de subsidieaanvraag (tenminste verplicht: financiële begroting, activiteitenplan en informatie over financiële positie)
- c. de subsidieverlening (zijn er aanvullende weigeringsgronden?)
- d. het toezicht op de uitvoering (zijn er een tussentijdse verantwoording, een eindverantwoording en een accountantsverklaring en is er de mogelijkheid om onderzoek bij de subsidieontvanger uit te laten voeren?)
- e. de subsidievaststelling (zijn er aanvullende gronden om het subsidiebedrag lager vast te stellen?)
- f. de financiële positie van de subsidieontvanger (zijn er eisen aan de financiële administratie gesteld, eisen t.a.v. de te verzekeren risico's, eisen inzake het melden van vergelijkbare subsidiering door anderen en van substantiële wijzigingen in de financiële positie?)
- g. de organisatie van de subsidieontvanger (de subsidieontvanger is verplicht om toestemming te vragen voor: het ontbinden van de rechtspersoon, het wijzigen van de statuten/reglementen, het deelnemen in of oprichten van rechtspersonen, en het verrichten van handelingen t.a.v. eigendom van registergoederen)

Het blijkt dat de ASV van Osdorp op de meeste punten, nl. elf keer, een plus (+) scoort (zie tabel 3.3 in het rapport op p. 35), d.w.z. dat deze zaken allemaal in de ASV afdoende zijn geregeld.

De RA geeft een paar minnen (-), nl. op de volgende punten:

- tussentijdse verantwoording (valt onder d.)
- handelingen t.a.v. registergoederen (valt onder g.)

M.b.t. de tussentijdse verantwoording valt het volgende op te merken:

- deze is wel geregeld in de ASV (art. 20), maar indertijd is bewust gekozen voor een facultatieve regeling: het DB kan bepalen dat de instelling over de eerste zes maanden verslag uitbrengt, etc.;
- in de praktijk wordt deze bepaling echter standaard opgenomen in de beschikking tot subsidieverlening, zodat het bezwaar van de RA materieel niet veel betekent.

Gelet op het voorkomen van deze standaardbepaling verzet er zich niets tegen dat het facultatieve karakter geschrapt wordt, zodat de ASV voortaan altijd een tussentijdse verantwoording eist.

M.b.t. de toestemming voor handelingen van registergoederen valt het volgende op te merken:

- de RA doelt hier op het vragen van toestemming voor het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen (zie art. 4.71, lid 1, onder d Awb, waarin dit o.m. geregeld is, dit is echter een facultatieve bepaling);
- het stadsdeel heeft indertijd bewust gekozen voor minder toestemmingsvereisten dan er voordien bestonden, en zich op het standpunt gesteld dat het inperken van de handelingsvrijheid van instellingen alleen noodzakelijk is indien zich een (te) groot risico aandient, zoals bij het deelnemen in een andere rechtspersoon of het geven van zekerheidsstelling voor schulden van derden (zie de toelichting op art. 7 ASV). Handelingen t.a.v. registergoederen werden als niet erg risicovol gezien, en toestemming daarvoor laten vragen als een te grote inperking van de bedrijfsvoeringvrijheid van instellingen.

Het is op zichzelf een kleine wijziging in de ASV om de hier bedoelde toestemming alsnog op te nemen, maar het is tevens een inhoudelijke afweging voor het stadsdeel omdat het een verdere

beperking van de bedrijfsvoeringvrijheid inhoudt. Het is de vraag of het per se nodig is om bijv. instellingen toestemming aan het stadsdeel te laten vragen indien zij een pand kopen of verkopen, daar waar zij geacht worden toch al zo efficiënt mogelijk met de middelen om te gaan (en er zelf last van hebben als zij dit niet doen). Deze vraag is des te problematischer indien de instelling zich als marktpartij opstelt c.q. via een aanbesteding 'binnen is gehaald'. Een instelling die als marktpartij opereert zal zich een dergelijke verplichte toestemming niet makkelijk laten aanleunen.

Daarnaast geeft de RA geeft een paar plus/minnen (+/-), nl. op de volgende punten:

- accountantsverklaring (valt onder d.)
- ontbinding van de rechtspersoon (valt onder g.)

M.b.t. de accountantsverklaring doelt de RA er op dat niet "over de volle breedte van de verslaglegging een accountantsverklaring verplicht" is. Dus niet alleen over de financiële verslaglegging, maar ook "t.a.v. het activiteitenverslag en de verantwoording over de overige verplichtingen" (p. 38).

In de ASV is in art. 21 (over het jaarverslag van de instelling) geregeld dat bij een subsidie van € 20.000 of meer een accountantsverklaring nodig is (lid 6). Verwezen wordt naar art. 4.78 Awb, waarin dit ook is geregeld. Er wordt niet expliciet verwezen naar art. 4.79 Awb waarin staat dat opdracht aan de accountant zich ook kan uitstrekken tot de "aan de subsidie verbonden verplichtingen".

Aan de andere kant is dit wel facultatief geregeld in het zesde lid van art. 21 ASV: het DB kan bepalen dat de accountantsverklaring zich ook uitstrekt tot "de verantwoording van de activiteiten en de prestaties zoals weergegeven in het activiteitenverslag en de overige aan de subsidie verbonden verplichtingen".¹⁵

Er wordt geen gebruik gemaakt van deze facultatieve bepaling. Er is daarom veel voor te zeggen om de scope van de accountantsverklaring standaard uit te breiden, door in de ASV ook art. 4.79 van overeenkomstige toepassing te verklaren c.q. de facultatieve regeling van het zesde lid verplicht te maken, en terzake nieuwe afspraken te maken met de instellingen. Feitelijk betekent dit dat er dan een nieuwe "standaard accountantsverklaring" geredigeerd moet worden, die wordt voorgeschreven in het kader van administratieve richtlijnen.

M.b.t. de toestemming tot het ontbinden van de rechtspersoon is het de vraag wat de feitelijke consequentie daarvan is, indien het stadsdeel deze toestemming niet geeft. Dan zou de rechtspersoon dus in stand blijven, maar wie draagt daar dan de (financiële) gevolgen? Dat zou kunnen betekenen dat de bestuurders van de instelling een (wellicht groot) risico bij het stadsdeel gaan neerleggen, hetgeen juist niet de bedoeling is. De bedoeling van de ASV, maar ook de visie van de RA, is dat het stadsdeel geen onnodig financieel risico moet lopen. Dat zou zeker opgeld doen als het een instelling betreft die zwaar verliesgevend is en door de weigering verlies blijft maken.

Vandaar dat Osdorp in de ASV heeft opgenomen dat ingeval van het voornemen tot ontbinding het DB hiervan onverwijld op de hoogte gesteld moet worden (art. 8, onder a). Daarmee kan men anticiperen op de gevolgen van de ontbinding (bijv. subsidie stopzetten).

Al met al lijkt het overnemen van dit voorstel van de RA niet helemaal van (financieel) gevaar ontbloot (al bedoelt de RA het omgekeerde te bereiken), en is de bepaling in de ASV van Osdorp zeker te rechtvaardigen

Conclusies:

Op slechts een gering aantal punten voldoet de ASV van Osdorp niet aan de normen die de RA toepast, en dan nog maar marginaal niet.

¹⁵ De constatering van de RA dat - afgezien van de Baarsjes - "de overige stadsdelen alleen een verplichte accountantsverklaring (hebben) voor de financiële verslaglegging" klopt dan ook niet helemaal. Ook Osdorp kent zo'n niet-financiële verslaglegging in de ASV, maar slechts op facultatieve basis.

Op twee punten betreft het een norm om standaard een bepaling op te nemen, die Osdorp al wel facultatief heeft (inzake de tussentijdse verantwoording en de accountantsverklaring voor de inhoudelijke subsidieverplichtingen).

Op één punt betreft het de eis om toestemming te verlangen van een instelling bij registergoederen, hetgeen de bedrijfsvoeringvrijheid van instellingen sterk kan beperken.

Op één punt betreft het de eis om toestemming te verlangen van de rechtspersoon voordat deze tot ontbinding over gaat, hoewel het de vraag is of dat door het onthouden van een dergelijke toestemming het stadsdeel juist niet onnodig in financieel risico komt.

Aanbevelingen:

- **Art. 20, lid 1 ASV inzake tussentijdse verantwoording: verplicht maken** ("De subsidieontvanger brengt verslag uit over de voortgang van de activiteiten in de eerste zes maanden van het jaar en geeft, etc..."), **conform advies RA.**
- **Art. 21, lid 6 ASV inzake de accountantsverklaring terzake de niet-financiële verplichtingen: verplicht maken** ("Het onderzoek en de getrouwheidsverklaring van de accountant ingevolge het vorige lid, strekt zich ook uit tot de verantwoording van de activiteiten en de prestaties zoals weergegeven in het activiteitenverslag en overige aan de subsidie verbonden verplichtingen"), **conform advies RA**
- **Zich bezinnen over de vraag of de toestemming voor handelingen m.b.t. registergoederen opgenomen wordt in art. 7, lid 1.**
- **Zich bezinnen over de vraag of de toestemming tot het ontbinden van de rechtspersoon opgenomen wordt in art. 7, lid 1.**

7.4 Is het zinvol om aan te sluiten bij de Model ASV van Amsterdamse stadsdelen?

Onderzoeksvraag:

23. *Is het zinvol om aan te sluiten bij de Model Algemene Subsidieverordening Amsterdamse stadsdelen?*

Op 18 juni 2007 bood de Stuurgroep Verbeterprogramma Welzijn van het SAS een model subsidieverordening voor de Amsterdamse stadsdelen aan.

Volgens afspraken in het Bestuursakkoord van Amsterdam is het de bedoeling dat de stadsdelen op diverse punten gaan harmoniseren. De portefeuillehouders Welzijn hebben de intentie uitgesproken dat dat ook zou gaan gelden voor de subsidieverordening.

Tegen het licht dat de stadsdeelraden hier besluiten over nemen, wordt hierna bezien of het overnemen van de voorgestelde Model Algemene Subsidieverordening Amsterdamse stadsdelen (MASAS) zinvol is voor het stadsdeel Osdorp.

