

Stappen voorwaarts...

Een onderzoek naar de wijze waarop budgetsubsidies
door de gemeente Tilburg worden verstrekt

Gemeente Tilburg, 20 april 2009

Opdrachtgever : dienst Beleidsontwikkeling/afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Opdrachtnemer : Concernstaf/afdeling BCI
Onderzoekers : Frits van Vugt en Daniëlle van Dongen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksopdracht	5
1.3	Opbouw van het rapport	5
Hoofdstuk 2	Reikwijdte en uitvoering van het onderzoek	6
Hoofdstuk 3	Een nieuwe wijze van werken	8
3.1.	De filosofie van budgetsubsiëring	8
3.2.	Achtergrond nieuwe wijze van werken	8
3.3.	Subsidieverordening en verloop subsidietraject	11
3.4.	Budgetsubsidies in kaart gebracht	13
3.5.	Beleidsmatige sturing zonder gebruikmaking van budgetsubsidie	
Hoofdstuk 4	Offerteprocedures met programma's van eisen	21
4.1	Is er concreet geformuleerd (SMART) beleid?	21
4.2	Zijn de programma's van eisen probleem- en beleidsgestuurd?	22
4.3	Op welk aggregatieniveau kan gestuurd worden in programma's van eisen?	24
4.4	Hoe sturend zijn de gewenste resultaten/prestaties in de programma's van eisen?	25
4.5	Overige elementen van het programma van eisen	28
4.6	Het proces rond het programma van eisen	32
4.7	De perceptie van gemeente en instellingen t.a.v. programma's van eisen	34
Hoofdstuk 5	Meervoudige offerteprocedures	37
5.1	Introductie van de meervoudige offerteprocedures	37
5.2	De keuze voor een enkelvoudige of een meervoudige offerteprocedure	37
5.3	Toepassingen van meervoudige offerteprocedures	39
5.4	Enkele procedurele aspecten m.b.t. meervoudige offerteprocedures	41
5.5	De perceptie over het al dan niet meervoudig offerren	43
Hoofdstuk 6	Offerte, onderhandeling en subsidiecontract	45
6.1	De subsidieaanvraag (offerte)	45
6.1.1	De doorvertaling van een programma van eisen in een activiteitenplan	45
6.1.2	De financiële vertaling in een productenbegroting	47
6.2	De beoordeling van de subsidieaanvraag en onderhandeling daarover	47
6.3	De subsidiebeschikking en subsidiecontract	48
6.3.1	De subsidiecontracten	48
6.3.2	De subsidiebeschikkingen	49
Hoofdstuk 7	Uitvoering, bijsturing en verantwoording	51
7.1	Monitoring van de uitvoering, tussentijdse verantwoording en bijstelling	51
7.2	Verantwoording door de instelling en de subsidievaststelling	52
7.3	Inhoudelijke verantwoording	54
7.4	Financiële verantwoording en afrekening op prestaties	56
7.5	Bestuurlijke informatievoorziening	58
7.6	Evaluatie & doorlichting	58
7.7	Dossierbeheer en geautomatiseerd systeem	59
Hoofdstuk 8	Verklaringen voor het procesverloop	61
8.1	Kennis, ervaring en houding beleidsmedewerker	61
8.2	Samenwerking tussen disciplines	62
8.3	Rolopvatting en onderhandelingsvaardigheid	63
8.4	Rol van het college	63
8.5	Belang voor de instelling	63
8.6	Politieke kennis en ervaring raadsleden	63
8.7	Spelverloop	64
Hoofdstuk 9	Algemene conclusies	65
9.1	Uitvoering van het Plan van Aanpak	65
9.2	Themaoverstijgende conclusies	67

Bijlagen

1. Overzicht onderzoeksvragen
2. Overzicht budgetsubsidies 2006 t/m 2008
3. Geïnterviewde personen en instellingen
4. Uitkomsten schriftelijke enquête onder instellingen
5. Bestudeerde documenten
6. Conclusies rapport Rekeningcommissie 'Met kleine stapjes vooruit' en actiepunten uit het plan van aanpak ter verbetering van het instrument subsidies
7. Diverse vragenlijsten

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 4 juli 2005 besloot de Tilburgse raad tot invoering van offerte-procedures voor de verlening van budgetsubsidies. Vanaf die periode is overgegaan tot het opstellen van programma's van eisen alvorens instellingen de gelegenheid te bieden om een aanvraag voor een budgetsubsidie (een offerte) in te dienen.

Een aantal maanden later, in december 2005, stelde de Rekeningcommissie het rapport 'Met kleine stapjes vooruit' vast. De commissie concludeerde dat er nog weinig inzicht bestond in de effectiviteit van het subsidie-instrument en pas in 2004 met de invoering van offerte-procedures een traject in gang is gezet dat op termijn tot een effectievere inzet van subsidies en grotere bestuurskracht moest leiden. De eenzijdige nadruk op het financiële aspect van subsidies en de geringe aandacht voor de prestaties en maatschappelijke resultaten en effecten daarvan was een tekortkoming bij subsidieverstrekkingen. Dit gold ook voor de informatievoorziening hierover aan het college en de raad. Verder constateerde de commissie dat - om beter te kunnen sturen met subsidiëring - het noodzakelijk is dat de gemeente haar ambities meer concreet ('SMART') formuleert in beleidsnota's.

Op 12 december 2005 stemde de raad in met de conclusies en aanbevelingen van het rapport van de Rekeningcommissie. Deze aanbevelingen hadden betrekking op:

- het meer aandacht besteden in programmabegroting en -verantwoording van de (resultaten/effecten van) subsidies;
- het afslanken van de subsidieverordening;
- het concretiseren in beleidsnota's van de gemeentelijke doelen en deze nota's meer baseren op evaluatieonderzoek;
- de invoering van programma's van eisen en offerte-procedures (waartoe de raad al in juli 2005 had besloten) meer te koppelen aan meerjarensubsidies;
- de samenwerking tussen instellingen te versterken (met de gemeente als 'stadsregisseur');
- het snel uitvoeren van een zelfanalyse om te zien waarom het offertesysteem (uit 1998) niet van de grond was gekomen.

De aanbevelingen van de Rekeningcommissie zijn door het college in 2006 uitgewerkt in een Plan van Aanpak¹. De actiepunten hieruit volgden de aanbevelingen van de commissie. Daarnaast heeft het college aangegeven meer aandacht te geven aan de inhoudelijke controle op prestaties en de archivering en het team ISK meer ondersteuning te laten bieden aan de beleidsmedewerkers. Tenslotte werd voorgesteld om een vervolgonderzoek na drie jaar in te stellen. Deze evaluatie omvat de belangrijkste elementen van het bedoelde vervolgonderzoek.

Vervolgens heeft het college later dat jaar een zelfanalyse uitgevoerd. De belangrijkste conclusie van deze analyse was dat er volop werd gewerkt met programma's van eisen en dat offerte-procedures met marktwerking in zeer beperkte mate zijn uitgevoerd. Na behandeling van de zelfanalyse in de raadscommissie zei het college in juni 2007 toe om in programma's van eisen de te formuleren resultaten scherper aan te zetten door middel van visitaties, de resultaten van het TRILL-project, workshops voor ambtenaren en begeleiding van instellingen.

Binnen de gemeente wordt inmiddels drie jaar gewerkt met het nieuwe offertesysteem. In 2008 heeft het college besloten dit vervolgonderzoek uit te voeren dat zich richt op de voortgang en de effecten van het werken met programma's van eisen en de overige aanbevelingen uit de voornoemde rapporten. In de periode juli en met december 2008 heeft dit onderzoek plaatsgevonden.

¹ Zie voor een opsomming van de conclusies uit "Met kleine stapjes vooruit" en van de actiepunten uit het Plan van Aanpak: [bijlage 6](#).

1.2 Onderzoeksopdracht

Door de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) van de dienst Beleidsontwikkeling is aan de Concernstaf/afdeling Beleidscontrol en instrumentatie (BCI) gevraagd om de wijze waarop budgetsubsidies de afgelopen jaren worden verstrekt, te evalueren.

Opdrachtgever voor het onderzoek is Johan van Gurp (hoofd afdeling MO). De projectleider is Peter Nijssen, medewerker van het team Instrumenten, Subsidies en Kwaliteit (ISK) van de afdeling MO.

Ijkkpunten voor de evaluatie zijn de elementen uit het rapport 'Met kleine stapjes vooruit', het daarop gebaseerde Plan van Aanpak en de conclusies uit de zelfanalyse die daar weer uit voortgekomen zijn. Nadruk ligt op de wijze waarop de nieuwe offerteprocedure in het subsidiebeleid zich heeft ontwikkeld en of de daarmee gewenste effecten zijn gerealiseerd.

In bijlage 1 zijn alle onderzoeksvragen opgenomen. De vragen waar in de laatste kolom 'BCI' is vermeld behoren tot de onderzoeksopdracht en maken onderdeel uit van deze rapportage. Nadruk ligt daarbij op het werken met programma's van eisen (bedoeld voor alle budgetsubsidies), de mate waarin meerdere partijen kunnen offereën (is slechts van toepassing op een deel van de budgetsubsidies), het subsidieproces en de perceptie van de belangrijkste 'spelers' die te maken hebben met budgetsubsidies.

In dit evaluatieonderzoek is zowel gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden (diepte-interviews, kwalitatieve analyse van documenten), als van kwantitatieve methoden. Wat dat laatste betreft: het team Onderzoek & Informatie (O&I) van de dienst Beleidsontwikkeling is verantwoordelijk geweest voor het uitvoeren van een enquête onder de gesubsidieerde instellingen. Het opgestelde enquêteverslag van deze survey maakt integraal onderdeel uit van deze rapportage.

1.3 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt een verantwoording gegeven van de gebruikte onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 3 licht toe wat de nieuwe offertesystematiek inhoudt en beschrijft de context van het subsidiebeleid. Ook worden cijfers met toelichting gepresenteerd over de ontwikkelingen van de afgelopen drie jaren. In hoofdstuk 4 komt met name de beleidsmatige kant van het werken met programma's van eisen aan bod: in hoeverre zijn deze gebaseerd op concreet geformuleerde beleidsdoelen, hebben deze een sturende werking voor de offertes (subsidieaanvragen) van de instellingen, en op welke wijze gebeurt dat dan (via het formuleren van gewenste resultaten of van concrete diensten)? De vraag of er meerdere potentiële uitvoerders gevraagd worden om te offereën naar aanleiding van een programma van eisen wordt in hoofdstuk 5 gesteld. Tevens wordt bezien hoe dat dan vervolgens gaat. Vervolgens wordt nagegaan of de programma's van eisen hun vertaling vinden in de offertes van de instellingen. Dat is te lezen in hoofdstuk 6. Naast deze beleidsmatige vertaling is het ook belangrijk te weten hoe gemeente en instellingen tot overeenstemming komen over de productie (aantallen diensten), de kwaliteit (van de diensten) en de prijs (benodigd subsidiebudget). In hoofdstuk 7 wordt beschreven wat er geregeld is tussen gemeente en instelling over monitoring van de uitvoering, de mogelijkheden tot bijsturing en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de geleverde diensten en het daarmee bereikte resultaat. Wordt er geëvalueerd? Wordt er 'afgerekend' bij het niet voldoen aan de subsidieverplichtingen? In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op een aantal verklarende factoren die medebepalend zijn voor het 'spel'. Hoe zien beleidsmedewerkers hun rol en hoe ervaren ze deze? Wat kan er beter? Beschikken ze over voldoende kennis en ervaring? Welke invloed hebben instellingen in het proces? Wat is de rol van het college en de raadsleden?

In elk hoofdstuk worden naar aanleiding van de bevindingen meteen ook de conclusies op deelthema's getrokken en op basis daarvan aanbevelingen geformuleerd. In het slothoofdstuk 9 worden daarna nog algemene conclusies getrokken die de deelthematiek overstijgt.

Hoofdstuk 2 Reikwijdte en uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek naar de wijze waarop het subsidiebeleid door de gemeente Tilburg wordt uitgevoerd, vond plaats in de periode september - december 2008. Binnen de dienst Beleidsontwikkeling was Peter Nijssen (financieel beleidsmedewerker team ISK) de projectleider. De voorbereidingen vonden de maanden ervoor plaats. Het onderzoek is uitgevoerd door Frits van Vugt en Daniëlle van Dongen van afdeling Beleidscontrol & Instrumentatie (BCI/Concernstaf).

Het onderzoek had betrekking op de instellingen die een budgetsubsidie van de gemeente ontvingen welke gebaseerd was op een programma van eisen. Er is gekeken naar de ontwikkeling in de subsidiejaren 2006 - 2008. Er is - net zoals gebeurd is in het onderzoek 'Met kleine stapjes vooruit' - gefocust op de subsidies van de gemeentelijke sectoren maatschappelijke ontwikkeling en onderwijs & jeugd. Deze sectoren beslaan bijna alle verstrekte budgetsubsidies in deze periode.

De onderzoeksgegevens zijn verzameld via verschillende methodieken. In de aanvangsperiode van het onderzoek is door Peter Nijssen het subsidielandschap over de periode 2006-2008 in kaart gebracht (zie [bijlage 2](#)). Hiermee ontstond 'een foto' van alle door de gemeente Tilburg verstrekte budgetsubsidies. De belangrijkste bevindingen daarover zijn terug te vinden in paragraaf 3.4.

In september 2008 is aan 36 instellingen (met tezamen 43 budgetsubsidies die gebaseerd zijn op een programma van eisen ²) een digitale vragenlijst toegezonden, die opgesteld is door de projectleider, de afdeling BCI en het team O&I. Deze schriftelijke enquête is uitgevoerd door Margot Hutten van het team Onderzoek & Informatie (dienst Beleidsontwikkeling). Van de 43 verstuurdde enquêtes zijn er 35 (waarvan 33 volledig) geretourneerd. De uitkomsten van deze enquête zijn integraal opgenomen in [bijlage 4](#).