7.4.1. Algemeen

Het valt op dat de MASAS vooral geënt is op de welzijnssubsidies en bijv. veel minder op subsidies in de zorg-, onderwijs en cultuursector. Formeel is het geen subsidieverordening welzijn¹⁶, maar hij is wel als zodanig gepresenteerd¹⁷. Het meest duidelijk wordt dat bij art. 2.1.4 waarin voor

¹⁶ In art. 1.2 wordt gesteld dat de verordening van toepassing is op een groot aantal onderwerpen, maar de vraag is daarom of dat wel gecheckt is bij deze beleidsterreinen

¹⁷ Zie brief d.d. 30 maart 2007 van de voorzitter van de Stuurgroep Verbeter Welzijn, Jan Hoek, aan de portefeuillehouders Welzijn van de Amsterdamse stadsdelen. Hierin wordt gesproken van een "model subsidieverordening welzijn", en gesteld dat het belangrijk is "dat de stadsdelen zoveel mogelijk een uniforme verordening hebben t.a.v. ontwikkelingen als de WMO".

wordt gesteld om de hoogte van de subsidie te laten bepalen door "het product van het aantal prestatie-eenheden en het subsidiebedrag per prestatie-eenheid". Dit jargon komt uit de welzijnshoek ¹⁸, en is niet één op één toe te passen op bijv. de subsidie voor de bibliotheek of de Meervaart (daar hebben de prestaties, zoals uitleningen of voorstellingen geen prijs per eenheid, en die zijn daar ook niet makkelijk toe te herleiden).

Op de tweede plaats valt op dat in de begeleidende memo bij de MASAS wordt gesteld dat de mogelijkheid om aan te besteden niet moet worden genoemd in de MASAS. Op zich hoeft daar in de ASV inderdaad niet veel over geregeld te worden (dat kan grotendeels in aparte aanbestedingsregels die voor de gesubsidieerde sector gelden), maar de argumentatie die daarvoor gegeven wordt is wel curieus. Gesteld wordt immers dat het in de subsidieverordening om een subsidie gaat en niet over een overeenkomst (gedeeltelijk waar, want de wet kent ook de zogenaamde uitvoeringsovereenkomst: zie art 4.36 Awb, zoals ook overgenomen in art. 4, lid 2 ASV Osdorp), en dat "het proces van aanbesteding buiten de verordening valt". Hier wordt ten onrechte gesteld dat de aanbesteding (de gunning) altijd moet leiden tot een privaatrechtelijke overeenkomst en dus nooit tot een subsidiebeschikking. Dat is juridisch onjuist en ook in strijd met Amsterdamse ervaringen, zoals die in Osdorp.

Aan enkele instellingen die met meerdere stadsdelen te maken hebben is gevraagd welke elementen uit de subsidieverordening minimaal geharmoniseerd moeten zijn. Hierop heeft OBA aangegeven dat dat geldt voor de datum van indiening van de begroting en van de jaarrekening. Daarnaast werd op de gewenste uniformiteit gewezen van de lay out van begroting en rekening, de uniformiteit van operationele gegevens en op uniformiteit van het control protocol van de accountant. Met name het hanteren van dezelfde inleverdatum voor begroting en rekening regardeert de subsidieverordening, de andere items zijn voornamelijk financieel-administratieve uitvoeringsaspecten.

Impuls heeft aangegeven dat er weliswaar geen meerwaarde zit in de variatie in Amsterdamse subsidieverordeningen, maar dat ze daar nou ook geen last van hebben (afgezien van het feit dat er stadsdelen zijn die nog met exploitatiesubsidies werken).

De subsidiecyclus van de MASAS komt redelijk goed overeen met de termijnen zoals die genoemd staan in de ASV Osdorp:

- subsidieaanvraag: uiterlijk 1 april
- indienen (financieel) jaarverslag: uiterlijk 1 april (eventueel voorlopig, definitief met de accountantsverklaring: uiterlijk 1 juli)

In die zin zijn de belangrijkste harmonisatieaspecten (zoals genoemd door de OBA) afdoende in de subsidieverordening geregeld.

Kleine verschillen zijn:

- uiterlijk 1 februari: rapportage over prestaties vorig jaar (zou ook door Osdorp overgenomen kunnen worden)
- besluit tot afrekening subsidie: 13 weken na ontvangst verzoek tot afrekenen (formeel: vaststellen subsidie), terwijl Osdorp een termijn van 20 weken kent (kan best terug naar 13 weken)

7.4.2 Problemen met de MASAS

De MASAS kent de volgende problemen en onvolkomenheden. De navolgende opmerkingen zijn toegespitst op de budgetsubsidies (eerste 2 hoofdstukken van de MASAS).

Toepassing subsidieplafond

Art 1.4 over het subsidieplafond: volgens lid 3 worden de aanvragen in behandeling genomen in volgorde van ontvangst, tenzij er vooraf criteria bekend zijn. T.a.v. budgetsubsidies zijn die criteria

¹⁸ Heel concreet doelt men hier op de "product-eenheid", zoals die geformuleerd is voor 16 zogenaamde WILL-producten, die beschreven staan in het productboek Lokaal Sociaal Beleid, hetgeen op 18 juni 2007 aan de stadsdelen is aangeboden. Deze 16 producten dekken wel een groot deel van het sociaal-cultureel werk, maar bijv. geen 'cultuurproducten' en slechts gedeeltelijk producten/dienst op het terrein van zorg, onderwijs, e.d.

vaak vooraf niet concreet bekend, zodat hier het gezegde "wie het eerste komt, die het eerste maalt" zou gaan gelden, hetgeen niet de bedoeling is; het is de bedoeling dat er door het stadsdeel subsidie wordt verstrekt o.g.v. een inhoudelijk oordeel.

Subsidieaanvraag elders niet duidelijk geregeld

In art 2.1.2 (subsidieaanvraag) is niets geregeld over het feit dat van instellingen verwacht wordt dat ze informatie verschaffen over elders aangevraagde subsidie (in ASV Osdorp wel geregeld: art. 14, lid 3). Dit is overigens wel weer geregeld in art. 4.65 Awb die volgens de MASAS van overeenkomstige toepassing is, maar dat is onduidelijk richting instellingen, aangezien die primair zullen kijken naar hetgeen in de MASAS staat.

Beslistermijn subsidieaanvraag

Beslistermijn t.a.v. feit dat aanvraag (wel of niet) aan vereisten voldoet (1 augustus, zie art. 2.1.3) is véél te laat, er van uitgaande dat de aanvragen op 1 april binnen zijn. In Osdorp is dat veel eerder bekend bij de instellingen.

Subsidieverlening niet overal werkbaar en BTW-probleem

Subsidieverlening in de vorm van prestatie-eenheden (art. 2.1.4) is niet in alle beleidssectoren werkbaar: zie ook hiervoor (paragraaf 7.4.1).

Naast het feit dat een dergelijke subsidieverlening niet past bij diverse activiteiten van instellingen (buiten welzijn), is het ook vanuit BTW-opzicht heel gevaarlijk. Indien de beschikking op deze wijze wordt geformuleerd ($p \times q$), dan loopt het stadsdeel grote kans dat de belastingdienst er BTW over laat betalen (20% in 2008). Een dergelijk subsidie kan dan nl. gezien worden als een 'prijszubsidie', en daarvan is in het verleden aangegeven dat daarover BTW moet worden betaald (ook al heet het 'budgetsubsidie'). Het lopen van een dergelijke kans is veel te gevaarlijk gelet op het grote financiële risico (in ieder geval aanwezig bij alle subsidies die niet onder de BTW-vrijstelling vallen, en dat zijn er – gelet op art. 1.2 – erg veel!).

Subsidievaststelling

De subsidievaststelling (art. 2.3.5) is de pendant van de subsidiebeschikking. Wat daarover al eerder is gesteld, nl. over het feit dat voorondersteld wordt dat er overal prestatie-eenheden zijn waaraan per eenheid product een prijskaartje hangt, geldt ook hier: dat miskent de praktijk.

Juridische onvolkomenheden

- de subsidieontvanger van een budgetsubsidie moet volledige rechtspersoonlijkheid hebben (art. 4.66 Awb is van toepassing volgens art. 1.1, sub c), terwijl art. 1.3 spreekt van louter "privaatrechtelijke rechtspersonen" en dat is een breder begrip.
- In art. 1.5 over de weigeringsgronden, wordt in lid 1, onder e gesproken over "voldoende gelden" maar er wordt niet aangegeven hoeveel dat is. Daarmee wordt dit een onhanteerbare bepaling (de ASV van Osdorp heeft dat wel bepaald, nl. in art. 17 ASV). Idem in sub f, waar gesproken wordt over "onvoldoende solvabel": ook niet duidelijk.
- In art. 2.3.2 moet ingevoegd worden na "die zijn inkomsten": "ten aanzien van de gesubsidieerde activiteiten". Reden: een instelling kan ook andere inkomsten hebben, die geen betrekking hebben op de gesubsidieerde activiteiten.
- Aanvraag exploitatiesubsidie: er is wel geregeld dat een eenmalig exploitatiesubsidie tot een max. van € 25.000 uiterlijk 3 maanden voor aanvang moet worden aangevraagd (art. 3.1.1, lid 2), maar er is niets geregeld over een eenmalig exploitatiesubsidie voor een hoger bedrag.

Conclusies:

Er zijn diverse bepalingen in de MASAS die problemen oproepen, sommige zelfs grote problemen. Terwijl die problemen zich niet voordoen in de ASV van Osdorp.

Het feit dat er variatie zit tussen de MASAS en ASV Osdorp levert in principe voor instellingen geen problemen op, aangezien de belangrijkste data voor het aanleveren van documenten hetzelfde zijn.

7.4.3 Verschillen met de ASV van Osdorp

Al de hiervoor gememoreerde problemen die aan de MASAS kleven, kent de ASV van Osdorp niet. Dat zijn dus de allereerste verschillen.

Daarnaast zie we de volgende verschillen.

Reserves betrekken bij subsidiering

Belangrijk is dat de MASAS geen regeling kent inzake de reserves (deel van het vermogen) van de instellingen. In de begeleidende memo bij de MASAS wordt gesteld dat dit niet past binnen de "nieuwe zakelijke verhouding". Deze redenering is zeker goed toepasbaar voor die instellingen die inderdaad in een markt opereren (bijv. naar aanleiding van een aanbesteding zijn 'binnengehaald'), maar dat geldt zeker niet voor alle subsidieontvangers. Osdorp heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat men het bedrag aan reserves (vermogen, niet zijnde een voorziening) dat ligt boven 10% van het subsidiebedrag wil betrekken bij de onderhandeling over de subsidie voor een volgend jaar. Dus geen afrekenen achteraf (waar het genoemde memo het over heeft), maar toekomstgericht kijken of een instelling een deel van de kosten niet zelf kan betalen uit de aanwezige reserves. Deze mogelijkheid heeft Osdorp niet meer indien de MASAS wordt overgenomen.

Bevoorschotting

De MASAS kiest voor 95% bevoorschotting (art. 1.6). Dat is in Osdorp (budgetsubsidies) 100%, hetgeen meer recht doet aan het feit dat de instellingen de totale kosten moeten dragen.

Toestemmingsvereisten ingevolge art. 2.2.2.

Omdat art 4.71 Awb van toepassing is, betekent dat dat een instelling voor diverse handelingen toestemming van het stadsdeel moet vragen. Dat gaat veel verder dan hetgeen de RA nodig vindt (zie paragraaf 7.3) en dan Osdorp thans kent (in art. 7 ASV). Zo zouden instellingen bijv. toestemming moeten gaan vragen voor het huren van een gebouw (art. 4.71, lid 1 onder d). Dat zou de bedrijfsvoeringvrijheid erg gaan beknotten.

Termijn tussentijds verslag

Termijn om tussentijds verslag in te sturen is vlg. de MASAS slechts 2 weken (art. 2.2.4), terwijl dat een maand in Osdorp is (staat overigens niet in de ASV), en dat is veel reëler.

Conclusie:

Er zijn diverse bepalingen waarbij de MASAS afwijkt van de ASV van Osdorp, terwijl dat geen vooruitgang is, gelet op de bevredigende praktijk in Osdorp.

Aanbevelingen:

Gelet op de geconstateerde problemen in de MASAS, zowel beleidsmatig als subsidietechnisch en juridisch, en gelet op enkele verschillen met de ASV van Osdorp die ook geen verbeteringen zijn, is het raadzamer om enkele verbeteringen/aanvullingen op te nemen in de eigen ASV (zie o.a. aanbevelingen in paragraaf 7.3) dan om de MASAS integraal over te nemen.

Indien er bestuurlijk zwaar commitment bestaat om toch de MASAS over te nemen, dan wordt geadviseerd om onderhandelingen te open met SAS teneinde de MASAS op diverse onderdelen te wijzigen.

7.5 Aanbestedingsprocedures en de ASV

Onderzoeksvraag:

24. *Voldoet de ASV ook in gevallen waarbij er sprake is van marktwerking (aanbesteding, meervoudige offertes)?*

In principe staat de ASV de huidige toepassing van marktwerking niet in de weg, zij het dat een rechterlijke toets hierop nooit heeft plaats gevonden.

Het zou overigens niet verkeerd zijn om het aspect van marktwerking wat explicieter een plaats te geven in de ASV, en de thans toegepaste procedure (zoals het geval was bij de aanbesteding van het Multifunctioneel Centrum Zuidwest Kwadrant - zie paragraaf 6.2) formeel ook vast te leggen.

Als voorbeeld moge de Algemene Subsidieverordening Drenthe 2007 dienen. Hier is in art. 13, lid 1 het volgende vastgelegd: "Gedeputeerde Staten kunnen er voor kiezen meerdere (potentiële) subsidieaanvragers uit te nodigen om een subsidieaanvraag in te dienen. Lid 2: "Indien gedeputeerde staten van de mogelijkheid bedoeld in het eerste lid gebruik willen maken, stellen zij daartoe regels op indien het een (openbare) aanbestedingsprocedure betreft. In deze procedure kan afgeweken worden van de bepalingen, zoals beschreven in dit hoofdstuk."

Het verdient aanbeveling om een dergelijke bepaling in de ASV van Osdorp op te nemen.

Sommige bepalingen uit de ASV zijn niet toegesneden op de situatie dat er een subsidie wordt verleend als gevold van een meervoudige offerteprocedure. Te denken valt aan bepalingen over:

- de aanwezige reserve (art. 17, juncto art. 5. lid 1, onder e);
- bepaalde toestemmingsvereisten (art. 7), zoals het verkrijgen van toestemming voor het verlaten van een gemeentelijk pand (lid 1, onder a);
- restitutie vermogensvorming (art. 9).

Deze kunnen echter buiten toepassing worden gelaten, o.g.v. art. 33 ASV.

Conclusie:

In principe staat de huidige ASV de toepassing van marktwerking niet in de weg.

Aanbevelingen:

Een bepaling opnemen in de ASV over de mogelijkheid en het regelen van marktwerking:

1. Het Dagelijks Bestuur kan er voor kiezen meerdere (potentiële) subsidieaanvragers uit te nodigen om een subsidieaanvraag in te dienen.
2. Indien het Dagelijks Bestuur van de mogelijkheid bedoeld in het eerste lid gebruik wil maken, stelt hij daartoe regels op indien het een (openbare) aanbestedingsprocedure betreft. In deze procedure kan afgeweken worden van de bepalingen, zoals beschreven in dit hoofdstuk over budgetsubsidies.

Nagaan in hoeverre bepaalde toezichtbepalingen nog adequaat zijn in het geval een subsidie wordt verleend na een (openbare) aanbestedingsprocedure.

7.6 Vraagsturing en de ASV

Onderzoeksvraag:

25. *Is de gewenste vraagsturing voldoende verankerd in de ASV?*

Vraag sturing wordt in dit verband opgevat als de invloed die burgers/ klanten krijgen op de aard en/of de programmaring van de activiteiten van instellingen.

Bij onderzoeksvraag 5 kwam aan de orde dat er soms sprake is van (beperkte) vraagsturing bij bepaalde instellingen, maar vaak ook niet.

In principe is in art. 11, lid 1 vastgelegd dat ook burgers/klanten in de gelegenheid gesteld worden om invloed uit te oefenen. Men kan dat nog explicieter regelen op basis van deze bepaling, door bijv. daarbij op te nemen dat het dagelijks bestuur daaromtrent regelen kan stellen in het kader van de subsidieaanvraag.

Aanbeveling:

Het dagelijks bestuur de mogelijkheid geven om nadere regels te stellen over een vraaggerichte subsidieaanvraag.

Toevoeging aan art. 11:

4. Het Dagelijks Bestuur heeft de bevoegdheid om nadere regels te stellen t.a.v. het activiteitenplan over de invloed van vrijwilligers en van degenen ten behoeve van wie activiteiten worden georganiseerd.

7.7 BIBOB en de ASV

Onderzoeksvraag:

26. *Voldoet de ASV (en wellicht de toepassing daarvan) aan de eisen die vanuit integriteitsoogpunt daar aan gesteld kunnen worden (BIBOB)?*

Volgens art. 3 van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) heeft het stadsdeel de bevoegdheid om vergunningen en subsidies te weigeren respectievelijk in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten zullen worden gepleegd of uit strafbare feiten verkregen voordelen zullen worden benut.

De doelstelling van de wet BIBOB is om personen en organisaties die in relatie staan tot de georganiseerde misdaad danwel criminele activiteiten de voet dwars te zetten bij pogingen actief te worden of belangen te verwerven in de lokale economie.

In de Wet BIBOB staat in art. art. 6 dat in de subsidieregeling zelf een bepaling moet zijn opgenomen die verwijst naar de werkingssfeer van de Wet BIBOB. Een dergelijke kapstokbepaling maakt art. 3 Wet BIBOB, waarin een extra weigeringsgrond en intrekingsgrond voor een subsidie staat, van toepassing. Eind 2005 is er (in de Tussenrapportage van de gemeente Amsterdam over de Wet BIBOB en de subsidies) een onderzoek vanuit de centrale stad aangekondigd om te bezien of een dergelijke kapstokbepaling mogelijk is.¹⁹ Voor zover bekend heeft dit onderzoek nog niet tot een dergelijke kapstokbepaling geleid. Vandaar dat – in navolging van het advies van SAS – gesteld kan worden dat zo lang deze bepaling er nog niet is, er geen reden is om de ASV van Osdorp op dit punt aan te passen.²⁰

Verder staat in de voornoemde Tussenrapportage dat het belangrijk is om via de volgende documenten van de subsidieaanvrager in het kader van een subsidieaanvraag de benodigde (basis-)informatie te verkrijgen:

- een activiteitenplan;
- de jaarbegroting;
- een opgave van andere bestuursorganen of organisaties waar ook subsidie is aangevraagd voor dezelfde activiteiten;
- een accountantsverklaring.

¹⁹ Bestuursdienst gemeente Amsterdam, *Tussenrapportage Wet BIBOB in het kader van subsidies* (november 2005)

²⁰ Zie Memo van de Stuurgroep verbeterprogramma Welzijn over de MASAS, d.d. 18 juni 2007, p. 4.

Deze items zijn allemaal in de ASV van Osdorp geregeld. Op basis van de verkregen informatie dient het stadsdeel de bestaande weigerings- en intrekingsgronden van de ASV na te lopen om te bezien of deze reeds voldoende mogelijkheden bieden om een subsidieaanvraag te weigeren of een reeds verleende subsidie in te trekken.

Conclusie:

Er is op dit moment geen reden voor het stadsdeel om een kapstokbepaling in het kader van BIBOB in de ASV op te nemen. Voor dit punt dienen de ontwikkelingen van de centrale stad gevolgd te worden.

8. De bijzondere subsidieregelingen

8.1 De bijzondere regelingen getoetst

Vanaf eind 2003 zijn er de volgende bijzondere subsidieregelingen ingevoerd, t.w. voor

- jongereninitiatieven (budget: € 10.000 Jonggeld)
- culturele activiteiten (budget: € 20.000)
- bewonersondersteuning/ - initiatieven (budget: € 7.500)
- jeugdsport (budget: € 10.000)
- initiatieven sportverenigingen (budget: € 8.000)
- trainingsfaciliteiten Osdorpse topsport (budget: € 6.000)

De bedragen betreffen de budgetten in 2007.

In het kader van het onderzoek hebben er gesprekken plaats gevonden met enkele ambtenaren die uitvoering geven aan de meeste van voornoemde regelingen. Er is hierover geen contact geweest met instellingen of personen die gebruik maken van de subsidieregelingen.

De regelingen zitten logisch in elkaar. Ze volgen bijna allemaal hetzelfde stramien:

- doelstelling
- reikwijdte
- criteria
- aanvraagprocedure
- subsidiabele kosten
- vaststelling subsidie (geldt niet voor de drie sportregelingen)
- relatie met de ASV

Onderzoeksvraag:

27. *Werken de regelingen effectief en doelmatig? (zowel inhoudelijk als procesmatig)*

Alle subsidieregelingen kennen een doelstelling. Volgens de betrokken ambtenaren sluiten de subsidievoorstellen die binnen komen over het algemeen goed aan bij deze doelstelling. Of de regelingen goed bekend zijn bij de betrokken doelgroep is niet onderzocht. Er wordt wel de nodige ruchtbaarheid aan gegeven. De subsidieregeling culturele activiteiten wordt bijv. breed gecommuniceerd: naast plaatsing op de website van het stadsdeel krijgen ± 50 organisaties daarover informatie toegezonden. Dat geldt ook voor de sportregelingen: diverse oproepen via de Westerpost en verzending van een nieuwsbrief.

Het aantal aanvragen is over het algemeen niet bijzonder hoog per regeling, maar toch meestal voldoende om het budget te besteden.