Vervolgens zijn in de maanden oktober en november met diverse personen gesproken. Allereerst zijn met managers van twaalf instellingen (of onderdelen van instellingen) gesprekken gevoerd. Daarbij is een variatie aangebracht tussen grote instellingen (zoals de Twern, het IMW, Kinderstad en de Bibliotheek Midden-Brabant) en kleinere instellingen (zoals het TOG en Contour). Ook is er variatie per werksoort (cultuur, welzijn, zorg, opvang) nagestreefd. Het betreft de volgende instellingen:

Tabel 1: Overzicht geïnterviewde instellingen

Bibliotheek Midden-Brabant
Stichting Contour
Stichting Centrum Buitenlandse Vrouwen
Kinderstad
Tilburgs Overleg Gehandicaptenorganisaties
Stichting La Poubelle
Twern/beheer Ypelaer
Twern Jongerenwerk
Twern/ouderenwerk
Twern /Leefbaarheid Reeshof
Stichting Huis in de Bocht
Instituut voor Maatschappelijk Werk

Ter voorbereiding van de gesprekken met de instellingen, zijn de subsidiedossiers van deze instellingen, bestudeerd. Per dossier zijn geanalyseerd: het programma van eisen, de offerte, het subsidiecontract en de (halfjaarlijkse) rapportages (zowel financieel als inhoudelijk).

² De Twern kreeg in 2008 elf verschillende budgetsubsidies voor uiteenlopende werksoorten, waarvan er voor acht de enquête is gezonden.

Tenslotte is gesproken met een aantal spelers binnen de gemeente Tilburg zoals: raadsleden, wethouders, afdelingshoofden/teamleiders, beleidsmedewerkers en financieel medewerkers. In totaal is met ongeveer 25 personen gesproken. In een aantal gevallen betrof het een groepsgesprek. In [bijlage 3](#) is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde personen. Bij deze interviews is gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst die tevoren aan de geïnterviewde was toegezonden (zie [bijlage 7](#)).

Hoofdstuk 3 Een nieuwe wijze van werken

3.1 De filosofie van budgetsubsiëring

Een effectieve inzet van het instrument (budget)subsidie staat of valt met duidelijke, vooraf door de raad vastgestelde beleidskaders. In het Tilburgse systeem van budgetsubsiëring (met subsidie-'contracten'³ voor de grote instellingen) verstrekt de gemeente subsidie op basis van het vooraf door de raad vastgesteld beleid, dat vervolgens wordt 'doorvertaald' naar opdrachten aan gesubsidieerde instellingen. Deze instellingen dienen op basis hiervan een subsidieaanvraag (offerte) in voor het uitvoeren van activiteiten, die geacht worden te passen binnen het beleid.

In dit traject zijn nodig:

- een *beleid* dat voldoende richtinggevend is, met doelen die SMART zijn geformuleerd (zie hoofdstuk 4);
- een concrete *opdrachtformulering*, in Tilburg een 'programma van eisen' (PvE) genoemd, dat een doorvertaling is van het geformuleerde beleid richting de (te subsidiëren) instelling (zie hoofdstuk 4);
- een afweging of aan één instelling of aan meerdere een aanbod wordt gevraagd op basis van het PvE (zie hoofdstuk 5);
- concrete *prestatievoornemens* van instellingen, leidend tot concrete *prestatieafspraken* met instellingen (die zodanige resultaten opleveren dat deze bijdragen aan de beleidsdoelstellingen), neergelegd in een subsidiebeschikking (zie hoofdstuk 6);
- een afweging van geld en daarvoor te leveren prestaties, zodat zo doelmatig mogelijk gebruik wordt gemaakt van de subsidiemiddelen (zie hoofdstuk 6)
- een *verantwoordingssysteem* dat nagaat of de afgesproken prestaties en resultaten zijn gerealiseerd; de prestaties worden 'afgerekend' d.w.z. het al dan niet realiseren ervan heeft gevolgen voor de subsidievaststelling; het al dan niet bereiken van de vastgestelde resultaten geeft antwoord op de vraag of de subsidie heeft bijgedragen aan de gemeentelijke doelen (zie hoofdstuk 7), zodat deze verantwoording ook leerervaringen oplevert die weer input zijn voor de volgende (subsidie-)periode.

3.2 Achtergrond nieuwe wijze van werken

Invoeren nieuwe offerteprocedures

Op 9 maart 2004 besloot het college van B&W om over te gaan tot de invoering van offerteprocedures voor sociale vraagstukken. Alvorens dit te doen werd nog onderzoek gedaan naar o.a. de te offrenen beleidsonderdelen en bijgehorende budgetten, het al dan niet aanpassen van de wachtgeldregeling in de Subsidieverordening en de wijze van afrekenen op prestaties c.q. resultaten. Deze punten waren uitgewerkt in het raadsvoorstel waarover de raad op 4 juli 2005 een besluit nam. Toen besloot de raad tot invoering van offerteprocedures voor de verlening van budgetsubsidies. Voordien, in 2003/2004, was er al ervaring opgedaan met het opstellen van programma's van eisen voor de Twern, namelijk met betrekking tot het ouderenwerk en het wijk- en buurtwerk in de Reeshof.

Met "offerteprocedure" werd bedoeld: het proces dat voorafgaat aan het verlenen van subsidie, waarbij er de keuze komt tussen meerdere procedures:

- (1) enkelvoudig onderhandse offerteprocedure
- (2) meervoudig onderhandse offerteprocedure
- (3) openbare offerteprocedure met voorgaande selectie
- (4) openbare offerteprocedure zonder voorgaande selectie

Procedure (1) was tot dan toe gebruikelijk voor budgetsubsidies: één aanbieder krijgt de kans een subsidieaanvraag te doen en hiermee komt een exclusieve subsidierelatie tot stand.

³ Formeel gezien betreft het geen 'contracten' (= privaatrechtelijke overeenkomsten), maar publiekrechtelijke subsidiebeschikkingen met prestatieverplichtingen.

De toepassing van (2), (3) en (4) (die we tezamen ook wel *meervoudige offerteprocedure* zullen noemen) betekent de toepassing van marktwerking, doordat meerdere aanbieders de kans krijgen een aanbod aan de gemeente voor te leggen. De gemeente maakt dan een keuze voor de beste prijs/kwantiteit/kwaliteitverhouding.

Met een "*programma van eisen*" werd bedoeld: "een document waarin de gemeente, na adviezen te hebben ingewonnen van burgerorganisaties en professionele instellingen, opschrijft wat zij aan resultaten wil bereiken in een komende periode".

In het raadsvoorstel van 12 april 2005 (leidend tot het besluit van 4 juli) werden de volgende doelen genoemd van het werken met offerteprocedures:

1. zakelijker verhouding en een professionalisering van de subsidierelaties;
2. het stimuleren van creativiteit en/of innovatie
3. het beter op elkaar afstemmen van vraag en aanbod
4. het vergroten van keuzemogelijkheden van de gemeente voor het aanpakken van sociale problemen
5. een zo gunstig mogelijk prijs-kwaliteitsverhouding
6. meer helderheid in de rollen en verantwoordelijkheden die de diverse partijen hebben (gemeente in zijn regierol als opdrachtgever, de gesubsidieerde instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders)

In het raadsvoorstel werd vermeld dat de invoering van programma's van eisen voldoende zou zijn voor de doelen 1 en 6, en dat voor het bereiken van de doelen 2 t/m 5 het noodzakelijk was om ook te werken met programma's van eisen waar meerdere partijen op zouden kunnen offeren.

Introductie programma's van eisen

Door het werken met programma's van eisen verlegt de gemeente zijn sturing naar voren (eerder) en geeft inhoudelijke (en andere) richtlijnen aan de instelling mee die zijn subsidieaanvraag nog moet doen. Voordien reageerde de gemeente pas inhoudelijk op het voorstel van de instelling als de subsidieaanvraag al kant-en-klaar bij de gemeente was ingediend, met als gevolg dat de inhoudelijke bijsturing meestal marginaal was. Programma's van eisen zouden moeten leiden tot meer verzakelijking en verdergaande professionalisering van subsidierelaties. Bij de introductie in 2005 werd er voor gekozen om voor het jaar 2006 aan zoveel mogelijk gesubsidieerde instellingen een programma van eisen voor te leggen. In totaal verwachtte men 80 programma's van eisen op te stellen.⁴

Stimulering meervoudige offerteprocedures (marktwerking)

Daarnaast besloot de raad op 4 juli 2005 om "daar waar dit kan" uit te gaan van een procedure waarbij meerdere partijen kunnen offeren in het kader van een subsidieaanvraag. Dat was in het verleden al wel eens gebeurd. Bijvoorbeeld in 1995 toen drie Tilburgse instellingen dongen naar het schoolmaatschappelijk werk en nadien bij de uitbreiding van kinderopvang. Naar aanleiding van het failliet van de Tilburgse Kunststichting was het theater de Vorst zelfs openbaar aanbesteed in 2004. Maar nooit was het meervoudig offeren tot beleidslijn verheven. De meervoudige offerteprocedure is bedoeld om instellingen in de stad voortdurend scherp en alert te houden in hun ondernemersgedrag. De meervoudige offerteprocedures is niet enkel het exclusieve domein voor de subsidierelaties die als problematisch worden ervaren. Ook in de gevallen waarbij de subsidierelatie naar (volle) tevredenheid verloopt, wordt in beginsel een meervoudige offerteprocedure overwogen. Naast het bereiken van marktwerking, is het doel van de meervoudige offerteprocedure om creativiteit in de aanpak van de problematiek in de stad te stimuleren en nog meer transparantie in de subsidieverlening te bereiken. Normaliter kende men in het subsidiebeleid tot 2005 de enkelvoudige onderhandse offerteprocedure, waarbij de gemeente slechts één aanbieder benadert met het verzoek een offerte uit te brengen. In het raadsvoorstel werd aangegeven dat vanwege uiteenlopende redenen een enkelvoudige offerteprocedure mogelijk moest blijven, zoals bij eventuele kapitaalsvernietiging, het kwijtraken van vrijwilligers (sociaal kapitaal), of als er maar één unieke aanbieder is. De verwachting was dat in zo'n 20 tot 30% van de gevallen er gebruik gemaakt zou worden van marktwerking.

⁴ Blijkens het collegevoorstel van 12 april 2005. Een lijst van "instellingen met een budgetsubsidie waarvoor de offerteprocedure gaat gelden" die indertijd werd opgesteld telde echter 101 verschillende budgetsubsidies.

In het raadsbesluit van juni 2005 werd voorgesteld om de meervoudige offerteprocedure gefaseerd in te voeren. Voor de beleidsvelden sociale ontwikkeling, onderwijs en jeugd en zorg en ouderen zou dat vanaf 1 januari 2007 gebeuren en voor de beleidsvelden cultuur, maatschappelijke opvang en overige per 1 januari 2008.

Scheiding van verantwoordelijkheden

Een van de essentiële doelstellingen van budgetsubsiëring is de scheiding van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de uitvoerende instelling. De gemeente maakt beleid en maakt bij haar beleidsregie gebruik van het subsidie-instrument. Vanuit haar opdrachtgeverrol geeft de gemeente ruimte aan de instellingen om met een creatief en innovatief aanbod te komen. De gemeente verwacht dat de instellingen het waarom van hun aanpak in relatie tot de gemeentelijke doelen duidelijk kunnen maken. De gemeente bemoeit zich niet meer met de uitvoering, maar kijkt naar de resultaten (en rekent af op de prestaties).

Inzichtelijk maken van producten en kosten/verzakelijking

Een andere doelstelling is het zichtbaar maken van de producten en de kosten daarvan. De gemeente stopt niet langer subsidie in een vaag beleidsplan, maar geeft geld voor duidelijk omschreven producten en kan instellingen daarop ook aanspreken. Voor de producten wordt een integrale kostprijs berekend. De gemeente krijgt daarnaast meer mogelijkheden om scherper af te rekenen op prestaties. Er is sprake van een zakelijkere relatie tussen de gemeente en de instelling.

Instrumentering en harmonisatie via TRILL

De gemeente Tilburg participeert sinds eind 2005 in het TRILL-project. TRILL is de afkorting voor Transformatie naar een Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk en heeft betrekking op een project dat moet leiden tot een vraag- en resultaatgerichte sturing van het welzijnswerk, meer transparantie (o.a. door harmonisatie van dienstomschrijvingen) en kwaliteitsverbetering. In het project werkten de lokale combinaties (gemeente en brede welzijnsinstelling) van Breda, Eindhoven, Helmond, Den Bosch, Tilburg en Maastricht samen (op Eindhoven na, hebben deze lokale combinaties allemaal TRILL ingevoerd, sommige andere gemeenten volgen). Dit project heeft in 2007 een Resultatencatalogus opgeleverd met (voorbeelden van) meetbare beleidsdoelen en resultaten die de gemeente kan gebruiken voor haar beleid en programma's van eisen. Daarnaast een dienstenboek waardoor instellingen op een vergelijkbare laten zien hoe hun diensten aansluiten op de gevraagde resultaten. In Tilburg gebruikt alleen de Twern tot op heden deze methodiek. Vanwege de consequente manier waarop in TRILL resultaten worden geformuleerd, die vertaald worden in diensten die tot deze resultaten (moeten) leiden, past TRILL uitstekend bij de door de gemeente Tilburg voorgestane resultaatgerichte werkwijze.

3.3 Subsidieverordening en verloop subsidietraject

Awb, Subsidieverordening 1998 en richtlijnen bij de verordening

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Subsidieverordening 1998 vormen het juridisch kader waarbinnen subsidieverlening plaatsvindt.

In titel 4.2. van de Algemene wet bestuursrecht wordt geformuleerd wat de wet verstaat onder subsidie: 'de aanspraak op financiële middelen, door het bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor een het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. De Awb bevat een aantal bepalingen zoals de wijze van aanvraag, verlening en vaststelling van subsidies. De gemeentelijke subsidieverordening 1998 gaat zowel over subsidies aan instellingen als over subsidies aan particulieren. Subsidies aan instellingen worden onderscheiden in:

A Budgetsubsidies voor instellingen

Een budgetsubsidie is een per boekjaar verstrekte subsidie aan een rechtspersoon als bedoeld in afdeling 4.2.8 Awb. Bij de budgetsubsidie wordt met de gesubsidieerde instelling een subsidie-'contract' afgesloten waarbij meetbare prestaties worden afgesproken waaraan voldaan moet worden om voor de subsidie in aanmerking te komen.

B Genormeerde subsidies aan instellingen

Een genormeerde subsidie is een subsidie ten aanzien waarvan de normen, die gehanteerd worden om tot het subsidiebedrag te komen in de regeling vastliggen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een bedrag per lid van de vereniging of een bedrag per deelnemer aan activiteiten.

C Waarderingsubsidies voor instellingen

Een waarderingssubsidie is een subsidie, die verstrekt wordt ten behoeve van bepaalde activiteiten waarmee niet of nauwelijks wordt beoogd aan deze activiteiten sturing te geven.

D Subsidies uit stelposten voor instellingen

Een ten behoeve van een project of eenmalige activiteit verstrekte subsidie, die ten laste gebracht wordt van een stelpost, die opgenomen is in de gemeentebegroting.

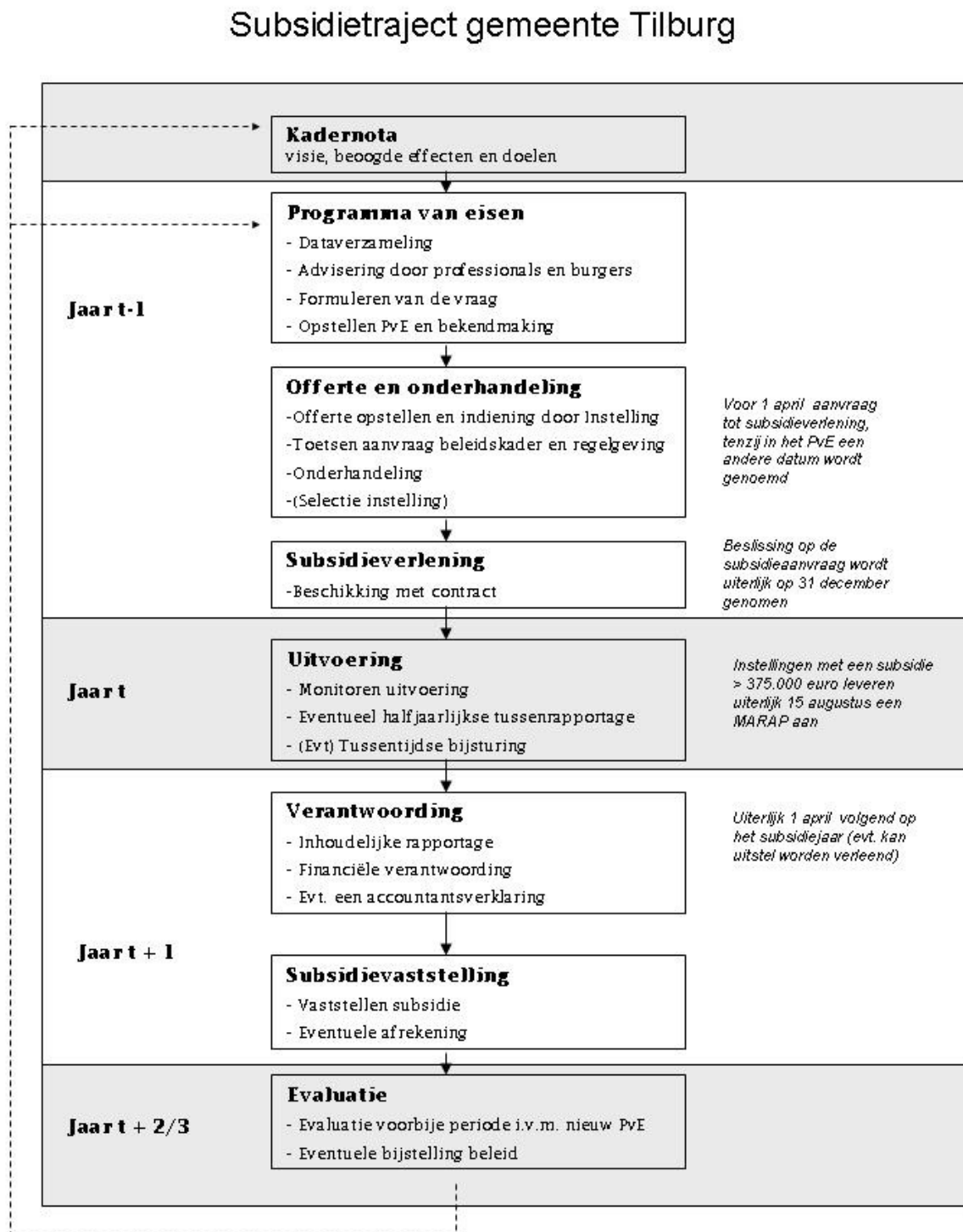
Van alle door de gemeente Tilburg verstrekte subsidies wordt gemiddeld 67 % verleend in de vorm van een budgetsubsidie aan instellingen. In de volgende paragraaf is deze subsidiesoort nader in kaart worden gebracht. Naast de subsidieverordening kent de gemeente Tilburg ook zogenaamde 'Richtlijnen bij de Subsidieverordening'. Deze richtlijnen zijn specifiek bedoeld voor instellingen die budgetsubsidie ontvangen.

In het onderzoek is gebleken dat door de gemeente Tilburg regelmatig 'incidentele' subsidies worden verstrekt. Dit is in strijd met de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Immers, de Awb schrijft voor dat subsidieverstreking dient te geschieden op grond van een wettelijk voorschrift. De lokale Subsidieverordening 1998 vormt die wettelijke basis. Deze verordening kent de vorm van de 'incidentele subsidie' niet en er is dus geen voldoende wettelijke basis voor de verlening van de incidentele subsidie. In paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan op het de verlening van 'incidentele subsidies' door de gemeente.

Subsidietraject

In onderstaande afbeelding is het subsidietraject van de gemeente Tilburg weergegeven, voorzover betrekking hebbend op budgetsubsidies.

Figuur 1: Overzicht verloop subsidietraject budgetsubsidies



Kaders

De verstrekking van budgetsubsidies vindt plaats binnen een aantal juridische, financiële en beleidsinhoudelijke kaders. In juridisch opzicht zijn de belangrijkste kaders, de Algemene wet bestuursrecht, titel 4.2 Subsidies (Awb) en de lokale Subsidieverordening 1998. Daarnaast zijn door het college nog een aantal uitvoeringsregelingen vastgesteld, zoals de Richtlijnen bij de Subsidieverordening. In de jaarlijkse programmabegroting zijn de financiële en beleidsmatige kaders vastgelegd. De inhoudelijke beleidskaders voor subsidieverstrekking variëren per beleidsveld en zijn (meestal) in kadernota's beschreven. Deze nota's zouden beleidsdoelen c.q. gewenste effecten en resultaten moeten bevatten.

3.4 Budgetsubsidies in kaart gebracht

Ontwikkeling 2006-2009

Jaarlijks verstrekt de gemeente Tilburg circa 80 miljoen aan subsidies. De subsidies zijn te onderscheiden in verschillende soorten zoals: waarderingssubsidies, budgetsubsidies en subsidies uit stelposten. De budgetsubsidies maken circa 67 % deel uit van het totaal. Het merendeel van deze budgetsubsidies wordt verstrekt door de dienst Beleidsontwikkeling. Met name door de afdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en Onderwijs & Jeugd (O&J).

Tabel 2: Overzicht budgetsubsidies periode 2006 - 2009

Afgerond x € 1 miljoen	2006	2007	2008	2009
Totaal subsidiebedrag ⁵	67,4 mln	76,8 mln	81,8 mln	84,3 mln
Budgetsubsidies ⁶	44,5 mln	52,6 mln	53,8 mln	56,9 mln
Budgetsubsidies in % totaal verstrekte subsidies	66 %	68 %	65,7 %	67,5 %
Aantal lopende budgetsubsidies	98 (100%)	83 (100%)	67 (100%)	65 (100%)
Aantal > € 375.000 ⁷	16 (16%)	20 (24,1%)	22 (32,8%)	20 (30%)

We zien het volgende:

- Het subsidiebedrag dat in de vorm van een budgetsubsidie is verstrekt, is relatief gezien gelijk gebleven in omvang (circa 67% van het totaal).
- In totaal zijn er circa 55 instellingen (2008) waarmee de gemeente in het kader van budgetsubsidieering, een subsidierelatie onderhoudt. Het aantal subsidieverleningen is hoger dan het aantal instellingen (67 in 2008). De gemeente heeft bijvoorbeeld voor het subsidiejaar 2008 met stichting de Twern 11 afzonderlijke subsidiecontracten.
- Het aantal MARAP-plichtige instellingen is in de periode 2006 – 2008 toegenomen. Deze 21 subsidiënten (32,3%) ontvingen in 2008 90% van het totale bedrag aan budgetsubsidies.
- Het aantal lopende budgetsubsidies per jaar neemt af. Een verklaring voor het verschil is gelegen in een herverdeling van budgetten van de Twern (van vele wijkcontracten naar één stedelijk contract voor wijk- en buurtwerk).
- Een andere verklaring is dat er met ingang van 2007 14 budgetsubsidies omgezet zijn naar een waarderingssubsidie. Criterium om te kiezen voor één van de twee vormen is de mate waarin de gemeente de activiteiten van de instelling wil sturen. Is die mate gering dan ligt de keuze voor een waarderingssubsidie voor de hand.
- Ondanks het feit dat er een aantal budgetsubsidies met ingang van 2007 zijn omgezet naar een waarderingssubsidie, is het totaal verstrekte bedrag aan budgetsubsidies in de periode 2006 - 2009 gestegen met circa € 12,4 miljoen. Dit verschil kan mede verklaard worden door nieuwe budgetsubsidies aan o.a. Stichting Mommerskwartier (€ 5.389.000) en

⁵ Cijfers gebaseerd op subsidieprogramma uit jaarlijkse 'actualisering en besluitvorming programmabegroting'.

⁶ Het in kaart brengen van de budgetsubsidies werd tijdens het onderzoek bemoeilijkt door het feit dat het geautomatiseerde subsidiesysteem pas sinds 2007 in gebruik is en ook nog niet gemeentebreed wordt gehanteerd. Hierdoor bestaan binnen de organisatie verschillende totaaloverzichten.

⁷ Instellingen die jaarlijks een gemeentelijke subsidie van meer dan € 375.000 ontvangen zijn MARAP-plichtig. Dit wil zeggen dat deze instellingen een tussentijdse voortgangsrapportage over de eerste zes maanden van het lopende jaar moeten aanleveren. De informatie over de MARAP-plichtige instellingen wordt jaarlijks opgenomen in een bijlage bij de programmabegroting en -verantwoording.

RIBW (€ 450.000).

- Het omzetten van budgetsubsidies naar waarderingssubsidies is in lijn met het 'Plan van Aanpak' uit 2006 waarin voorgesteld werd om enkele instellingen onder het lichtere regime van waarderingssubsidies te laten vallen. Dit als antwoord op het rapport "Met kleine stapjes vooruit" van de rekeningcommissie waarin geadviseerd werd om de subsidie-eisen mede te doen afhangen van de subsidieomvang en het gemeentelijk belang.

Looptijd contracten

In een nota van december 2005 werd aangegeven dat "de programma's van eisen zich richten op een meerjaren termijn met een maximum van vier jaren. Daar waar het moeilijk is om zo'n lange termijn vast te leggen is de looptijd korter gemaakt". Het streven is dus gericht op het afsluiten van contracten voor meerdere jaren.

Tabel 3 Ontwikkeling van het aantal subsidies dat voor meerdere jaren wordt verstrekt

	2006	2007	2008
Budgetsubsidie voor 1 jaar	57	31	29
Budgetsubsidie meerjarig	41(41,8%)	52 (62,6%)	38 (56,7%)
Totaal aantal subsidieverleningen	98	83	67

Ontwikkeling grootste budgetsubsidies

In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de grootste budgetsubsidies. Binnen de programma's Wonen, Integratie, Veiligheid en Cultuur worden ook diverse budgetsubsidies verstrekt, maar deze komen niet boven de jaargrens van € 375.000 aan subsidie (MARAP-plichtig). Het totaaloverzicht van verstrekte budgetsubsidies in de periode 2006-2008 is te vinden in [bijlage 2](#).