Zo zijn in 2006 tien aanvragen binnen gekomen voor de subsidies jeugdsport, die allemaal gehonoreerd zijn voor een totaalbedrag van € 8.795. Voor 2007 waren er twaalf aanvragen, waarvan er elf een subsidie hebben gekregen (totaal € 9.705).

Voor 2005 werden er 13 subsidies toegekend in het kader van de subsidies voor sportverenigingen (drie afwijzingen), die in totaal precies het beschikbare budget van € 7.500 bedroegen. Voor 2006 waren er acht toekenningen voor wederom precies het beschikbare budget (€ 7.700). Voor 2007 waren er elf aanvragen, waarvan er zeven zijn gehonoreerd (totaal € 6.750).

Het budget voor de topsportfaciliteiten werd zowel in 2005 als 2006 precies toegekend (beide jaren aan vijf initiatieven).

In 2006 werd er meer subsidie voor de subsidieregeling culturele activiteiten aangevraagd dan er budget was. De subsidiebedragen zijn toen evenredig verminderd. Deze regeling kent twee toekenningstranches. Voor de eerste tranche van 2007 zijn er van de negen aanvragen vijf toegekend (voor in totaal € 6.000).

Bij de regeling voor bewonersondersteuning/-initiatieven worden veel aanvragen afgewezen doordat er te weinig budget is of om andere redenen. Volgens de betrokken ambtenaar werkt dit niet stimulerend.

Alleen van de regeling voor jongereninitiatieven wordt relatief weinig gebruik gemaakt. Zo werd

van het budget voor Jonggeld (jaarlijks € 10.000 beschikbaar) in 2004 € 4.500, in 2005 € 6.000 en in 2006 € 2.000 aan subsidie verstrekt. Volgens de betrokken ambtenaar komt dit doordat de regeling voor jongeren te moeilijk is. Ook vindt deze ambtenaar dat de behandelingsprocedure te lang duurt (eerst advies door toetsingscommissie, daarna subsidieverlening door het dagelijks bestuur). Deze zou inderdaad vereenvoudigd kunnen worden. Eenzelfde opmerking wordt gemaakt over de regeling voor bewonersinitiatieven/ondersteuning: de behandelingsprocedure zou volgens de betrokken ambtenaar te zwaar zijn, gelet op het beperkte budget.

De toekenningsprocedure is bij de meeste regelingen tamelijk licht te noemen. De aanvraagvereisten zijn summier: de activiteit beschrijven en aangeven dat men aan de criteria voldoet. In enkele gevallen wordt gebruik gemaakt van een aanvraagformulier. Er worden geen speciale eisen gesteld aan de begroting.

Voor het stadsdeel is de verstrekking van de subsidie relatief eenvoudig. Aangezien de toekenning van de subsidie één maal per jaar plaats vindt (bij culturele activiteiten en bij bewonersinitiatieven/ondersteuning: twee keer) kunnen alle aanvragen in een keer behandeld worden.

Bij drie regelingen hoeft het stadsdeel na afloop van de activiteit geen aparte vaststellingsbeschikking meer af te geven (initiatieven sportverenigingen, jeugdsportsubsidie en trainingsfaciliteiten topsport).

De ambtenaar belast met de subsidieregeling voor jeugdinitiatieven stelde voor om het overgebleven budget in het najaar te kunnen bestemmen voor andere initiatieven voor de jeugd (maar waarbij zij door volwassenen ondersteund worden).

Conclusies:

De meeste regelingen blijken redelijk goed te werken: er worden voldoende aanvragen ingediend die gehonoreerd kunnen worden (en waarbij de activiteiten dus prima aansluiten bij de bedoeling van de subsidieregeling), de behandelingsprocedures geven geen problemen en zijn niet al te zwaar.

Er is wel kritiek op de regelingen voor jeugdinitiatieven en voor bewonersinitiatieven/-ondersteuning. Deze zouden te zwaar zijn qua procedure.

Aanbevelingen:

Bij alle subsidieregelingen kan overwogen worden om de toekenning van subsidie in mandaat over te laten aan de portefeuillehouder. Dat geldt zeker voor de subsidieregelingen voor jeugdinitiatieven en voor bewonersinitiatieven/-ondersteuning.

Bezien zou kunnen worden in hoeverre de regeling voor jongereninitiatieven ook niet benut kan worden voor initiatieven waarbij ouderen jongeren ondersteunen bij hun initiatieven (en waarbij de jongere dus niet per se de subsidieaanvrager is).

Onderzoeksvraag:

28. *Zijn de geformuleerde subsidiecriteria in de praktijk goed toe te passen?*

De toepassing van de subsidiecriteria levert in de praktijk voor de meeste regelingen geen probleem op. Er worden een paar knelpunten genoemd:

- bij de regeling voor bewonersinitiatieven/ondersteuning: de activiteiten moeten "nieuwe initiatieven" betreffen, hetgeen in de weg staat dat geslaagde activiteiten daardoor niet kunnen worden herhaald;
- bij de regeling voor bewonersinitiatieven/ondersteuning: een subsidieaanvrager mag slechts één aanvraag indienen, terwijl dezelfde aanvrager wellicht ook andere goede initiatieven heeft;

- bij de regeling voor bewonersinitiatieven/ondersteuning: initiatieven moeten zich onderscheiden van activiteiten die door andere instellingen worden georganiseerd, terwijl een bepaalde activiteit in een andere buurt wel degelijk nut kan hebben;
- bij de regeling culturele activiteiten: activiteiten met een religieus tintje wordt geweigerd.

Conclusie:

Over het algemeen leveren de toegepaste criteria geen probleem op. Bij twee regelingen zou versoepeling van de criteria tot meer aanvragen kunnen leiden.

Onderzoeksvraag:

29. *Liggen de bestuurslasten voor de instellingen niet te hoog?*

Volgens sommige ambtelijke informanten levert het aanleveren van documenten (subsidieaanvraag of verantwoording) in bepaalde gevallen een te grote belasting op voor de betrokken subsidieaanvragers. Dat geldt met name voor de regeling voor bewonersinitiatieven/ondersteuning ("de verantwoording is voor veel bewoners lastig en te veel werk") en voor regeling voor de jongereninitiatieven (geldt m.n. voor de verantwoording). Overigens krijgen jongeren onder de 18 jaar ondersteuning van Kansweb bij de financiële verantwoording.

Bij de sportregelingen valt de bestuurslast wel mee. Bij de regelingen voor culturele activiteiten moesten echter zeven subsidieaanvragers nog gebeld worden voor aanvullende gegevens bij de subsidieaanvraag.

Conclusie:

De bestuurslast blijkt per regeling anders ervaren te worden. Bij sommige regelingen valt deze wel mee, bij andere zijn er problemen.

Aanbeveling:

Nader bezien in hoeverre de regelingen voor bewonersinitiatieven/ondersteuning en voor jongereninitiatieven vereenvoudigd kunnen worden voor de aanvragers.

8.2 Redenen om een regeling voor zelforganisaties in het leven te roepen?

De adviesraad Diversiteit en integratie heeft in 2007 een advies uitgebracht over de werking van de Subsidieverordening Integratie en Participatie (SIP), die uitgevoerd wordt door de centrale stad.²¹

De adviesraad constateert dat de bezuinigingen op het SIP-budget mede zijn ingegeven en gerechtvaardigd door de opvatting dat de algemene organisaties (grotere welzijnsorganisaties en ook commerciële bedrijven) de functies van de zelforganisaties zouden overnemen. Gevolg is allereerst dat de zelforganisaties nu met verschillende financiers (de stadsdelen) te maken hebben. In dit verband wordt door de adviesraad ook opgemerkt dat veel zelforganisaties vast lopen in de regels voor het aanvragen en verantwoorden van gelden. Het is niet bekend of dat deze constatering ook geldt t.a.v. het stadsdeel Osdorp.

²¹ Adviesraad Diversiteit en Integratie, *Subsidieverordening Integratie en Participatie; handhaven of wijzigen* (februari 2007)

In het licht van bovenstaande is de vraag aan de orde hoe het stadsdeel de belangen van culturele minderheidsgroepen kan waarborgen binnen het subsidiebeleid.

De belangrijkste voorzieningen worden uitgevoerd door de grote welzijns- en culturele instellingen. Primair dient het stadsdeel er op toe te zien dat deze voldoende open staan voor alle burgers uit Osdorp van welke herkomst of culturele afkomst deze ook zijn. In het kader van de budgetsubsidievoorwaarden kunnen hier nadere eisen aan gesteld worden, indien de professionele organisaties onvoldoende mate alle burgers, resp. de onderscheiden doelgroepen bedienen.

Een andere vraag is of het nodig is dat er een afzonderlijke regeling komt waar zelforganisaties gebruik van kunnen maken. Hier is echter geen overtuigende reden voor. Ten behoeve van sociaal-culturele activiteiten kunnen alle burgers (al dan niet in groepsverband) een beroep doen op de subsidieregelingen voor culturele activiteiten, buurtgerichte activiteiten en jongereninitiatieven. De eisen die aan de aanvraag of verantwoording gesteld worden zijn niet zo hoog dat deze een te hoge drempel voor zelforganisaties zouden vormen (bovendien wordt in paragraaf 6.1 voorgesteld om deze regelingen, waar nodig, te vereenvoudigen). Wel zouden deze regelingen expliciet(er) onder de aandacht gebracht kunnen worden van zelforganisaties.

Conclusie:

Er is geen reden om een afzonderlijke subsidieregeling voor zelforganisaties in het leven te roepen.

Aanbeveling:

De huidige bijzondere regelingen zouden expliciet(er) onder de aandacht gebracht kunnen worden van zelforganisaties.

9. De effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van het subsidiebeleid

De effectiviteit van het nieuwe subsidiebeleid is zeker toegenomen. Belangrijk daarbij is dat er - in tegenstelling tot een paar jaar geleden - concrete subsidieafspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties (producten en diensten) door de uitvoerende instellingen. Het subsidiebeleid is aanmerkelijk outputgerichter geworden, en dat was de bedoeling. Zie hierover de onderzoeksvragen 3, 6, 8 en 10.

Aan de andere kant kan de effectiviteit nog aanmerkelijk toenemen indien het stadsdeel beleidsmatiger stuurt en dit beleid weet te vertalen naar opdrachten aan de instellingen (zie onderzoeksvragen 1 en 2). Ook zou meer gestuurd moeten worden op het resultaat van de geleverde prestaties (zie onderzoeksvragen 3 en 8).

De meeste instellingen vinden dat het nieuwe subsidiebeleid hen prikkelt om zo effectief mogelijk te werken (meer of betere prestaties halen). Redenen die o.a. genoemd worden zijn:

- prestaties zijn meetbaar gemaakt;
- het is belangrijk om te zien hoeveel mensen je bereikt;
- het is goed uit te leggen aan anderen.