Tabel 4 Overzicht grootste budgetsubsidies 2006 - 2008

Programma	Instelling	PvE	2006	PvE	2007	PvE	2008
Onderwijs & Jeugd	Twern Jongerenwerk	J	1.843.566	J	2.074.202	J	2.152.560
	Stichting Kinderstad	07	1.252.534	N	1.263.831	J	1.389.300
Cultuur	Bibliotheek Midden-Brabant	07	5.588.030	J	5.653.052	J	5.880.305
	Stichting Mommerskwartier			N	5.389.000	N	5.263.412
	Theaters Tilburg	08	3.777.792	08	3.859.712	N	4.013.466
	Factorium Tilburg	08	1.498.869	08	1.561.192	N	1.623.952
	Popcentrum 013	08	704.803	08	720.228	N	749.181
	De NWE Vorst	J	435.252	J	568.108	N	604.355
	Natuurmuseum Brabant	08	548.310	08	560.322	J	607.847
	Stichting Amateurkunst	09	426.024	09	435.667	09	452.819
Zorg & Welzijn	Twern/beheer wijkcentra			J	5.832.241	J	6.066.697
	Traverse	08	5.505.726	08	5.638.686	J	5.434.592
	Instituut voor Maatschappelijk Werk	J	3.762.552	J	4.272.927	J	4.444.699
	Traverse Direkshon	08	185.000	09 ⁸	413.000	09	413.000
	Huis in de Bocht	J	3.386.579	VZ	3.474.755	J	3.549.752
	Twern Ouderenwerk	J	1.535.907	J	1.826.729	J	1.900.164
	Twern/wijk- en buurtwerk		-		- ⁹	J	1.480.944
	Novadic Kentron	J	1.153.384	N	1.193.336	N	1.177.750
	RIBW		-	N	450.000	N	450.000
	La Poubelle	08	453.647	08	441.208	J	560.326
	Stichting Contour	J	462.375	VZ	432.942	J	446.842
	CBV					J	432.266
Totaal aan grote subsidiecontracten			32.520.350		46.061.138		49.094.229
Totaal aan budgetsubsidies			44.545.864		52.644.198		53.857.467
Grote subs.contracten als % tot. budgetsubs.			73 %		87,4 %		91,2 %
Aantal Subsidies > € 375.000			16		20		22

⁸ In 2007 is het bestaande subsidiecontract Traverse, onderdeel Direkshon 2006-2008 ingetrokken en is een gewijzigd contract 2006-2008 vastgesteld.

⁹ Tot en met 2007 waren de budgetten van de Twern ondergebracht in afzonderlijke wijkcontracten.

- Wanneer '08' genoemd staat in de tabel, betekent dit dat pas voor het subsidiejaar 2008 een programma van eisen was voorzien (vanwege een nog doorlopend meerjarencontract tot die datum); mutatis mutandis geldt hetzelfde ook voor '07' en '09'.¹⁰
- De subsidies van 'Huis in de Bocht' en 'Stichting Contour' 2007, zijn gebaseerd op een eerder programma van eisen (met een looptijd van één jaar). Besluitvorming over verlenging van deze eerdere programma's van eisen heeft niet plaatsgevonden. In de tabel zijn deze aangeduid met 'VZ'.
- Uit de tabel blijkt dat er in 2008 bij zeven grote budgetsubsidies (> € 375.000) sprake was van een budgetsubsidie zonder dat daaraan een programma van eisen aan ten grondslag lag. De reden van afwijkingen valt terug te lezen in de volgende paragraaf. Voor de budgetsubsidies aan de stichting Amateurkunst en Traverse (onderdeel Directie) zijn in 2008 ook geen programma's van eisen vastgesteld, maar dat was ook nog niet nodig omdat het nog doorlopende meerjaren contracten betrof uit voorgaande jaren.

Budgetsubsidies met of zonder programma van eisen

Kijken we naar de ontwikkeling van het aantal lopende budgetsubsidies waaraan een programma van eisen ten grondslag ligt, dan zien we een positieve trend.

	2006	2007	2008	2009
Totaal aantal lopende budgetsubsidies	98	83	67	65
Aantal met PvE	41 (42%)	42¹¹ (51%)	40 (60%)	52¹² (80%)
Aantal zonder PvE	n.v.t.	14 (17%)	21 (31%)	11 (17%)
Aantal PvE gepland voor latere jaren	n.v.t.	27	6	2

Afwijkingen ten aanzien van de offerteprocedure

Uit het onderzoek is gebleken dat het aantal gevallen waarbij, in strijd met het beleid, géén programma van eisen is opgesteld voor 2008, is toegenomen. Een verklaring voor deze stijging is gelegen in het feit dat in 2006 middels een collegenota de verlening van een aantal bestaande en vaststelling van een aantal nieuwe subsidiecontracten in het wijk- en buurtwerk was geregeld. Gelet op het feit dat er voor 2007 een nieuw beleidskader welzijn gepland was, is toen gekozen voor het achterwege laten van het opstellen van programma's van eisen. Voor het subsidiejaar 2008 is wel een (stedelijk) programma van eisen opgesteld.

Voor het subsidiejaar 2008 is voor 21 budgetsubsidies geen programma van eisen opgesteld (€ 15.311.636), waaronder enkele grote: Novadic-Kentron, RIBW, Stg. Mommerskwartier, 013 Popcentrum en Theaters Tilburg. Voor enkele ervan is inmiddels voor 2009 wel een programma van eisen vastgesteld. De reden voor afwijking is per contract divers. In de hierna volgende tabel zijn de voornaamste redenen weergegeven voor een aantal grote subsidieverleningen.

¹⁰ Opgemerkt zij dat er eind 2005 een gespecificeerde planning is gemaakt voor zowel de invoering van programma's van eisen als van marktwerking (collegenota van 1 december 2005)

¹¹ Van deze 42 zijn er 19 subsidies gebaseerd op een 'eerder' programma van eisen uit 2006. Deze PvE's zijn verlengd zonder expliciete besluitvorming van het college.

¹² Van deze 52 zijn er vijf nog in ontwikkeling (januari 2009). Verwacht wordt dat deze op korte termijn worden vastgesteld.

Tabel 5: Redenen voor afwijking offerteprocedure aantal budgetsubsidies 2008.

2008	Redenen waarom geen PvE is opgesteld
Factorium	De gemeente was in 2007 voornemens één geïntegreerd programma van eisen te maken voor alle kunstzinnige opleidingen in de stad, nadat de nieuwbouw van Factorium gereed zou zijn. Inmiddels is in september 2008 een Programma van eisen voor 2009 vastgesteld.
Novadic-Kentron	Het contract is destijds gebaseerd op de kadernota verslavingszorg. De raad heeft besloten dat in een uitvoeringsprogramma de doelstellingen van de kadernota verder uitgewerkt zullen worden resulterend in acties en maatregelen. Dit uitvoeringsprogramma werd op dat moment nog vorm gegeven. Dit is ook de reden dat voor 2008 nog niet gewerkt is met een programma van eisen. Inmiddels is op 9 december 2008 een PvE vastgesteld voor 2009-2011.
RIBW	Op 21 februari 2006 heeft het College ingestemd met de oprichting van een nadetentiehuis en de startnotitie 'Nadetentiehuis' vastgesteld. Er is toen gekozen om voor dit project de subsidieverlening niet via een programma van eisen te laten verlopen. Dit contract loopt tot eind 2009.
NWE Vorst	Het college heeft gekozen voor een contract voor 1 jaar. 2008 was het eerste jaar waarin de NWE Vorst volledig in de nieuwe setting kon functioneren (een experimenteel jaar). Na dit jaar zou bezien worden of de verwachtingen omtrent de exploitatie van het theater en het Makershuis waren uitgekomen en zou een meerjaren contract worden afgesloten. Momenteel wordt binnen de dienst Beleidsontwikkeling gewerkt aan het opstellen van een PvE voor 2009-2012.
Mommerskwartier	Als uitvloeisel van het raadsbesluit van 18 september 2006 (nr. 251/8) is besloten aan Stichting Mommerskwartier een meerjaren budgetsubsidie (zonder programma van eisen) te verlenen voor de jaren 2007 tot en met 2010 ter uitvoering van het contract.
013 Popcentrum	In 2005 is besloten om aan 013 voor de periode 2005 t/m 2007 een extra subsidie te verlenen van € 200.000,-. Na deze periode zou aan de hand van het Ondernemingsplan 2005-2007 bekeken worden hoe 013 zich ontwikkeld heeft en in hoeverre deze extra subsidie voor een gezonde exploitatie nog nodig is. Tevens zou in 2006 de verbouwing van 013 plaatsvinden. Omdat de verbouwing door omstandigheden een jaar vertraging had opgelopen was het niet goed mogelijk om de evaluatie medio 2007 te laten plaatsvinden. Het college heeft daarom destijds besloten aan stichting Popcluster / Popcentrum 013 voor 2008 een budgetsubsidie te verlenen, zonder programma van eisen. Inmiddels heeft in 2008 een evaluatie plaats gevonden. Uit de evaluatie kwam naar voren dat 013 zowel inhoudelijk als financieel verstandig cultureel ondernemerschap heeft getoond en aan de prestatieafspraken waaronder de extra subsidie is toegekend, heeft voldaan. Op 18 november 2008 is een PvE vastgesteld voor de periode 2009-2012.
Theaters Tilburg	Naar aanleiding van de doorlichting van Theaters Tilburg (2006) werd in 2007 nog overleg gevoerd over het toekomstscenario van Theaters Tilburg, met name wat betreft de Concertzaal. Het college besloot daarom aan stichting Theaters Tilburg voor 2008 een budgetsubsidie te verlenen zonder programma van eisen. De dienst Beleidsontwikkeling is momenteel bezig met het opstellen van een PvE voor 2009-2012.
Cursushuis	De stichting Cursushuis heeft een meerjarige subsidie ontvangen voor de periode 2008 - 2010. Tijdens de begrotingsbehandeling 2008 heeft de gemeenteraad, middels een aangenomen motie (nummer 14), het college opgedragen om er zorg voor te dragen dat het bestaan van het Cursushuis gewaarborgd is en het mogelijk wordt zo spoedig mogelijk een Cursushuis nieuwe stijl te realiseren. Op 30 november 2007 heeft het college besloten uitvoering te geven aan deze motie. Er is geen programma van eisen opgesteld richting het Cursushuis. De reden hiervan was de acute situatie bij de stichting. De PvE-procedure kost tijd en zou het Cursushuis nog langer in onzekerheid laten.

Voor hiervoor genoemde subsidies is door het college gekozen voor een budgetsubsidie zonder programma van eisen. In het najaarsbericht 2008 is aangegeven dat in 17 gevallen om uiteenlopende redenen van de procedure is afgeweken. Deze subsidies zijn in dit onderzoek meegeteld als zijnde een budgetsubsidie.

Conclusies:

1) Het aantal lopende budgetsubsidies is in de periode 2006-2009 met een derde afgenomen vanwege de omzetting van enkele budgetsubsidies naar waarderingssubsidies en het integreren van afzonderlijke subsidiecontracten in één breder contract. Het bedrag dat in totaal omgaat in budgetsubsidies is echter in deze periode met 28% gestegen.

2) Het aantal meerjarig verleende budgetsubsidies is in de periode 2006-2008 weliswaar met drie afgenomen, maar het percentage meerjarige budgetsubsidies is gestegen van 42% naar 57%.

3) De invoering van programma's van eisen is langzamer verlopen dan medio 2005 verwacht werd: in de jaren 2006 – 2008 waren dat er ongeveer 40 op jaarbasis, terwijl de planning was dat er in 2006 al 80 zouden zijn.

4) Het aandeel budgetsubsidies dat gebaseerd is op een programma van eisen is in de periode 2006-2008 overigens gestegen van 42% naar 60% (doordat er minder budgetsubsidies zijn). Dit aandeel zal voor het subsidiejaar 2009 waarschijnlijk verder stijgen naar 80%.

3.5 Beleidsmatige sturing zonder gebruikmaking van budgetsubsidies

Na bestudering van het totaaloverzicht aan verstrekte subsidies hebben we een aantal subsidies aangetroffen die niet aangemerkt zijn als budgetsubsidie, maar waarbij de gemeente inhoudelijk wel stuurt op de resultaten. Het hanteren van de offerteprocedure (budgetsubsidie met PvE) zou in deze gevallen voor de hand hebben gelegen. In het onderzoek hebben we drie varianten aangetroffen:

- a) subsidieverlening in de vorm van een incidentele subsidie
- b) subsidieverlening in de vorm van een private overeenkomst
- c) subsidieverlening in de vorm van een waarderingssubsidie

a) Subsidieverlening in de vorm van een incidentele subsidie

Zoals in paragraaf 3.3 al is aangegeven, worden er door de gemeente Tilburg regelmatig 'incidentele' subsidies verleend¹³. Dit is in strijd met art. 4.23, lid 1 Awb, dat aangeeft dat subsidieverstreking dient te geschieden op grond van een wettelijk voorschrift. De lokale Subsidieverordening 1998 vormt die wettelijke basis. Deze verordening kent de vorm van de 'incidentele subsidie' niet en er is dus geen voldoende wettelijke basis voor de verlening van de incidentele subsidie. Op de hoofdregel van artikel 4.23, lid 1 Awb zijn een viertal uitzonderingen van toepassing. In die vier gevallen kunnen 'buitenwettelijke subsidies' worden verstrekt. Eén uitzondering betreft de 'incidentele gevallen' (art. 4.23, lid 3, onder d). Uit de wetshistorie wordt echter duidelijk dat hier echte incidentele gevallen worden bedoeld en uitdrukkelijk niet subsidietoekenningen op basis van beleid. Tevens moet het aantal subsidieontvangers en het tijdvak van subsidiering beperkt zijn.