De doelmatigheid van het subsidiebeleid is ook toegenomen doordat er meer inzicht is gekomen in wat de instellingen presteren voor hun geld (zie onderzoeksvraag 7), maar ook door de marktwerking die het stadsdeel soms toepast (zie onderzoeksvraag 13).

Aan de andere kant kan het stadsdeel veel meer sturen op de doelmatigheid, indien een beter inzicht wordt verkregen in de efficiency van de instelling dan nu het geval is (zie onderzoeksvragen 7 en 9). Ook is nodig dat het stadsdeel scherper inkoopt door te onderhandelen over het subsidiebudget op basis van de te leveren prestaties i.p.v. telkens hetzelfde budget te hanteren (zie onderzoeksvragen 7 en 14).

De meeste instellingen vinden dat het nieuwe subsidiebeleid hen prikkelt om zo doelmatig mogelijk (efficiënt, kostenbewust) te werken. Redenen die o.a. genoemd worden zijn:

- het subsidiesysteem geeft goed inzicht in wat gedaan wordt;
- de indexeringswijze is minder dan nodig is, hetgeen noopt tot doelmatig handelen;
- door het maken van een productenboek is er meer aan procesanalyse door de instelling gedaan;
- bepaalde diensten worden nu efficiënter gedaan (bijv. bezoeken door ouderenadviseur) en er vindt betere monitoring plaats.

We zien dat de transparantie van het subsidiebeleid enorm is verbeterd. De activiteitenplannen, productbegrotingen en jaarverslagen zijn hier belangrijke instrumenten voor gebleken. Het zichtbaar maken van het resultaat kan echter beter.

De toename van de transparantie wordt door de instellingen als belangrijk positief element van het nieuwe subsidiebeleid gezien. Dat geldt overigens ook voor de ambtenaren die zeggen veel beter zicht te hebben gekregen op hetgeen de instellingen doen.

Instellingen wijzen er op dat er goede stappen zijn gezet in het nieuwe subsidiebeleid, met name doordat prestaties nu zichtbaarder zijn geworden. Als kritiek merken instellingen echter ook op dat er nog niet echt onderhandeld wordt: het bedrag is telkens hetzelfde als dat van vorig jaar. In dat verband wijst men op de onvolwassenheid van het opdrachtgeverschap van het stadsdeel.

Conclusies:

De effectiviteit en de doelmatigheid van het nieuwe subsidiebeleid zijn duidelijk toegenomen. Aan de andere kant moet geconstateerd worden dat zowel de effectiviteit als de doelmatigheid nog stukken beter kunnen.

Het subsidiebeleid heeft duidelijk aan transparantie gewonnen. Op het vlak van het resultaat van de subsidies kan de transparantie nog beter.

10. Slotconclusies

In dit hoofdstuk worden in verkorte vorm conclusies getrokken aan de hand van het in paragraaf 3.2 geschetste normenkader. De diverse conclusies van de hoofdstukken vijf tot en met negen worden hier niet in extenso herhaald. De normen zijn cursief weergegeven.

Normen t.a.v. (bij-)sturing d.m.v. de budgetsubsidie

- *Er is een inhoudelijk beleid geformuleerd voor de onderscheiden beleidsvelden.*

Er is inhoudelijk beleid geformuleerd op een aantal terreinen (zeker niet alle), maar dit beleid is sterk voorzieningengericht en ontbeert over het algemeen een onderbouwde visie.

- *In dit beleid zijn de ambities van het stadsdeel dusdanig specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd dat daarvan de opdracht aan de instellingen af te leiden valt.*

De ambities van het stadsdeel zijn voor het grootste deel niet en voor het overige onvoldoende SMART geformuleerd. Vandaar dat hieruit in onvoldoende mate een concrete opdracht naar de instellingen te herleiden valt.

- *Het stadsdeel gebruikt de juiste subsidievorm (i.c. de budgetsubsidie), gelet op de sturingsbehoefte.*

Het stadsdeel heeft in toenemende mate gebruik gemaakt van de budgetsubsidievorm, maar heeft de sturende mogelijkheden daarvan nog niet volledig benut. Zo wordt er nog amper of niet op resultaat gestuurd.

- *Beleidsvisie en beleidsdoelen worden vertaald in concrete opdrachten aan de instellingen ('wat-vraag') die door de instellingen beantwoord worden met concrete te realiseren prestaties ('hoe-vraag').*

De beleidsvisie en -doelen worden nog onvoldoende vertaald in een bestuurlijke opdracht aan de instelling, vóórdat deze de subsidieaanvraag formuleert. De wat-vraag blijft dus enigszins 'hangen'. De hoe-vraag wordt in de subsidieaanvraag wel concreet beantwoord. De subsidieverleningbeschikking die vervolgens wordt gegeven is ook weer heel concreet en adequaat geformuleerd.

- *Het stadsdeel gebruikt de verantwoording over de uitvoering door de instelling om het beleid c.q. de sturingsinstrumenten bij te stellen; zo nodig wordt daarbij ook gebruik gemaakt van evaluaties.*

De verantwoording door de instelling geeft onvoldoende aanleiding voor het stadsdeel om het beleid te evalueren en zonodig bij te stellen. Er worden te weinig evaluaties uitgevoerd naar de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

Normen t.a.v. het subsidietraject

- *Instellingen leggen een adequate subsidieaanvraag neer bij het stadsdeel, bestaande uit een activiteitenplan en een productbegroting.*

De activiteitenplannen en productbegrotingen van de instellingen zijn over het algemeen adequaat. Slechts een paar instellingen hebben nog geen productbegroting.

- *De prestaties uit het activiteitenplan zijn meetbaar qua output, bereik en zo mogelijk resultaat.*

In de activiteitenplannen van de instellingen wordt op systematische wijze inzicht gegeven in de te behalen prestaties, zowel in aantallen producten en diensten als in het bereik daarvan. De meeste activiteitenplannen geven geen inzicht in het te bereiken resultaat.

- *Het stadsdeel kiest voor die uitvoerder die het beste 'antwoord' heeft op de gestelde wat-vraag vanuit het stadsdeel; het stadsdeel vergelijkt regelmatig de verhouding kwantiteit, kwaliteit en prijs van de aanbieder(s).*

In toenemende mate past het stadsdeel marktwerking toe, waarbij het uitdrukkelijk de bedoeling is om die uitvoerder te kiezen die het best aan de wat-vraag van het stadsdeel kan voldoen. De ontwikkeling van een dergelijk concurrerend beginsel in het subsidiebeleid binnen het stadsdeel is hoopgevend.

Buiten de toepassing van marktwerking vindt er nog geen vergelijking plaats van kwantiteit, kwaliteit en prijs van de aanbieders vanwege het ontbreken van benchmarkmogelijkheden.

- *Bij de subsidiering houdt het stadsdeel rekening met de (beoordeling van) de doelmatigheid en de effectiviteit van de uitgevoerde prestaties en op het risicoprofiel van de instelling, gelet op de continuïteit van de uitvoering.*

Het stadsdeel let bij de beoordeling van de subsidieaanvraag noch bij de beoordeling van de verantwoording van de prestaties door de instellingen in voldoende mate op de doelmatigheid van de uitvoering (o.a. door het niet hebben van voldoende inzicht in adequate bedrijfsvoeringkengetallen) en onvoldoende op de (verwachte) effectiviteit (o.a. doordat er geen afspraken gemaakt worden over het resultaat). Het risicoprofiel van instellingen zal in de toekomst een belangrijke rol spelen bij de vraag in hoeverre marktwerking wordt toegepast.

- *De te nemen besluiten door het stadsdeel als subsidiënt vinden (tijdig) plaats volgens de ASV en het stadsdeel ziet toe op een juiste uitvoering van de regelgeving door de instellingen.*

De subsidieverleningbeschikkingen worden over het algemeen tijdig naar de instellingen gestuurd en het stadsdeel ziet goed toe op de volledigheid, correctheid en tijdigheid van de vereiste documenten van instellingen in het kader van subsidieaanvraag en –verantwoording. Voor het overige vindt er weinig toezicht door het stadsdeel plaats.

- *Het stadsdeel ziet toe op een juiste uitvoering van de prestaties van de instelling en stuurt zonodig bij.*

De beoordeling van de verantwoording via het activiteitenverslag wordt door het stadsdeel correct uitgevoerd en verdisconteerd in de subsidievaststellingbeschikkingen.

- *De administratieve lasten voor de instelling zijn evenredig aan de omvang van en mate van sturingsbehoefte behorende bij de verstrekte subsidie, en niet hoger dan noodzakelijk.*

Voor zover bekend, ervaren de instellingen geen onevenredig hoge administratieve lasten. De eisen die gesteld worden aan de subsidieaanvraag en productbegroting zijn alleszins redelijk, gezien de hoogte van de subsidiebedragen.

- *De instellingen verantwoorden de uitvoering conform de gemaakte afspraken, zodat inzicht ontstaat in de doelmatigheid en effectiviteit van de uitvoering.*

Instellingen verantwoorden adequaat het al dan niet realiseren van de afgesproken prestaties. In principe worden de prestaties systematisch verantwoord.

Het stadsdeel heeft echter nog onvoldoende inzicht in de doelmatigheid van de uitvoering.

De uitvoering blijkt effectief in die zin dat er voldoende prestaties zijn geleverd. Maar de effectiviteit in de zin of daarmee het gewenste resultaat is behaald bij de doelgroep blijft buiten beeld.

- *Het stadsdeel stelt de subsidie vast op basis van de gerealiseerde prestaties door de instelling, en ziet toe op de mate van doelmatigheid en effectiviteit.*

Het stadsdeel stelt de subsidiebeschikkingen conform de subsidieverlening en de geleverde prestaties vast. Op de doelmatigheid en effectiviteit wordt onvoldoende toegezien.

Normen t.a.v. de subsidieverordening

- *De subsidieverordening voorziet in adequate regels t.a.v. het financieel kader, de subsidieaanvraag, de subsidieverlening, het toezicht op de uitvoering, de subsidievaststelling, de financiën van de instelling, en toezicht op de organisatie van de instelling.*

De regels uit de ASV Osdorp zijn adequaat gebleken om het nieuwe subsidiebeleid van de noodzakelijke juridische en administratief-technische kaders te voorzien. Instellingen noch ambtelijk apparaat ervaren knelpunten van enige importantie met de ASV.

- *De subsidieverordening is volledig geïmplementeerd.*

De ASV van 2001 is volledig geïmplementeerd. Het subsidie-instrumentarium dat nodig is om uitvoering te geven aan het nieuwe subsidiebeleid blijkt goed te werken.