In het onderzoek is gebleken dat deze 'vluchtroute' ten onrechte veelvuldig wordt toegepast (zie noot 14) Onderstaand een viertal voorbeelden van subsidieverleningen in de vorm van een incidentele subsidie:

Subsidieverlening 'Taal en Participatie'

In het kader van het programma Allemaal Tilburgers is voor € 405.000 (2008) subsidie verleend aan diverse instellingen rondom activiteiten op het terrein van Taal en Participatie. Deze subsidies zijn verstrekt in de vorm van een meerjarige incidentele subsidie. De reden waarom gekozen is voor meerjarige incidentele subsidie wordt niet genoemd in de stukken. De achterliggende beweegredenen

¹³ Een inschatting is dat in 2008 ten minste € 10 miljoen (door de afdeling MO van BO) in de vorm van een incidentele subsidie is verstrekt. Van overige afdelingen binnen BO en andere diensten is onbekend in hoeverre en/of hoe vaak eveneens subsidies worden verstrekt in de vorm van een 'incidentele subsidie'. Het geautomatiseerde subsidiesysteem kan geen compleet overzicht geven van de totale omvang van deze subsidiestroom omdat er geen eenduidige registratie is. De grondslag voor deze subsidieverstrekingen liggen in afzonderlijke collegebesluiten. Voorbeelden van verleende incidentele subsidies in 2008 zijn: IMW: € 412.500 voor jeugdzorg, € 267.092 voor Mantelzorg Midden-brabant, € 340.000 voor Stg. Mommerskwartier.

om te kiezen voor deze 'weg' lag volgens ambtelijk betrokkenen in het feit dat er niet voldoende tijd zou zijn om het offerteprocedure goed te kunnen doorlopen. In de praktijk is echter een vergelijkbare procedure doorlopen (beoordelen projectplannen i.p.v. offertes). Ook worden er in de beschikkingen resultaten benoemd en nadere voorwaarden gesteld. Strikt formeel-juridisch gezien voldoen deze subsidieverstrekingen niet. De gemeentelijke subsidieverordening kent immers geen (meerjarige) incidentele subsidies (zie paragraaf 3.3). In het verlengde van deze subsidieverleningen voor 'Taal en Participatie' hebben we ten behoeve van 2009 e.v. een subsidieverlening voor de projecten '1001 kracht' en 'taalcoaches' aangetroffen. Deze (meerjarige) incidentele subsidies worden aan de stichting Contour verleend ten behoeve van taal- en participatieprojecten voor allochtone vrouwen. Deze subsidieverlening is niet integraal afgewogen met de bovengenoemde subsidieverlening 'Taal en Participatie' (bijv. met behulp van één integraal programma van eisen voor het beleidsdoel integratie van allochtone vrouwen).

Voor- en vroegschoolse Educatie

Een ander voorbeeld is de subsidieverstreking voor Voor- en vroegschoolse Educatie (VVE, € 3,6 mln. in 2008). Aan deze subsidie ligt een collegebesluit van 9 oktober 2007¹⁴ ten grondslag. Er heeft geen offerteprocedure plaatsgevonden. Opmerkelijk is wel dat in het 'programma van eisen peuterspeelzaalwerk' (16 maart 2007) wordt ingegaan op zowel het reguliere peuterspeelzaalwerk als het VVE-peuterspeelzaalwerk. De op dit programma van eisen gebaseerde budgetsubsidie heeft echter enkel betrekking op het reguliere peuterspeelzaakwerk en niet op het VVE-deel¹⁵. Kinderstad (die voor 2008 circa € 3 miljoen ontving voor VVE) heeft een afzonderlijke beschikking voor het VVE-deel ontvangen. Uit de bestudeerde stukken blijkt niet om wat voor subsidie het gaat. Ook wordt geen reden genoemd waarom niet gekozen is voor de vorm van budgetsubsidie.

Feniks

In 2007 is binnen de gemeente de kadernota Vrouwenemancipatie in Tilburg opgesteld. Het subsidiebedrag voor Feniks (€ 60.647) voor het subsidiejaar 2008 was met het oog op de vaststelling van deze emancipatienota en de opstelling van een PvE gereserveerd. De kadernota Vrouwenemancipatie is eind 2007 vastgesteld. Het PvE Vrouwenemancipatie is pas een jaar later vastgesteld (in december 2008). De looptijd van dit PvE beslaat de periode 2009-2012. De subsidie voor Feniks voor 2008 is achteraf bij collegebesluit van 2 december 2008 alsnog in de vorm van een incidentele subsidie geregeld. Inmiddels heeft Feniks via een enkelvoudige offerteprocedure eind januari 2009 een offerte ingediend.

Thebe/Jeugdgezondheidszorg

In de collegenota van 8 april 2008 is de subsidieverlening aan Thebe Jeugdgezondheidszorg (€ 2.378.530 voor 2008) geregeld in de vorm van een incidentele subsidie. Dit terwijl de Subsidieverordening het begrip 'incidentele subsidie' niet kent (zie hierna). In de collegenota wordt niet expliciet aangegeven waarom gekozen is voor deze vorm van subsidie. De betrokken beleidsafdeling werkt momenteel nog aan een PvE zodat in de toekomst met Thebe een budgetsubsidie kan worden verleend op basis van een programma van eisen.

Dit zijn allemaal voorbeelden van (substantiële) subsidies die normaliter in de vorm van een budgetsubsidie hadden moeten worden verstrekt. De argumentatie hiervoor ontbreekt veelal in collegenota's. Navraag onder betrokken ambtenaren levert een beeld op dat bij 'actuele' vraagstukken en/of vraagstukken waarbij de beleidscontext hevig aan verandering onderhevig is, de offerteprocedure als 'onhandig' of 'te log' wordt beschouwd. In sommige gevallen is overigens niet duidelijk om wat voor vorm subsidie het gaat, aangezien de subsidieverordening de incidentele subsidie niet kent.

Navraag over het gebruik van de term 'incidentele subsidie' leverde op dat men ambtelijk van mening was dat deze term gebruikt kan worden aangezien de Awb deze term ook noemt. Dat klopt, maar heeft geen betrekking op de hiervoor bedoelde subsidieverstrekingen, zoals we hiervoor al hebben aangegeven. Daaraan ligt immers wel degelijk beleid aan ten grondslag en zijn ook niet echt incidenteel van aard.

¹⁴ De nota voor- en vroegschoolse educatie (VVE) augustus 2005 t/m december 2008 gaat over de gemeentelijke taak op het terrein van voorschoolse educatie en regelt de financiering.

¹⁵ Zie nota 9 oktober 2007: subsidieverlening peuterspeelzalen 2008 en vaststelling programma van eisen peuterspeelzalen 2009.

Bovendien is de Subsidieverordening gewoon van toepassing op de incidentele subsidies die de gemeente Tilburg verstrekt, terwijl dat niet kan volgens de systematiek van art. 4.23 Awb - dat betreft immers 'buitenwettelijke subsidies'. Het is aan te bevelen om bij iedere subsidieverlening met het label 'incidenteel' goed te beoordelen of hier daadwerkelijk sprake is van een incidentele subsidie (op grond van de Awb), maar dat zal slechts zeer zelden voorkomen. Meestal zal gekozen moet worden voor één van de onderscheiden subsidiesoorten uit de Subsidieverordening. En dat zal normaliter de budgetsubsidie zijn als de gemeente wil sturen op resultaat en prestaties.

b) Subsidieverlening in de vorm van een private overeenkomst

Ook viel de subsidie aan het ROC/Educatie op (€ 5.329.693 in 2008). De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) bepaalt dat deze geldverstrekking geschiedt in de vorm van een private overeenkomst. Los van dit wettelijk vereiste, zou een programma van eisen tot de mogelijkheden hebben behoord, aangezien er ook op prestaties wordt gestuurd.

c) Subsidieverlening in de vorm van een waarderingssubsidies

Een waarderingssubsidie is een subsidie waarmee niet of nauwelijks wordt beoogd om aan de activiteiten sturing te geven. In het verlengde van het onderzoek naar budgetsubsidies, is gekeken naar de verleende waarderingssubsidies in 2008. In totaal zijn er 159 waarderingssubsidies verleend:

Aantal verleende meerjarige waarderingssubsidies met financiële verantwoording	19
Aantal verleende meerjarige waarderingssubsidies zonder financiële verantwoording	36
Aantal verleende (eenjarige) waarderingssubsidies met financiële verantwoording	54
Aantal verleende (eenjarige) waarderingssubsidies zonder financiële verantwoording	50
Totaal	159

Er waren vier instellingen die een waarderingssubsidie van meer dan € 100.000 ontvingen.

X 1 €	Aantal verleningen	Met financiële verantwoording	Bedrag	%
< 5000	63	29	126.726	4 %
5000 - 10.000	19	5	128.106	4 %
10.000 - 25.000	38	12	730.812	23,1 %
25.000 - 100.000	35	24	1.477.366	46,7 %
> 100.000	4	3	701.511	22,2 %
	159	73	3.164.531	100 %

Onderstaand een overzicht van de vier grootste verleende waarderingssubsidies in 2008:

	Subsidie bedrag 2007	Subsidie bedrag 2008	Soort	Aanvullende eis
Juridische EHBO	232.505	258.852	Waarderingssubsidie	Financiële verantwoording
Missionair Service Centrum	140.000	175.000	Waarderingssubsidie	Financiële verantwoording
Stichting Huis van de Wereld		100.000	Meerjarige waarderingssubsidie 2008-2011	Zonder financiële verantwoording
Stichting Stadskern Tilburg	161.180	167.659	Waarderingssubsidie	Financiële verantwoording

Voor bijna de helft van de waarderingssubsidies zien we dat de gemeente om een financiële verantwoording vraagt. In de subsidieverordening is deze verplichting ten aanzien van waarderingssubsidies niet opgenomen. Artikel 5 van hoofdstuk II.3 Waarderingssubsidies van de verordening spreekt enkel over een beknopt verslag van haar activiteiten.

Materieel komen deze verstrekte waarderingssubsidies (met verantwoording) vrij dicht tegen de budgetsubsidie aan te liggen. De bovengenoemde subsidies worden in het verlengde van beleid verstrekt aan de instellingen en het is veelal mogelijk voor de gemeente om concrete resultaten te formuleren en daarmee inhoudelijke sturing te geven. De vraag is dus of dergelijke grote waarderingssubsidies niet feitelijk onder het regime van de budgetsubsidies zouden moeten worden gebracht.

Conclusies

- 5) De gemeente verstrekt een paar grote subsidies ten onrechte niet in de vorm van een budgetsubsidie. De argumentatie hiervoor ontbreekt veelal in collegenota's.*
- 6) De gemeente hanteert bij sommige subsidieverleningen de term 'incidentele subsidie'. Deze subsidieverleningen voldoen formeel niet aan de Awb en subsidieverordening.*
- 7) De gemeente verleende in 2008 159 subsidies in de vorm van een waarderingssubsidie. In 68 % van de gevallen gaat het om een subsidiebedrag hoger dan € 25.000 (22,2 % zelfs meer dan € 100.000). De gemeente geeft bij deze vorm van subsidieverlening geen inhoudelijke sturing.*
- 8) Het ontbreekt de gemeente aan een eenduidige subsidieregistratie (zowel binnen de dienst Beleidsontwikkeling als gemeentebreed) Daardoor is het niet mogelijk om inzicht te geven in de totale subsidiestroom en daarbinnen een onderscheid te maken naar de verschillende subsidievormen (budgetsubsidies, waarderingssubsidies, subsidies uit stelposten en genormeerde subsidies).*

Aanbevelingen:

- 1) Zie er beter op toe dat alle (grote) subsidies waarop de gemeente inhoudelijk wil sturen, worden verstrekt in de vorm van budgetsubsidies op basis van een programma van eisen.*
- 2) De subsidievorm 'incidentele subsidies' niet meer toepassen, tenzij deze expliciet valt onder de uitzondering van art. 4.23, lid 3, onder d Awb.*
- 3) Heroverweeg het begrip waarderingssubsidies: zet die waarderingssubsidies waar de gemeente wel degelijk op wil sturen en/of substantieel qua grootte zijn, om naar een budgetsubsidie.*
- 4) Optimaliseer het geautomatiseerd informatiesysteem, zodat gemeentebreed inzicht ontstaat in de verstrekte subsidies qua totaal bedrag als soort.*

Hoofdstuk 4. Offerteprocedures met programma's van eisen

4.1 Is er concreet geformuleerd (SMART) beleid?

Zoals we in paragraaf 3.1 zagen, is het voor een effectieve inzet van budgetsubsidies noodzakelijk dat door de raad vooraf concrete beleidskaders zijn vastgesteld. Het inhoudelijk beleid moet voldoende richtinggevend zijn voor de programma's van eisen. Daarvoor is het van belang dat het beleid doelen kent die SMART zijn geformuleerd. Is dat in Tilburg het geval?

Zonder volledigheid te willen nastreven, constateren wij dat de meeste beleidsvelden wel een (meerjarig) beleidskader kennen dat in een beleidsnota is beschreven. Daarnaast is natuurlijk de programmabegroting relevant waarin de jongste beleidsuitgangspunten worden geformuleerd. De meeste instellingen (77%) vinden dat het beleidskader waarbinnen hun subsidieaanvraag past duidelijk voor hen is. Toch zijn er ook beleidsterreinen waarin budgetsubsidie wordt verstrekt die een (actueel) beleidskader missen. Bijvoorbeeld het vrijwilligersbeleid (waarop Contour werkzaam is) of het beleid voor beschutte werkplekken (La Poubelle).

Kennen de huidige beleidskaders, vastgelegd in beleidsnota's, actuele en meetbaar geformuleerde beleidsdoelen die ook daadwerkelijk gemonitord worden?
Het afgelopen anderhalf jaar heeft de raad diverse nota's vastgesteld zonder dat daarin doelen waren geformuleerd.

Voorbeelden van kadernota's zonder SMART doelen. Te denken valt aan de nota Tilburg Wereldstad (internationale samenwerking), de Emancipatienota en de kadernota Verslavingszorg. Zowel het beleidskader WMO als het uitvoeringsprogramma daarvan kennen geen doelen. Dat geldt tevens voor de welzijnsnota 'Kansrijke stad, vitale wijken'. De armoedenota ('De cirkel doorbreken') kent vele aanbevelingen, maar die zijn niet gebaseerd op beleidsdoelen. Het gezondheidsbeleid ('nota Gezondheid telt! In Tilburg') formuleert weliswaar doelstellingen, maar die zijn kwalitatief beschreven en dus niet SMART gemaakt. Dat geldt ook voor de ambities uit de kadernota 'Allemaal Tilburgers'. In de kadernota Sport in Tilburg ('Niemand buitenspel') wordt opgemerkt dat het nodig is om doelstellingen SMART te formuleren en dat dit in het uitwerkingstraject gaat gebeuren. De inmiddels al wat oudere nota's 'Opgroeien in Tilburg' (kadernota jeugdbeleid) en 'Langer thuis in Tilburg' (ouderenbeleid), beiden uit 2001, kenden wel een uitvoerige opsomming van beleidsdoelstellingen, maar die doelen zijn slechts in zeer beperkte mate (jeugdbeleid) of niet (ouderenbeleid) politiek vastgesteld. En ook de cultuurnota 'Kunstenmakers 2006 – 2010' heeft de eindstreep gehaald met een opsomming van veel acties, maar geen doelen.

Gunstige uitzondering op de regel dat Tilburgse beleidsnota's binnen de sociale pijler gespeend zijn van SMART doelen, is de kadernota sociaal veiligheidsbeleid ('Zorg voor Veiligheid') uit 2008. Samenvattend zien we dat er amper beleidsnota's zijn waarin concrete beleidsdoelen zijn geformuleerd.

Overigens kent de programmabegroting wel SMART geformuleerde doelen, die ook daadwerkelijk gemeten worden. Maar die dekken zeker niet alle belangrijke beleidsvelden af waarin budgetsubsidies worden verstrekt op basis van programma's van eisen. Zo kennen het cultuur-, het veiligheids-, het integratie- en sportbeleid bijvoorbeeld al enkele jaren SMART geformuleerde doelstellingen, maar voor internationale samenwerking en vrijwilligersbeleid niet. Sinds de programmabegroting 2009 zijn ook voor het armoedebeleid en voor de maatschappelijke opvang doelen geformuleerd, maar bijvoorbeeld voor het verslavingsbeleid niet. De doelen voor het onderwijs- en jeugdbeleid beperken zich tot deeltherreinen, en voor het wijkwelzijnswerk moeten in de impuls wijken nog doelen worden geformuleerd.

Vanuit de gemeenteraad is de laatste drie jaar regelmatig aangedrongen op het verSMARTen van gemeentelijke beleidsdoelen. Dat gebeurde telkens ter gelegenheid van de bespreking van de programmabegroting en van de programmaverantwoording, en leidde tot een programmabegroting met 48 doelen met een concreet meetbare ambitie, met in totaal ongeveer 100 meetbare indicatoren. Opmerkelijk is dat de raad deze wens tot verSMARTing zelden tot uitdrukking brengt bij de behandeling van beleidsnota's, die – zoals we zagen – qua ambitie in grote meerderheid niet SMART zijn geformuleerd en toch de eindstreep (namelijk een raadsbesluit) halen.

Conclusie:

1) Op verschillende beleidsvelden waar er sprake is van budgetsubsidies ontbreken SMART geformuleerde beleidsdoelen (o.a. verslavingszorg, vrijwilligersbeleid, internationale samenwerking, vrouwenopvang en -emancipatie, sociale leefbaarheid in buurten). Voor de andere beleidsvelden staan er wel SMART geformuleerde doelen in de programmabegroting, maar niet in de door de raad vastgestelde kadernota's.

Aanbevelingen:

1) Formuleer alsnog beleidsdoelen voor beleidsvelden waar sturing via budgetsubsidies aan de orde is.

2) Geef bij elke nieuwe kadernota aan in hoeverre vigerende beleidsdoelen nog actueel zijn, en zo niet: stel dan SMART geformuleerde doelen vast.

4.2 Zijn de programma's van eisen probleem- en beleidsgestuurd?

Is er sprake van een vraag- of probleemanalyse?

Om in een programma van eisen een goede opdracht te kunnen verstrekken aan de instelling is het van groot belang dat men naast de beleidsuitgangspunten ook goed inzicht heeft in de vraag- en probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de concrete problematiek waarvoor de subsidie een oplossing moet bieden. Soms ligt er een analyse ten grondslag aan de betreffende beleidsnota, maar veelal zal het ter fine tuning nodig zijn om de concrete vraag aan de instelling beter in beeld te krijgen ('de vraag achter de vraag'). Soms wordt door de gemeente aan vraaganalyse en -verduidelijking gedaan. Zo is aan het eerste programma van eisen voor met ouderenwerk een uitgebreide consultatieronde in het maatschappelijk veld gehouden, en hebben ambtenaren van allerlei disciplines hun kennis over de wijk ingebracht. Ten behoeve het eerste programma van eisen 'wijk- en buurtwerk' (Reeshof) is ambtelijk allerlei informatie verzameld over de wijk en zijn er bijeenkomsten met burgers en professionals georganiseerd. Om de vraag van de wijk in beeld te krijgen ten behoeve van de programma's van eisen wijk- en buurtwerk werden wijkorganisaties de afgelopen jaren gesubsidieerd. Dat leidde tot vele vormen van vraag articulatie (wijkessies, huis-aan-huis enquête, etc.). De laatste tijd blijkt de animo vanuit de wijkorganisaties hiervoor minder te zijn geworden.

Hoewel er dus uitzonderingen zijn, is onze indruk uit de diepte-interviews dat er in veel gevallen geen sprake is van een aparte vraag- of probleemanalyse als input voor het programma van eisen. Er zijn weinig stukken over aangetroffen. In slechts enkele gevallen is het maken van een grondige analyse wel onderdeel geworden van het subsidiecontract. Dat was bijvoorbeeld wel het geval bij de eerdergenoemde PvE's voor het ouderenwerk en voor het wijk- en buurtwerk (Reeshof en Tilburg-Noord). Maar voor de recentere PvE's, zo blijkt uit de interviews met de beleidsmedewerkers, krijgt de vraag- en probleemanalyse in de voorfase van het PvE in de meeste gevallen geen expliciete aandacht. Goed voorbeeld waar dat expliciet wél is gebeurd betreft het PvE dementieconsulenten 2008-2009. In dit PvE wordt de problematiek, de aard van de doelgroepen ontwikkelingen geschetst, inclusief cijfers daarover. Een vraag- en probleemanalyse bij een PvE kan overigens achterwege blijven indien een recente beleidsnota wel zo'n analyse zou bevatten, maar ook daarvan hebben we geen goede voorbeelden gezien. De instellingen vinden overigens in meerderheid (80%) wel dat er een duidelijke vraag- en probleemanalyse ten grondslag ligt aan het programma van eisen. In veruit de meeste gevallen had de gemeente aan die analyse meegewerkt – zo blijkt uit de schriftelijke enquête.

Conclusie:

2) Het is niet geheel duidelijk in hoeverre er voldoende vraag- en probleemanalyse ten grondslag ligt aan de programma's van eisen: blijktbaar is dat erg afhankelijk van de perceptie over hoe grondig die zou moeten zijn. Vraag- en probleemanalyse krijgt in de voorfase van het PvE in de meeste gevallen geen expliciete aandacht bij de gemeente. Instellingen vinden overigens wel dat daar voldoende aan wordt gedaan.

Aanbeveling:

3) Ga bij elk nieuw offerteproces consequent na of men de vraag van de burgers voldoende in beeld heeft c.q. de aangekaarte problematiek voldoende grondig heeft geanalyseerd. Daartoe kan het bijeen brengen van personen en disciplines met een verschillende kijk op de problematiek erg zinvol zijn, evenals het periodiek houden van markt- en behoefteonderzoek.

Liggen er concrete beleidsdoelen aan ten grondslag?

Zoals we in paragraaf 4.1 zagen, zijn er niet altijd concrete beleidsdoelen die als referentiepunt kunnen dienen voor het programma's van eisen.

Indien er geen doelen zijn, ligt het gevaar op de loer dat:

- de status quo wordt gehandhaafd door de instellingen ('we blijven doen wat we deden');
- er vooral organisatorische 'doelen' de overhand krijgen, zoals 'er moet meer samenhang komen', 'een gecoördineerde aanpak' of 'zo laagdrempelig mogelijk', zonder dat duidelijk wordt waartoe dat allemaal moet leiden en wanneer vastgesteld kan worden of de aanpak succesvol is.

Zonder concrete doelen zal het ook moeilijk worden om concrete gewenste resultaten¹⁶ af te leiden uit het beleid. Waardoor niet of amper nagegaan kan worden welke baat de individuele burger of de samenleving als geheel heeft gehad bij de aangeboden diensten, die op basis daarvan worden uitgevoerd.

Opmerkelijk is dat in de programma's van eisen wel de gemeentelijke uitgangspunten worden beschreven. Nooit gebeurt dat door het aanhalen van de (in de programmabegroting) vastgelegde SMART doelen. We constateren dat de aansluiting tussen de kadernota's, de programmabegroting en de programma van eisen op dit moment te gering is. Dit terwijl de programma's en programmabegroting kaderstellend zijn voor het verstrekken van de budgetsubsidies in de onderliggende beleidsvelden. Bij de formulering van kadernota's wordt niet altijd rekening gehouden met, c.q. voortborduurde op het feit dat er in de programmabegroting al SMART doelen voorkomen.

Sommige doelen zijn niet kwantitatief, maar wel tamelijk concreet kwalitatief beschreven in programma's van eisen. Voorbeeld is het PvE dementieconsulenten 2008-2009: per prestatieveld van de WMO wordt aangegeven wat het beoogde effect is, en die effecten worden nader beschreven in diverse (kwalitatief geformuleerde) indicatoren. Een ander voorbeeld is het PvE peuterspeelzaalwerk 2008. Daarin wordt aangegeven welke elementen specifiek gelden voor de diverse vormen van ontwikkeling (spelen, ontmoeten, ontwikkelen en leren).

De meeste instellingen (77%) vinden overigens dat het beleidskader waarbinnen hun subsidieaanvraag past voor hen wel duidelijk is.

Is de beleidssturing consequent doorgezet?

Over het algemeen volgen de programma's van eisen de gemeentelijke beleidsuitgangspunten. Ook de met het Rijk afgesproken GSB-afspraken krijgen een goede vertaling in de programma's van eisen. Zo kent het PvE voor vrouwenopvang 2008 - 2011 de prestatieafspraken over het aantal plaatsen vrouwenopvang. En zijn in het PvE peuterspeelzaalwerk 2008 de GSB-afspraken over voor- en voegschoolse opvang (VVE) opgenomen. Wat echter wel opvalt is dat de beschrijving van het beleid soms erg summier is, zeker tegen de achtergrond van het ontbreken van concrete gemeentelijke doelstellingen. Zo geven diverse PvE's op het terrein van cultuur niet veel meer aan dan dat er gestimuleerd moet worden dat zoveel mogelijk Tilburgers kennis maken met de cultuur in de gemeente.

¹⁶ Onder resultaat wordt verstaan: een aanwijsbare verandering c.q. gerealiseerde baat die een of meerdere diensten bij klanten/afnemers teweegbrengt, en daarmee bijdraagt aan de beleidsdoelstelling van de gemeente (zie paragraaf 4.3).

Conclusies:

3) In de programma's van eisen beschrijft men wel de gemeentelijke beleidsuitgangspunten en niet de in de programmabegroting vastgestelde doelen. Er lijkt daardoor een 'kloof' te bestaan tussen de programmabegroting en de programma's van eisen.

4) In sommige programma's van eisen worden doelen kwalitatief nader onderbouwd, maar nooit kwantitatief (niet SMART).

Aanbevelingen:

4) Maak de beschrijving van het gemeentelijk beleid meer expliciet door naast de belangrijkste uitgangspunten uit actuele beleidsnota's ook de SMART doelstellingen (met de concrete meerjarige ambities) uit de programmabegroting te noemen.

5) Geef programmamanagers een expliciete inhoudelijke rol in het proces rondom het opstellen van een programma van eisen. Dit om de kloof te dichten tussen de programmabegroting en programma's van eisen (PvE 'toetsen' aan programmadoelstellingen).

4.3 Op welk aggregatieniveau kan gestuurd worden in programma's van eisen?

Het programma van eisen kan op verschillende niveaus van detaillering worden opgesteld. Globaal gezien worden de volgende drie niveaus onderscheiden:

- formulering op resultaatniveau. Resultaat wordt gedefinieerd als: de aanwijsbare verandering c.q. gerealiseerde baat die een of meerdere diensten (bij de klanten/afnemers van de diensten) teweegbrengt en daarmee bijdraagt aan de beleidsdoelstelling en het maatschappelijk effect (= TRILL-definitie)¹⁷;
- formulering op interventieniveau (of -type). Het gaat dan om de interventiemethode die (meestal 'evidence-based' is, dus beproefd, en op basis van evaluatie-onderzoek 'goed' is bevonden); deze interventiemethode is vervolgens nog uiteen te leggen in afzonderlijke diensten. Voorbeelden van interventietypen in Tilburgse PvE's zijn: VVE-programma's, ouderenadviseur en dementieconsulent.
- formulering op dienstniveau. Een dienst is een afgebakende eenheid die de instelling levert (aan de klant/afnemer), en die gericht is op een vooraf bepaald resultaat.

Voorbeelden:

Sturend op resultaat (globaal)	Sturend op interventietype (tussenvorm)	Sturend op producten (gedetailleerd)
Zorg dat 80% van groep ouderen (> 70 jr) beter geïnformeerd raakt over thema's x, y en z	x aantal bezoeken van de ouderenadviseur aan de groep ouderen	- x adviezen - y informatiegesprekken - z bemiddelingen t.a.v. 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 Tilburgse leerlingen van groep 5 en 6 basisschool meedoen aan bepaalde cultuuruitingen, en dat 80% daarover tevreden is	Pas het concept 'kennismaking met kunst' toe op de leerlingen van de basisschool en hun leraren (via het fenomeen 'interne cultuurcoördinator') en streef naar 80% tevredenheid	- x lessen cultuuroriëntatie - y bezoeken aan theatervoorstellingen - z uren nascholing aan docenten

¹⁷ Resultaat is te onderscheiden van het effect (of: outcome); dat laatste is het ultieme gevolg van meerdere interventies, waardoor er geen noodzakelijke en directe relatie ligt met de geleverde dienst. Een instelling is dus niet 'afrekenbaar' op het effect, maar wel op het resultaat.

In principe kan zowel het formuleren van het programma van eisen in resultaten, in interventietype als op dienstenniveau, SMART gebeuren.