- *De subsidieverordening voorziet in de mogelijkheid om marktwerking toe te passen.*

In principe staat de huidige ASV de toepassing van marktwerking niet in de weg. Niettemin zijn sommige bepalingen niet toegesneden op de situatie dat een subsidie verleend wordt na een meervoudige offerteprocedure. Deze kunnen echter buiten toepassing worden gelaten.

- *De subsidieverordening houdt rekening met de omstandigheid dat instellingen moeten voldoen aan meerdere subsidieverordeningen van Amsterdamse stadsdelen (harmonisatiewens).*

Voor de instellingen die met meerdere Amsterdamse subsidieverordeningen te maken hebben is het van belang dat met name de termijnen voor indiening van documenten gelijk zijn. Dat blijkt zo te zijn.

Normen t.a.v. de bijzondere subsidieregelingen

- *De uitvoering van de regelingen spoort met het beleid daaromtrent.*

De subsidieregelingen blijken over het algemeen goed aan te sluiten bij de doelstellingen daarvan.

- *De regeling voorziet in adequate regels t.a.v. aanvraag, behandeling en verstrekking van de subsidie.*

De regels zijn in de praktijk adequaat gebleken, zij het dat sommige regelingen als te zwaar qua procedure worden gezien.

- *De regeling leidt niet tot relatief hoge administratieve lasten voor de subsidieontvanger.*

De administratieve lasten blijken per subsidieregeling anders ervaren te worden. Bij sommige valt deze wel mee, bij andere zijn er problemen.

Bijlage 1

Evaluatiepunten

t.a.v. de budgetsubsidies

Over de inhoudelijke en financiële (bij)sturing:

1. Is er een heldere visie voor de onderscheiden beleidsterreinen? Zijn er concrete beleidsdoelen geformuleerd die richtinggevend zijn voor het subsidiebeleid; zijn deze doelen SMART en worden ze ook geëvalueerd/gemonitord?
2. Vindt er een doorvertaling (operationalisering) plaats van de doelen naar de inhoudelijke eisen die aan de gesubsidieerde activiteiten worden gesteld (opdrachtverlening, voorafgaande aan de subsidieaanvraag)?
3. Liggen er goede activiteitenplannen ten grondslag aan de subsidieaanvraag? Zijn deze gebaseerd op een vraag van burgers en/of gewenste resultaten van de zijde van het stadsdeel?
4. Wordt er gebruik gemaakt van standaardisering van producten of diensten, waardoor benchmarking mogelijk is (of wordt)?
5. Hebben burgers, klanten of zelforganisaties invloed op de programmering/ inhoud van de activiteiten van de instellingen? Hoe kan vraagsturing van uit de klant en burgergroeperingen mogelijk versterkt worden?
6. Worden er concrete prestatieafspraken met de instellingen gemaakt? Zijn die realistisch, maar ook voldoende ambitieus om de doelstellingen te bereiken? Is er een duidelijk verbetering zichtbaar vergeleken met 5 jaar geleden?
7. Hoe vindt de bepaling van het (subsidie-)budget plaats? Liggen er goede productbegrotingen aan ten grondslag? Zijn er (genormeerde) kostprijzen?
8. Is de verantwoording door de instellingen, zowel tussentijds als bij het Jaarverslag, adequaat?
9. Geven de jaarlijkse inhoudelijke en financiële verslagen voldoende inzicht in de doelmatigheid van de instelling? Is er inzicht in de overhead, productiviteit e.d.?
10. Worden de afgesproken prestaties door de instellingen gerealiseerd, en wordt daarmee het gewenste resultaat gehaald? Indien prestaties niet worden gerealiseerd, wat zijn dan de consequenties? (het 'afreken'-aspect bij de subsidievaststelling)
11. Op welke wijze werkt de realisatie van de prestaties in enigerlei jaar door in de subsidieafspraken voor het jaar daarna?

Over het proces:

12. Zijn de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer helder voor betrokkenen?
13. In welke mate maakt het stadsdeel gebruik van meervoudige offertes (c.q. aanbesteding) en wat zijn de voor- en nadelen daarvan? Zijn er heldere procesafspraken en worden die nageleefd?
14. Hoe verloopt het proces van onderhandeling over de subsidieaanvraag?
15. Zijn er in het proces vanaf de subsidieaanvraag tot en met de subsidievaststelling knelpunten te onderkennen, zowel bij het stadsdeel zelf als bij de instellingen?
16. Zijn het stadsdeel en de instellingen tevreden over het subsidietraject (planning, communicatie)? Wat kan er beter?
17. In welke mate hebben de instellingen een vrijheid voor de eigen bedrijfsvoering gekregen en waargemaakt? Zijn er knelpunten van de zijde van de instellingen?
18. In welke mate heeft het stadsdeel inzicht gekregen in de prijs-kwaliteitverhouding en op welke wijze communiceert het stadsdeel daarover met de instellingen?
19. Op welke wijze houdt het stadsdeel toezicht op de instellingen, gelet op de bepalingen daarover in de ASV?

Over de subsidieverordening:

20. Voldoet de ASV volgens alle betrokkenen? Wat is er eventueel overbodig en welke lacunes zijn er wellicht?
21. Is de verhouding opdrachtgever (subsidiënt) - opdrachtnemer (subsidieontvanger) in balans? (bv. controle en toezichtbepalingen)
22. Welke verbeteringen zijn er mogelijk vanuit de normen die de rekenkamer daarvoor gesteld heeft?
23. Is het zinvol om aan te sluiten bij de Model Algemene Subsidieverordening Amsterdamse stadsdelen?
24. Voldoet de ASV ook in gevallen waarbij er sprake is van marktwerking (aanbesteding, meervoudige offertes)?
25. Is de gewenste vraagsturing voldoende verankerd in de ASV?
26. Voldoet de ASV (en wellicht de toepassing daarvan) aan de eisen die vanuit integriteitopgave daar aan gesteld kunnen worden (BIBOB)?

t.a.v. de bijzondere subsidieregelingen

27. Werken de regelingen effectief en doelmatig? (zowel inhoudelijk als procesmatig)
28. Zijn de geformuleerde subsidiecriteria in de praktijk goed toe te passen?
29. Liggen de bestuurslasten voor de instellingen niet te hoog?

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde personen

Stadsdeel Osdorp

Management:

- H. Nooren
- F. Schieven

Beleidsmedewerkers:

- N. Boesveldt
- F. Clabbers
- K. Everts
- M. Hardeman
- J. Kacen-Veldstra
- R. Kalidien
- H. Kalk
- L. Marijnissen
- G. Mencke
- I. v.d. Oever
- F. Salhi

Medewerkers planning en control:

- S. Workineh
- Y. Raggani

Instellingen

- M. Janssen, OBA, regiomanager Nieuw West
- F. Bakker, Cordaan, project manager sector Welzijn, regio Parkstad
- A. ter Heege, Streetcornerwork, coordinator West
- S. Doreleijers, Streetcornerwork, veldwerker Osdorp
- C. Koldewijn, Kansweb, coordinator jongerenwerk
- E. Burgmans, SEZO, directeur
- S. v.d. Broek, Impuls, interim-directeur Welzijn
- W. Swaans, Impuls, productmanager PVO (peuterspeelzalen, voorschool, opvoedingsondersteuning)
- J. Topp, Dorpsraad Sloten, penningmeester
- S. Jaasma, Dorpsraad Sloten, voorzitter
- R. de Voogd-Cardon, Dorpsraad Sloten, secretaresse

Overige

- P. Ruijs, Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen (SAS)

Bijlage 3

Geraadpleegde documenten en literatuur

Documenten van stadsdeel Osdorp

Alle relevante documenten betrekking hebben op de subsidiebeschikkingen 2005 en 2006 (OBA, Impuls, Streetcornerwork, Cordaan, Kansweb, SEZO en Dorpsraad Sloten).

Daarnaast relevante documenten t.a.v. de volgende subsidiebeschikkingen:

- OKC (GGD)
- Schoolbegeleidingsdienst (ABC)
- Wijkorgaan Osdorp
- Ouderenvervoer Amsterdam Nieuw-West
- De Meervaart

Aanbesteding:

- *Aanbestedingsbeleid* (21 maart 2007)
- *Opdrachtformulering beheer Vrouw en Vaart* (31 mei 2005)
- *Multifunctioneel centrum Zuidwest Kwadrant; Aanbesteding beheer en exploitatie* (september 2005)
- *Verslag Informatiebijeenkomst Aanbesteding beheer en exploitatie Multifunctioneel Centrum Osdorp* (8 november 2005)
- DB-flap inzake beheer en exploitatie Multifunctioneel Centrum Osdorp

Jeugdbeleid:

- Programma Jeugd (2003)
- Afronding programma Jeugd 2003 (versie maart 2007)
- Jong in Osdorp, programma jeugd 2007 – 2010 (april 2007)
- Werkplan stuurgroep OKC Osdorp (23 juli 2007)

Ouderenbeleid:

- Hoofdlijnennotitie ouderenbeleid Osdorp 2001 – 2006 (vastgesteld 1 november 2001)
- Aanscherping Hoofdlijnennotitie ouderenbeleid (juni 2004)
- Notitie Afronding Ouderenbeleid 2001 – 2006 (april 2007)

Programmabegroting en verantwoording:

- Programmabegroting 2005
- Productenrealisatie 2005
- Jaarrekening 2005
- Jaarverslag 2006
- Programmabegroting 2007

Documenten van instellingen

Alle relevante documenten betrekking hebben op de subsidieaanvragen en -verantwoordingen 2005 en 2006 (OBA, Impuls, Streetcornerwork, Cordaan, Kansweb, SEZO en Dorpsraad Sloten)

Impuls, *Naar transparantie en gezonde zakelijkheid* (november 2001)

Documenten en literatuur overigen

Adviesraad Diversiteit en Integratie, advies *Subsidieverordening Integratie en Participatie; handhaven of wijzigen* (februari 2007)

Baarsjes, stadsdeel de, *Aanbesteden? Hoe doe je dat?* Conferentiemap t.b.v. de expertmeeting Aanbesteding structureel gesubsidieerd welzijnsaanbod (4 november 2004)

B&A-groep, *Bouwen aan een nieuw sturingsinstrumentarium voor lokaal sociaal beleid* (november 1999)

B&A-groep, *Het model van outputfinanciering voor het door Impuls verrichte uitvoerend welzijnswerk in de Westelijke tuinsteden* (augustus 2000)

Bestuursdienst gemeente Amsterdam; Kenniscentrum bedrijfsvoering/P&C, rapport *Procesmodel welzijns subsidies Stadsdeel Osdorp* (juli 2005)

Bestuursdienst gemeente Amsterdam, *Tussenrapportage Wet BIBOB in het kader van subsidies* (november 2005)

Bureau integriteit gemeente Amsterdam, *Rapport Risicoanalyse Welzijnssubsidiering Stadsdeel Osdorp* (concept, 14 november 2007)

BMC, W. Top e.a., *Studie versterking kwaliteit welzijnswerk stadsdelen Amsterdam* (december 2005)

BMC, W. Top, *Programma versterking welzijnswerk Amsterdamse stadsdelen* (januari 2006)

Garretsen, H., G. Rodenburg en I. Bongers, *Evidence-based werken in de welzijnssector*, in: *Sociale interventie*, pp. 30-35 (2003-4)

Matthyssen, C., *Welzijn op de markt van maatschappelijke diensten*, in: *Handboek Sturing in de Sociale Sector*, 2005, C 1-1 (2005)

O&S, Gemeente Amsterdam, *Rapport Ouderen in Osdorp* (januari 2003).

O&S, Gemeente Amsterdam, *Basismeetset 2007* (maart 2007)

Rekenkamer Amsterdam, *Rapport Subsidiëring welzijnsinstellingen* (febr. 2006)

Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen (SAS), *Plan van aanpak Verbeterprogramma Welzijn 2006 – 2009* (september 2006)

Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen (SAS), *Productboek Lokaal Sociaal Beleid* (18 juni 2007)

Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen (SAS), *Model Algemene Subsidieverordening Stadsdelen* (18 juni 2007)

Vugt, G.W.M. van, *Budgetsubsiëring in theorie en praktijk; handleiding voor doelmatig gebruik van subsidies* (1997)

Vugt, G.W.M. van, *Vraagsturing: de verbinding tussen buiten en binnen*, in: P.W. Tops en G.W.M. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur*, Alphen aan den Rijn, pp.101-120 (1998)

Vugt, G.W.M. van, *Effectiever sturen met subsidies in Drenthe*; rapport voor de provincie Drenthe. Public Consultancy (augustus 2003)

Vugt, G.W.M. van, *Verbetering vraagsturing in Delft*; onderzoeksrapport voor de gemeente Delft. Public Consultancy (december 2004)

Vugt, G.W.M. van, *Marktwerking in de sociale sector*, in: P.J. Prins e.a. (red.), *Handboek Sturing in de sociale sector*, 's-Gravenhage, pp. A 7-1-1 – 7-1-60 (juli 2005)

WBK, *Klanttevredenheidsonderzoek Bibliotheken Amsterdam* (okt./nov. 2006).

Bijlage 4

Vormgeving van de sturingsrelatie via het zes-fasenmodel

Overheden zullen (als subsidiënt) in subsidierelaties, die sterk gericht zijn op inhoudelijke sturing, duidelijk moeten aangeven wat zij gerealiseerd willen zien. Hiervoor is inzicht nodig in het 'bestek' dat ten grondslag ligt aan subsidieafspraken: wat verwachten we eigenlijk van uitvoerende instellingen, op welke problemen moeten ze zich richten, welke resultaten worden nagestreefd, enz.?. Gegevens over de gebleken effectiviteit, efficiency en kwaliteit van voorzieningen zijn van belang om de meerwaarde van voorzieningen, interventieketens en instellingen in beeld te krijgen.

In de praktijk doorloopt het proces waarbij de subsidierelatie vorm wordt gegeven een aantal fasen. Dat geldt met name indien de provincie inhoudelijk (sterk) wil sturen.

Bij elke fase wordt een groot aantal vragen gesteld (en beantwoord), die relevant zijn voor de vertaling van het beleidsprobleem en de gesignaleerde vragen naar de gekozen oplossing. Dit evaluatieonderzoek over het subsidiebeleid van Osdorp toont aan dat niet alle fasen even consequent worden doorlopen.

Grosso modo zijn de volgende zes fasen te onderkennen ²².

Fase 1. Probleemstelling of vraagarticulatie; causale veldanalyse

De probleemstelling of vraagarticulatie vormen de start van het beleidsproces. Het spreekt voor zich dat het van groot belang is om scherp zicht te krijgen op de aard, duur, omvang, trendmatige ontwikkelingen en effecten van de problemen en de aantallen en hoedanigheden van de probleemhebbers. Onderzoek naar de vraag van gebruikers is wezenlijk om deze sturend te laten zijn voor het aanbod van voorzieningen.

Een belangrijk hulpmiddel is daarbij het causaal veldmodel. Hierbij zijn de causale relaties weergegeven: het gaat dan om de vraag wat een bepaald verschijnsel heeft veroorzaakt.

Een probleemstelling zal altijd aan de doelformulering vooraf gaan en qua zwaarte hiermee correleren: hoe groter de (perceptie van) de problemen, des te ambitieuzer zullen meestal de gestelde doelen zijn.

Het spreekt voor zich dat het stadsdeel aan zal moeten geven of bepaalde problemen of waargenomen vragen belangrijk genoeg zijn om als basis voor beleid te dienen.

Fase 2. Doelformulering

Bij doelformulering worden de algemene (strategische) doelen van het stadsdeel gerelateerd aan het probleem of de gearticuleerde vragen.

Wanneer het stadsdeel vindt iets aan het probleem te moeten doen of de gesignaleerde vraag te honoreren, dient onderzocht te worden welk ambitieniveau reëel is. Dit leidt tot operationalisering in meetbare beleidsdoelen (SMART).

Voorbeelden van dergelijke doelen zijn binnen het subsidiebeleid van het stadsdeel Osdorp nog amper te vinden.

Fase 3. Instrumentenkeuze: doel-middelen relatie

De instrumentenkeuze houdt een zoektocht in naar de juiste middelen (beleidsinstrumenten) om het doel te bereiken: van welke oplossingen kan er voldoende resultaat verwacht worden, wat werkt het beste?

Het gaat hier om het achterhalen van het geheel van veronderstellingen dat aan een bepaald beleid ten grondslag ligt. Dit wordt in de bestuurskunde ook wel met de term beleidstheorie aangeduid. Bij de reconstructie van een beleidstheorie gaat het in essentie om de vertaling van causale en finale veronderstellingen naar doel-middel relaties. Welke variabelen uit het causaal model kunnen worden veranderd teneinde de doelen te bereiken? Het gaat erom te bepalen op welke wijze het stadsdeel (al dan niet door het inzetten van het subsidieinstrument) moet ingrijpen:

- welke variabele uit het causaal veldmodel leent zich (het best) voor interventie? hierbij moet men zich bedenken dat krachtige variabelen niet altijd manipuleerbare zijn;
- op welke manier, met welk instrument?

²² Dit zes-fasenmodel is uitvoerig beschreven in: G.W.M. van Vugt, *Budgetsubsiëring in theorie en praktijk*, (1997), hoofdstuk 8

- in welke mate worden de middelen ingezet: licht of zwaar?

Het gaat er dus om dat het stadsdeel achterhaalt welke interventietypen zinvol zijn: welke beleidsinstrumenten hebben het hoogste rendement?

Fasen 1 t/m 3 vormen tezamen de visie van het stadsdeel.

Fase 4. Keuze setting van de uitvoeringsorganisatie

In deze fase wordt allereerst bekeken hoe de setting waarin de uitvoering plaats moet gaan vinden, eruit komt te zien. Uitvoering door de overheidsinstantie zelf (al dan niet 'op afstand'), door een taakorganisatie (sterke sturing van de gesubsidieerde uitvoeringsorganisatie; op inhoud via een budgetsubsidie, of op bedrijfsvoering via een exploitatiesubsidie) of door een marktorganisatie (via aanbesteding)?

In deze fase wordt dus onder andere gezien of er reden voor vermarkting is. Maar ook of het nodig is om op afzonderlijke activiteiten te sturen of op de totale keten van interventies (bijv. m.b.t. de keten van voorzieningen voor de jeugd).

Fase 5. Program van eisen, offertefase en 'inkoop' van producten en diensten

Op basis van de doelen van het stadsdeel (fase 2) en gewenste interventietypen (fase 3) wordt een program van eisen opgesteld. Op basis daarvan gaat een uitvoerende instelling (of meerdere, als er sprake is van marktwerking) offeren: tot welke concrete producten (diensten) leidt de beoogde interventie?

Men gaat na welke prestaties de instelling moet leveren (en achteraf of deze geleverd zijn): de productspecificatie, in termen van: doel, duur, intensiteit, locatie, kwaliteit, doelgroep en prijs.

Prestaties worden geformuleerd in termen van throughput, output, bereik en/of resultaat.

Het stadsdeel maakt een keuze tussen de aangeboden productpakketten (bij marktwerking) of gaat met de uitvoerende instelling onderhandelen over de prijs/kwantiteit/kwaliteit-verhouding. Dit leidt al dan niet tot overeenstemming over de gesubsidieerde prestaties. De gewenste prestaties en het daarmee corresponderende budget worden neergelegd in een budgetsubsidiebeschikking.

Fase 6. Verantwoording en bijstelling

De instelling legt verantwoording af over de bestede subsidie: zijn de afgesproken prestaties geleverd en voldoen ze aan de gestelde eisen? Belangrijk is om na te gaan of de geleverde producten en diensten resultaat hebben gehad. Men onderzoekt dan wat met de producten is bereikt bij de afnemers ervan, c.q. of het oorspronkelijke maatschappelijke probleem is opgelost of verminderd. Gekeken wordt naar het aantal afnemers van de producten of daarmee de beoogde doelgroep is bereikt. Men stelt enerzijds vast of de afnemer er persoonlijk iets aan gehad heeft en anderzijds de waardering die men aan het product of de dienst toekent.

Het stadsdeel gaat na of de geleverde prestaties en het daarmee bereikte resultaat in het verlengde ligt van de gestelde doelen. Dat levert weer informatie op voor de volgende budgetsubsidiecyclus.

Bijlage 5

Het program van eisen in de sociale sector

Door middel van het program van eisen (PvE; ook wel 'opdrachtformulering' of 'bestek' genoemd) stuurt de opdrachtgever voorafgaand aan het opstellen van de offerte van de aanbieder. Bij een traditionele subsidierelatie wacht de subsidiënt meestal gewoon de subsidieaanvraag af, en begint de onderhandeling daarover dan pas.

Het PvE kan op verschillende niveaus qua detaillering kan worden opgesteld. Elk niveau heeft zijn voor- en nadelen. De in het PvE op te nemen (gewenste) prestaties kunnen geformuleerd worden op een drietal (sturings-)niveaus:

- op resultaat
- op interventietype
- op producten en diensten, danwel op project- of activiteitsniveau (= cluster van producten)

In de praktijk kunnen deze niveaus gecombineerd worden, afhankelijk van de (uitvoerings-)context van een product(cluster).