Elk van de drie aggregatieniveaus heeft zijn voor- en nadelen:

- Het *sturen op resultaatniveau* geeft de instelling de meeste vrijheid en verantwoordelijkheid om tot de keuze van de gewenste interventie te komen. De gemeente laat deze keuze voor een belangrijk deel aan de instelling over. Als (gering) nadeel geldt dat de gemeente geen 'zekerheid' heeft dat de instelling met een 'acceptabel' aanbod komt, indien daar wel (bijv. vanuit de gebruikers) concrete ideeën over zijn.
- Het *sturen op interventieniveau* geeft de gemeente enige 'zekerheid' dat het aanbod 'goed' is, de interventie is immers evidence-based en er is dus grote kans dat er resultaat mee zal worden geboekt. Nadeel voor de instelling is dat deze interventie wordt voorgeschreven, en dus geen beroep wordt gedaan op de creativiteit van de instelling (alleen voorzover het gaat om de fine tuning). Voorbeeld uit Tilburg: de VVE-peuterspeelzalen moeten een didactisch, gestructureerd programma hebben dat doorloopt van de peuterspeelzaal t/m groep van de basisschool. Daar zijn enkele stimuleringsprogramma's voor, zoals Piramide en Kaleidoscoop.
- Door middel van het *sturen op dienstniveau* kan de gemeente heel specifiek aangeven wat zij wil 'inkopen', en daarmee bijvoorbeeld een dienst inkopen die de burgers wenselijk vinden of die in de praktijk goed bevallen is. Nadeel is dat de instelling niet uitgedaagd wordt om haar expertise te gebruiken bij het bedenken van het 'beste' aanbod bij het gewenste resultaat. Een ander nadeel is dat de gevraagde diensten makkelijk als het 'doel' worden gezien i.p.v. het resultaat dat daarmee gehaald zou moeten worden, dus eigenlijk en 'doel op zich' gaan worden. Voorbeelden: 5 maal per jaar Oudfit (20 pagina's), 25 maal per jaar een pagina Seniorenwijzer, drie maal per jaar een nieuwsbrief voor blinden en slechtzienden (oplage 400 exemplaren); uit het PvE Ouderenwerk 2007-2008.

4.4 Hoe sturend zijn de gewenste resultaten/prestaties in de programma's van eisen?

De meeste programma's van eisen zijn een mengvorm van de drie in de vorige paragraaf genoemde drie aggregatieniveaus, maar vooral toch een mengeling van het globale resultaatsniveau en het concrete dienstenniveau. Dominant is evenwel de formulering in termen van gevraagde diensten en producten.

Concrete resultaten

Hierna volgen enkele goede voorbeelden van gevraagde resultaten, omdat ze heel concreet zijn, en daardoor een goed sturingskader bieden voor de instelling.

PvE jongerenwerk 2007-2008:

- een toename van 20% van activiteiten door jongeren zelf georganiseerd
- (bijdrage aan) een vermindering van 10% van de (ervaren) overlast door jongeren
- de sociale competentie en vaardigheden van de bereikte jongeren op het vlak van persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling is toegenomen (indicator: aantal jongeren dat succesvol deelneemt)

PvE ouderenwerk 2007-2008:

Er worden 300 ouderen per jaar geholpen bij het op orde brengen van hun financiële administratie, waarvan 80% nieuwe cliënten (indicator: aantal geholpen cliënten)

PvE wijk- en buurtwerk 2008:

- toename van 5% bewoners dat deelneemt aan activiteiten in het wijk- en buurtwerk
- 5% toename bewoners dat vrijwilligerswerk doet

PvE wijk- en buurtwerk Reeshof 2007-2008:

- de weerbaarheid van ouderen in de Reeshof is toegenomen met 5%
- het aantal jongeren dat meer begrip heeft gekregen voor volwassenen is gestegen met 50% in de door de buurtregie aangegeven buurten
- vermindering klachten overlastgevende jongeren met 10%

PvE Crossroads 2009-2010:

Voor alle jongeren (aan tal van 16 op jaarbasis) geldt:

- behalen van een diploma, doorstromen naar een vervolgopleiding of werk (1 jaar reguliere betaalde arbeid)
- vergroten van competenties op het gebied van wonen, werken, autoriteit en instanties, gezondheid, sociale contacten, etc.
- het achterwege blijven van het plegen van strafbare feiten
- versterking van de opvoedingsverantwoordelijkheid en draagkracht van de ouder(s)

Mengvorm concrete diensten en concrete resultaten

Soms wordt in de vraag vanuit de gemeente zowel verwezen naar een concrete dienst, maar tevens naar het resultaat dat daarmee bereikt moet worden. Soms zit er ook een verwijzing in naar het bereik en/of de kwaliteit van de te leveren dienst.

PvE ouderenwerk 2007-2008:

- 4.000 afgeronde adviezen per jaar aan minimaal 1.800 verschillende ouderen; 80% van de bereikte ouderen (dus minimaal 1.440 ouderen) behoren tot één of meer van de genoemde doelgroepen; en 80% van de ouderen is tevreden over de dienstverlening (toets: enkele weken na het contact wordt contact opgenomen met de cliënt)
- 35 voorlichtingsbijeenkomsten, goed gespreid over de stad, in zalen die goed bereikbaar en toegankelijk zijn en door de oudere bezoekers als plezierig worden ervaren; gemiddeld minimaal 30 oudere deelnemers per bijeenkomst; 80% van de deelnemers vindt de bijeenkomsten nuttig

PvE maatschappelijk werk 2008 – 2011:

- 762 kortdurende begeleidingen (bandbreedte 750-950), waarbij als resultaat geldt dat de cliënt de materiële en/of de psycho-sociale situatie onder controle heeft, problemen weer zelfstandig kan hanteren (indicatoren: meting bij cliënt of het resultaat wordt behaald; klanttevredenheidonderzoek; doelstelling is dat bij min. 60% van de cliënten de doelen zijn behaald)
- 17 consultaties, met als resultaat dat andere professionals beschikken over kennis als basis voor optreden (meting: tevredenheidmeting van ketenpartners over werkwijze door en samenwerking met instelling)

PvE maatschappelijke opvang dak- en thuislozen 2008:

- voor ± 1.000 cliënten een "passend aanbod" (is gedefinieerd) realiseren, dat aansluit bij het cliëntprofiel; met als indicatoren:
- percentage positieve uitstroom (geen percentage genoemd), voor 80% van de cliënten zijn begeleidingsplannen opgesteld; voor 50% van de cliënten zijn activeringstrajecten opgesteld.

Concrete diensten/interventies met gewenst bereik

In veel gevallen zien we een combinatie van gevraagde diensten/interventietype met een gewenst bereik.

PvE peuterspeelzaalwerk 2008:

minimale bereik van alle peuterspeelzalen (zowel regulier als VVE) per wijk (bijv. Tilburg Noord: 55%) eind 2008 dienen de VVE-peuterspeelzalen gezamenlijk 60% (en in 2009: 70%) van alle 2- en 3-jarige doelgroepkinderen te bereiken

PvE dementieconsulent 2008-2009:

instelling moet voldoen aan de criteria voor de functie van dementieconsulent (zijn nader gedefinieerd) en: minimaal 80% van de formatie van de dementieconsulent wordt besteed aan 70 cliëntsystemen; maximaal 20% wordt besteed aan het op laagdrempelige wijze bieden van informatie, groepsvoorlichting en advies aan minimaal 1200 mensen.

Soms worden er resultaten genoemd in een programma van eisen, maar wordt dat tegelijkertijd weer ingevuld door het noemen van een dienst. Daarmee wordt ogenschijnlijk op resultaat gestuurd, maar feitelijk niet.

Dat zien we in het PvE uitvoering vrijwilligersbeleid 2008-2011, waar alle resultaten ingevuld worden met concrete diensten. Niet de instelling wordt gevraagd de beste diensten te zoeken voor het resultaat, maar deze worden al in het PvE genoemd:

- een (aspirant) vrijwilliger heeft ten alle tijden inzicht in openstaande vacatures en kan naar behoefte persoonlijke bemiddeling krijgen; dit kan worden bereikt door de instandhouding van een vacaturebank;
- vrijwilligersorganisaties kennen hun weg bij fonds- en sponsorwerving; dit wordt bereikt doordat zij advies en steun krijgen;
- bedrijven nemen hun verantwoordelijkheid de samenleving te ondersteunen; dit kan worden bereikt door middel van de organisatie van de beursvloer.

Het feit dat in de meeste PvE's de vraag naar concrete diensten overheerst (en gestuurd wordt op een tamelijk gedetailleerd niveau) komt o.a. doordat dat bepaalde PvE's nog erg aansluiten bij de producten die de instelling al jaar en dag verzorgt. Dat zien we met name bij de eerste 'lichting' van PvE's; bij recentere PvE's is dit al minder het geval. Een andere reden is dat de gemeente soms een vraaganalyse heeft verricht en op basis daarvan bepaalde wensen van de gebruikers wil honoreren. Dat is dus een vorm van vraagsturing - op zich niets mis mee. Duidelijk voorbeeld is hiervan het PvE ouderenwerk 2007-2008, waarin is beschreven welke concrete wensen er zijn ingebracht vanuit de stichting Overlegorgaan Tilburgse Ouderenorganisaties (OTO). Maar ook door de diverse wijkorganisaties. Tezamen met de constatering dat uit tevredenheidonderzoek gebleken was dat de klanten het dienstenpakket van de Twern goed waardeerden, leidde dat op zekere hoogte tot het concreet invullen van het gewenste aanbod in het PvE.

Samenvattend kunnen we stellen dat, vergeleken met de vroegere subsidiecontracten waarin op zijn best een opsomming stond van aantallen activiteiten/diensten, de programma's van eisen over het algemeen veel diverser van aard geworden zijn, aangezien er elementen van resultaat, bereik, aantallen diensten en soms interventietype verweven zijn.

Toch vindt de dominante sturing vooral op dienstniveau plaats en veel mindere mate op resultaatniveau, zij het dat bij vele diensten tevens is aangegeven dat daarvan de tevredenheid van de klant gemeten dient te worden (een positieve waardering voor de dienst kan ook als stukje resultaat gezien worden). Overigens is uit het onderzoek gebleken dat deze klanttevredenheidsmetingen bij de verantwoording een marginale rol spelen (zie hoofdstuk 7).

We zien tevens dat diverse programma's van eisen, qua inhoudelijke vraagstelling, nog erg geënt zijn op de diensten die de instelling toch al levert. Met andere woorden: dan lijkt het programma van eisen erg veel op het 'oude' subsidiecontract. Dat zien we vooral in PvE's in de culturele sector, zoals het PvE Zaal 16 2007-2010, PvE natuurmuseum 2008-2011 en PvE De Vorst 2005-2007. In het PvE bibliotheekwerk 2007-2010 zijn naast de reguliere bibliotheekproducten nog enkele andere resultaten opgenomen (taalstimulering, leesbevordering), maar deze zijn niet nader geoperationaliseerd. Een verklaring daarvoor is dat in de cultuursector over het algemeen vooral gestuurd wordt op het bereik van voorzieningen en niet zozeer op de baat die dat voor de klant oplevert, zoals wel het geval is (althans: kan zijn) in de zorgsector.

Conclusies:

5) In een aantal programma's van eisen zijn concrete resultaatsverwachtingen opgenomen, en bij andere wordt bij bepaalde gevraagde diensten ook aangegeven wat het bereik ervan moet zijn, soms de kwaliteit en soms ook een normering van klanttevredenheid.

6) De meeste de programma's van eisen sturen op concrete diensten en in veel mindere mate op resultaten.

7) Zeker niet alle beschreven resultaten zijn SMART geformuleerd, maar dat geldt over het algemeen weer wel voor de aantallen gevraagde diensten en het gewenste bereik.

8) Al met al is er vergeleken met de start in 2006 een flinke voortgang geboekt met het inhoudelijk sturen via de programma's van eisen, ook al is er nog een flinke slag te gaan met het SMART formuleren van resultaten.

9) Met name in de cultuursector zijn de veranderingen met het verleden niet zo groot: daar staan in de programma's van eisen voor een belangrijk deel dezelfde of vergelijkbare activiteiten als voorheen in de subsidiecontracten stonden.

Aanbeveling:

6) Neem in programma's van eisen meer SMART geformuleerde resultaten op, die afgeleid zijn van SMART geformuleerde doelen.

4.5 Overige elementen van het programma van eisen

In deze paragraaf gaan we in op de volgende aspecten van een programma van eisen:

- het al dan niet integrale karakter;
- flexibele ruimte;
- de periode dat een programma van eisen gaat gelden;
- de financiële paragraaf in het programma van eisen
- de mate dat samenwerking verwacht wordt tussen instellingen;
- afspraken over kwaliteit en klantgerichtheid.