Voorbeeld:

Globaal sturend op resultaat	Sturend op interventietype	Sturend op producten
Zorg dat de groep allochtone ouderen beter geïnformeerd raakt over thema's x, y en z	x aantal bezoeken van de ouderenadviseur aan de groep allochtone ouderen	x adviezen y informatiesprekken z bemiddelingen t.a.v. de groep allochtone ouderen
Zorg dat 100 jongeren op plek x voortaan geen overlast meer veroorzaken	Zet een jeugdinterventieteam in gericht op de overlast van de 100 jongeren op plek x	x jongeren in weerbaarheidstraining y trajecten gericht op terugkeer naar school z adviezen aan de ouders
Zorg dat alle jongeren van groep 5 en 6 basisonderwijs meedoen aan bepaalde cultuuruitingen, en dat 80% daarover tevreden is	Pas het concept 'Kunstmenu' toe op alle jongeren van groep 5 en 6 BO en hun leraren	x lessen cultuuroriëntatie y bezoeken aan theatervoorstellingen z uren nascholing aan docenten

Belangrijk is dat de opdrachtgever in het PvE zoveel mogelijk aansluit bij de geconstateerde vraag van de afnemers van de diensten. De geconstateerde vraag zal dus gewogen en geprioriteerd moeten worden en afgezet tegen de beleidskaders van de opdrachtgever zelf.

Ook moet worden gepoogd het PvE SMART te formuleren, bijv. een stijging met x% van het aantal (goed) geïnformeerde ouderen, of de concrete afname van het aantal overlastgevendende jongeren (= resultaatniveau), het bereik van de gekozen overlastveroorzakende aanpak onder de risicjongeren (= interventietypeniveau), of het geven van een x-tal adviezen adviezen (= productniveau).

Voorzover het PvE niet (voldoende) SMART is geformuleerd door de opdrachtgever, zal dat in ieder geval in de offerte (subsidieaanvraag) van de aanbieder wel moeten gebeuren. Want uiteindelijk dienen er concreet meetbare prestaties op productniveau (met een beoogd resultaat) te worden afgesproken tussen opdrachtgever/subsidiënt en uitvoerder.

In toenemende mate verwachten opdrachtgevers dat de aanbieders hun dienstverlening baseren op methoden die bewezen hebben in de praktijk te worden, de zogenaamde '*evidence-based*' methoden. In de gezondheidszorg is dit heel normaal: toegepaste ingrepen en medicijngebruik is uitvoerig onderzocht op positieve werking en bijeffect. In de sociale sector is dat bijvoorbeeld nog niet gebruikelijk. Door de professionals gehanteerde methoden zijn meestal niet beschreven

('zitten in het hoofd'), en worden meestal niet geëvalueerd. Toch zeggen professionals wel behoefte te hebben aan evidence-based methoden.²³ Langzaam dringt het tot de sociale sector door dat het wenselijk is om meer gebruik te maken van evidence-based methoden, en daartoe (evaluatie-)onderzoek te entameren. Aanzetten daartoe worden inmiddels gedaan - zie: Garretsen c.a.²⁴

²³ Zie: G. Rodenburg en I. Bongers, *Methodengebruik in het welzijnswerk*. Twern/Tranzo (Universiteit van Tilburg) (maart 3003).

²⁴ Garretsen, H., G. Rodenburg en I. Bongers, *Evidence-based werken in de welzijnssector*, in: *Sociale interventie*, pp. 30-35 (2003-4).

Bijlage 6

Sturen op input, throughput, output en resultaat

Eerst enige (schematische) verduidelijking van de gehanteerde begrippen ²⁵:

Systeem-theoretisch	input	throughput	output	resultaat ²⁶
Bedrijfsmatig	Ingezette bedrijfsmiddelen	Ondernomen activiteiten (c.q. ureninzet)	Geleverde producten & diensten	Resultaat bij de afnemer

De reeks input, throughput, output en resultaat geeft in deze oplopende reeks een indicatie voor de sturingskracht. Immers, het is belangrijker te kunnen bepalen of een gesubsidieerde activiteit resultaat oplevert, dan om te weten waar het geld aan besteed is.

Echter de moeilijkheidsgraad om deze begrippen te operationaliseren is ook oplopend.

De input is relatief makkelijk aan te geven (kosten van personeel, huisvesting, activiteiten, e.d.). Maar het betreft eigenlijk randvoorwaarden voor het uitvoeren van activiteiten en leveren van producten.

De throughput is makkelijker te definiëren dan output (producten en diensten), maar geeft vooral aan dat er inspanningen worden verricht (bijv. het informeren van burgers, x aantal uren openstelling van een voorziening, het geven van cursussen), niet wat daar aan concrete producten uitkomt.

Output heeft dan weer meer (inhoudelijke) sturingskracht (wat leveren de inspanningen in termen van producten of diensten op?), bijv. x aantal cursussen, y aantal voorlichtingsbijeenkomsten, z aantal adviezen (waarbij aangeven is wat precies onder 'cursus', 'bemiddeling' of 'advies' wordt verstaan).

Nog meer sturingskracht geeft het resultaat; daaronder wordt verstaan: leiden die producten nou tot oplossing van het probleem of de gewenste veranderingen bij de doelgroep?, wat is de baat voor klant of samenleving? Bijv. de cursussen leiden tot een attitudeverandering, de gegeven voorlichting leidt tot een ander (gewenst) gedrag, over de adviezen was men tevreden en deze zijn opgevolgd.

Resultaten zeggen in ieder geval het meest over de effectiviteit (er is nl. een relatie met het beleidsdoel te leggen), maar zijn veel moeilijker te bepalen (en te meten) dan throughput en output.

Er is een neiging bij sommige overheden en instellingen om voor de 'makkelijke weg' te kiezen bij subsidiëring, door alleen uit te gaan van de bekostiging van de verrichte activiteiten, of het bepalen van de activiteiten.

Dit is begrijpelijk vanuit de gedachte dat men de uitvoerende instelling niet moet overvragen en vanwege het probleem dat er niet altijd heldere producten te formuleren zijn, maar levert wel minder scherpe sturing van overheidswege op.

Het spreekt voor zich dat het belang van valide en betrouwbaar meten ook toeneemt in de oplopende trits throughput, output en resultaat (voor alle drie samen wordt in dit rapport de term 'prestatie' gehanteerd); er staat immers meer 'op het spel'. En daarmee het belang van de verantwoording over de geleverde prestaties (zijnde de verzamelterm voor het realiseren van de gemaakte inhoudelijke afspraken).

²⁵ Zie uitvoerig hierover: G.W.M. van Vugt, *Budgetsubsiëring in theorie en praktijk; handleiding voor doelmatig gebruik van subsidies* (1997), pp. 43 – 51.

²⁶ 'Resultaat' wordt onderscheiden van 'outcome' ofwel effect. Resultaat heeft betrekking op de gevolgen van de activiteit of het product bij de afnemer (er ligt dus een relatie met de interventie), terwijl 'outcome' betrekking heeft op het uiteindelijke nagestreefde effect (van deze interventie en andere); er ligt geen noodzakelijk directe relatie met de betrokken interventie, vanwege problemen m.b.t. causaliteitsbepaling.

Bijlage 7

WILL en TRILL

WILL staat voor Welzijnsinformatie Lokaal en Landelijk en is een project van vier jaar geweest, onder leiding van het Ministerie van VWS, waarmee de aanzet is gegeven tot het realiseren van een uniforme informatievoorziening in de welzijnssector. De concrete resultaten van het WILL-project zijn ²⁷:

- LWD (Landelijke Welzijnsdoelen) hebben betrekking op het bevorderen van de zelfredzaamheid en maatschappelijke inzet van het individu enerzijds, en maatschappelijke deelname en sociale samenhang in de samenleving anderzijds. Deze Landelijke Welzijnsdoelen worden gebruikt om welzijnsproducten te rubriceren en te verbinden aan de resultaatvelden van de Wmo.
- Het Productenboek Welzijn bestaat uit beschrijvingen van 16 gedefinieerde producten die door welzijnswerk worden voortgebracht, zoals bijvoorbeeld een "cursus", de organisatie van een "bijeenkomst" of het geven van "informatie".
- Cycli, ofwel de handleiding cyclus jaarbeschikking, is een vorm van beleidsgestuurde contractfinanciering op basis waarvan in 11 concrete stappen het hele proces van vraag en aanbod, verantwoording en afrekening kan worden ingericht in overeenstemming met de Algemene Wet Bestuursrecht en de Algemene Subsidieverordening.
- Het KlantTevredenheidsOnderzoek is voor welzijnsorganisaties een methode om de mate van klanttevredenheid te peilen onder eindgebruikers, burgers dus. Gemeenten kunnen op hun beurt de resultaten meenemen in hun verantwoordingen. Het KTO is inmiddels beschikbaar op het gebied van cursussen en een-op-een contacten, een systematiek om de klanttevredenheid over de front-office contacten te meten is momenteel in ontwikkeling.

TRILL is de afkorting voor Transformatie naar een Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk en heeft betrekking op een tweejarig project dat moest leiden tot vraag- en resultaatgerichte sturing van het welzijnswerk, meer transparantie en kwaliteitsverbetering. De concrete resultaten van het TRILL-project zijn:

- De Resultatencatalogus is opgesteld aan de hand van de negen Wmo-prestatievelden met mogelijke effecten, beleidsdoelstellingen en resultaten. De resultaten worden toegepast in een program van eisen. Beleidsdoelstellingen en resultaat worden SMART beschreven. Voor gemeenten is de catalogus een belangrijk hulpmiddel om in haar opdrachtformulering richting instellingen de gewenste resultaten centraal te stellen.
- De Dienstencatalogus is opgesteld als voor welzijnsorganisaties. Het dienstenboek bestaat uit 14 diensten en 58 modulen. Afhankelijk van het gewenste resultaat wordt een keuze gemaakt voor een mix van modulen. De som van de uitkomsten van de modulen, waaruit een dienst is opgebouwd, leidt tot één van de resultaten uit de resultatencatalogus.
- Het Modulenspel kan worden gebruikt door uitvoerende professionals en ambtenaren om op speelse wijze geschikte modulen te selecteren in de opmaat naar de offerte.
- De Integrale Kostprijsystematiek is een methode om de kostprijsopbouw inzichtelijk en vergelijkbaar te maken aan de hand van een aantal variabelen. De bedragen die instellingen hierbij hanteren kunnen natuurlijk ten opzichte van elkaar verschillen.
- De Benchmark Methodiek is onder andere bedoeld om te weten te komen hoe de beste resultaten kunnen worden bereikt. Deze benchmark bevindt zich op dit moment nog in de ontwikkelingsfase.

²⁷ Zie: www.servicepuntwelzijnsinformatie.nl