Programma's van eisen en integrale benadering

Over het algemeen zijn de PvE's nog tamelijk sterk gericht op één enkele instelling. Dat heeft primair te maken met de keuze voor een enkelvoudige, onderhandse offerte in veruit de meeste gevallen dat een PvE wordt gemaakt (zie verder: paragraaf 4.8). Daarnaast is wel te merken dat de meeste PvE's nog sterk gericht zijn op wat de gemeente verwacht dat deze specifieke instelling kan presteren. Er wordt voornamelijk aangesloten op de functies die de instelling tot op heden heeft en dan wordt bezien of dit geoptimaliseerd kan worden. In die zin volgen vele PvE's nog in grote mate hetgeen in eerdere subsidiecontracten was geregeld, en niet een aan het beleidsveld ten grondslag liggende vraag- en probleemanalyse. Met name in het wijk- en buurtwerk zien we langzamerhand een andere benaderingswijze. Enerzijds is men daar afgestapt van PvE's voor de afzonderlijke wijken. In plaats daarvan is er recent een PvE wijk- en buurtwerk 2009-2011 gemaakt, waardoor het mogelijk wordt om de problematiek meer wijkoverstijgend te benaderen (incl. eventuele verschuiving van middelen naar de impuls wijken toe). Daarnaast zien we dat er meer focus is op bepaalde thema's die voortkomen uit de welzijnsvisie 'Kansrijke stad, vitale wijken'. Deze visie leidt tot een integrale aanpak van problemen die sommige wijkbewoners hebben. Dit PvE sluit dan ook naadloos aan op beleidsterreinen als arbeidsmarktbeleid, armoedebelief en onderwijs- en jeugdbeleid. Ook het PvE maatschappelijk werk 2008-2011 laat duidelijke dwarsverbanden zien met andere beleidsterreinen, zoals het WMO-beleidskader, visie op de wijken, jeugdbeleid, ouderenbeleid, armoedebelief, veiligheids- en integratiebeleid. Daarbij is het maatschappelijk werk goed gepositioneerd t.a.v. andere probleemvelden. Op basis van dit samenhangende PvE zijn twee subsidiecontracten afgesloten; te weten IMW voor het algemeen maatschappelijk werk en de Twern voor het maatschappelijk werk in de buurt.

Op een aantal uitzonderingen na (zie hierboven), kunnen we concluderen dat programma's van eisen nog te weinig benut worden om te komen tot een integrale benadering van een beleidsvraagstuk. Hierbij kunnen we denken aan het eerder genoemde voorbeeld van de incidentele subsidies voor 'taal en participatie', '1001 kracht' en 'taalcoaches' (zie paragraaf 3.5). In de toekomst zouden PvE's beter benut kunnen worden om vanuit verschillende disciplines (bijvoorbeeld veiligheid, zorg & welzijn, onderwijs & jeugd) een integrale vraag aan een (of meer) instellingen in de stad voor te leggen.

Flexibele ruimte

Sommige programma's van eisen geven aan dat in de offertes bewust enige ruimte ingebouwd moet worden, om flexibel in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Nog niet veel PvE's kennen zo'n flexibele ruimte. We zien dat wel bij:

- PvE wijk- en buurtwerk (diverse wijken; diverse jaren tot 2008): 10%
- PvE wijk- en buurtwerk 2009-2011: 15% (voor de niet-impulswijken)
- PvE jongerenwerk 2007-2008: 20%

Steeds meer programma's van eisen (en dus budgetsubsidies) voor meerdere jaren

De eerste programma's van eisen waren voornamelijk nog op een subsidieaanvraag voor één jaar gericht. In de loop der jaren zijn er relatief vaker PvE's ontwikkeld voor meerdere jaren (2 tot 4 jaar). Dat had de volgende redenen:

- Bij sommige PvE's ging er een uitgebreide analyse van de vraag aan vooraf (bijvoorbeeld, aanvankelijk op het gebied van wijk- en buurtwerk); het zou erg tijdrovend zijn (zowel voor de instelling als voor de gemeente) om dat elk jaar te herhalen; aanvankelijk waren er alleen PvE's voor één jaar voor het wijk- en buurtwerk, maar al ras kwamen er ook voor twee jaar, en het recente PvE wijk- en buurtwerk voor de hele stad is zelfs voor drie jaar (2009-2011). Dit argument is overigens niet zo sterk gebleken omdat - zoals we eerder geconcludeerd hebben - er maar weinig aan vraaganalyse wordt gedaan.
- Instellingen verzoeken de gemeente om voor langere tijd zekerheid te geven. Enerzijds om bij een aanbesteding niet de kans te lopen taken kwijt te raken. Anderzijds om langjarige veranderingen door te voeren. Zo was het PvE voor het maatschappelijk werk aanvankelijk tweejarig (2006-2007), nadien werd het vierjarig (2008-2011). Het eerste argument is niet zo sterk, aangezien de Tilburgse praktijk uitwijst dat er nog maar mondjesmaat gebruik wordt gemaakt van marktwerking (we komen hier uitvoerig op terug in hoofdstuk 5).

We zagen in paragraaf 3.4 dat het percentage meerjarige subsidiecontracten is toegenomen van 42% (2006) naar 57% (2008). Die stijging ligt in het verlengde van wat de raad wilde, nl. de invoering van programma's van eisen en offerteprocedures koppelen aan meerjarensubsidies (aanbeveling uit het rapport 'Met kleine stapjes vooruit').

In het Plan van Aanpak dat naar aanleiding hiervan door het college was gemaakt, werd aangegeven dat in 2007 minimaal 90% van de contracten meerjarig zou zijn. Die 90% wordt bij lange na niet gehaald, maar dat zou volgens ons ook zeker geen absoluut streven moeten zijn. Want uit het onderzoek blijkt dat er soms ontwikkelingen zijn die moeilijk zijn te voorspellen, laat staan vier jaar vooruit. We zien dit met name op beleidsvelden die enorm in beweging zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de toegenomen aandacht voor jeugd & gezin (jongerenwerk, voorschoolse voorzieningen, e.d.).

En soms is er nog onvoldoende zicht op de prijs per eenheid product (zie hoofdstuk 6), dat een prijsfixatie voor vier jaar uit inkoopoverwegingen alleen al onverstandig zou zijn. Bovendien is het soms beter om een doorlichting van een instelling c.q. de evaluatie van haar diensten af te wachten voordat over wordt gegaan naar een meerjarig subsidiecontract (bijvoorbeeld theaters Tilburg). Datzelfde geldt als er een ingrijpend gewijzigde huisvesting aan de orde is, die onzekerheid geeft t.a.v. de uitvoering van taken en de kosten die daarmee gemoeid zijn (bijv. Factorium, voordien: de NWE Vorst).

Om al deze redenen kan het belangrijk zijn de nodige flexibiliteit in het subsidiesysteem te houden. En dus niet voorshands te kiezen voor meerjarige PvE's. Ook in het raadsvoorstel van juli 2005 is erop gewezen dat - om flexibiliteit te borgen - éénjarige subsidiecontracten mogelijk blijven.

Financiële paragraaf in het programma van eisen

Alle bestudeerde programma's van eisen bevatten een financiële paragraaf waarin het budget dat maximaal beschikbaar is voor de budgetsubsidie, is opgenomen. In de meeste gevallen is dat het vigerende subsidiebedrag, dat - binnen de begroting - beschikbaar is. Het feit dat zowel de vragende als de offerende partij al op de hoogte zijn van het maximumbedrag, beïnvloedt het onderhandelingsproces. We komen hierop terug in hoofdstuk 6.

Samenwerking tussen instellingen

Een van de aanbevelingen uit het rapport 'Met kleine stapjes vooruit' was gericht op het bevorderen van de samenwerking tussen instellingen. In het Plan van Aanpak besloot het college om hieraan systematisch aandacht aan te besteden in de programma's van eisen. Dat is ook gebeurd. In het opgestelde format voor een PvE is (facultatief) opgenomen dat de instelling aan dient te geven op welke wijze zij samen gaat werken met derden. In vele PvE is een dergelijke clausule opgenomen. Daarnaast zijn er diverse PvE's die veel uitvoeriger ingaan op de wens of noodzaak tot samenwerking. Enkele voorbeelden:

- Zo is samenwerking één van de vijf pijlers waar het PvE brede scholen (2009-2010) op rust. Uitvoerig wordt in dit PvE aangegeven op welke vlakken met wie moet worden samengewerkt;
- In het PvE maatschappelijk werk 2008-2010 is aangegeven dat het IMW en de Twern nadrukkelijk dienen te overleggen waarop hun beider diensten een gezamenlijk een bijdrage kunnen leveren aan de leerbaarheid in de buurten waar maatschappelijk werk aanwezig is;
- In het PvE wijk- en buurtwerk 2009-2011 is een uitvoerige lijst opgenomen van overleggen en platform waaraan de Twern in het kader van de uitvoering van haar werk deel moet nemen;
- Het PvE maatschappelijk opvang dak- en thuislozen 2008 kent een uitgebreide samenwerkingsparagraaf.

In de enquête is aan de instellingen gevraagd of de gemeente hen in het PvE heeft gevraagd om meer samen te werken met andere instellingen; 73% antwoordt daar bevestigend op.

Verder zegt 88% van de instellingen dat de afgelopen jaren meer is samengewerkt met andere instellingen. Van deze organisaties zegt 31% dat de introductie van het PvE heeft bijgedragen aan deze samenwerking. Voorbeelden die daarbij genoemd worden zijn o.a.: Loket Z, woonzorgservicezones en de coproductie van instellingen bij het ontwikkelen van het beleidskader verslavingszorg 2007-2010.

Wij merken hierbij op dat de gemeente de samenwerking nog meer zou kunnen versterken, nl. door vaker een integraal PvE op te stellen met daarin onderdelen/pakketten diensten waarop geoffreerd kan worden. Het PvE maatschappelijk werk een goed voorbeeld hiervan (zie hiervóór onder het kopje PvE's en integrale benadering)

Uit de interviews is gebleken dat er met betrekking tot de samenwerking een knelpunt in de huidige systematiek zit. We hebben gezien dat in veel PvE's om concrete diensten/producten wordt gevraagd. Ook de contracten worden volgens op dit niveau afgesloten. De instelling verantwoordt zich na afloop van het subsidiejaar over deze gerealiseerde prestaties (en er wordt eventueel afgerekend bij het niet halen van deze prestaties). In de verantwoording (op prestatieniveau) van de instelling aan de gemeente, is vaak geen plaats voor de prestatie 'bijdrage aan de ketensamenwerking', terwijl deze bijdragen wel om capaciteit en financiële dekking vragen. Door financiële prikkels op de juiste wijze in de budgetsubsidie-systematiek, in te bouwen, kan de samenwerking in de keten nog verder door de gemeente gestimuleerd worden. De gemeente zou bijvoorbeeld de actieve deelname aan samenwerkingsverbanden (bijv. zorghuis, veiligheidshuis e.d.¹⁸) als prestatie kunnen formuleren in het subsidiecontract.

¹⁸ Vaak worden voor dergelijke samenwerkingsverbanden een convenant opgesteld tussen de gemeente en deelnemende instellingen. Met een groot aantal van die deelnemende instelling onderhoudt de gemeente een subsidierelatie. We hebben de indruk dat de onderliggende (meerjarige)subsidiecontracten niet altijd goed aansluiten op dergelijke convenanten.

Afspraken over kwaliteit en klantgerichtheid

Soms kennen programma's van eisen ook bepalingen of zelfs normen t.a.v. de kwaliteit of klanttevredenheid. Voorbeelden daarvan zijn:

- PvE beheer wijkcentra 2007-2008: algemene tevredenheidsscore voor ieder wijkcentrum moet 7 zijn; datzelfde cijfer geldt voor het schoonhouden van het centrum;
- PvE peuterspeelzaalwerk 2008: dit programma kent een paragraaf die helemaal gewijd is aan en "kwalitatieve vraagstelling", zoals m.b.t. de doorgaande leerlijn, ouderbetrokkenheid en pedagogisch beleid;
- PvE vrijetijdsbesteding mensen met een (verstandelijke) beperking 2008: kent kwaliteitscriteria m.b.t. de gewenste expertise en ervaring met de doelgroep;
- PvE maatschappelijke opvang dak- en thuislozen 2008: Traverse moet komen tot zorgvernieuwing, waarbij als indicatoren gelden: het Kwaliteit van Leven onderzoek en 1x per twee jaar een cliëntenwaarderingsonderzoek; daarnaast garandeert Traverse een basisniveau van kwaliteit en daarvoor verkrijgt de instelling het HKZ keurmerk.

Conclusies:

10) PvE's zijn nog weinig integraal opgesteld: ze richten zich meestal tot het taakgebied van één instelling. De nieuwe PvE's wijk- en buurtwerk 2009 -2011 en maatschappelijk werk 2008-2011 zijn wel goede voorbeelden van een integraal opgesteld PvE.

11) In een aantal PvE's is een flexibele ruimte opgenomen.

12) Het streven om in 2007 90% meerjarig verstrekte budgetsubsidies te hebben is niet gehaald. In 2007 was bijna 63% van de subsidies meerjarig verstrekt.

13) De samenwerking tussen instellingen is de afgelopen jaren toegenomen; die toename is deels het gevolg van de introductie van programma's van eisen, en in grote mate op initiatief van de instellingen zelf.

14) In diverse PvE's zijn kwaliteitseisen en aspecten betreffende de klantgerichtheid opgenomen.

Aanbevelingen:

7) Richt PvE's minder exclusief in op het werkgebied van bestaande instellingen; maak ze integraler aan de hand van de vraag- en probleemanalyse. Benut PvE's om vanuit verschillende disciplines (bijvoorbeeld veiligheid, zorg & welzijn, onderwijs & jeugd) een integrale vraag aan een (of meer) instellingen in de stad voor te leggen.

8) Beoordeel voor nieuwe PvE's of het zinvol is daarin een flexibele ruimte te formuleren, om daarmee flexibeler in te kunnen spelen op onverwachte omstandigheden.

9) Laat de intentie los om 90% meerjarige budgetsubsidies te bereiken; laat de vraag of een meerjarige subsidie op zijn plaats is per PvE afhangen van een aantal factoren (wens van de instelling voor verzekering continuïteit versus gewenste flexibiliteit van gemeentewege, beleidsturbulentie, (on)duidelijkheid over de scherpheid in de prijs-/kwantiteit-/kwaliteitsafspraken en ontwikkelingen op rijksniveau).

10) Bezie in hoeverre je financiële prikkels in de budgetsubsidies kunt inbouwen, om de samenwerking in de keten door de gemeente te stimuleren.

4.6 Het proces rond het programma van eisen

Juiste planning en doorlooptijd van de programma's van eisen?

De aanvraag van de budgetsubsidies (die per boekjaar worden verstrekt) moet per 1 april voorafgaande aan het subsidiejaar worden ingediend, tenzij in het programma van eisen een andere datum wordt genoemd (artikel 6, lid 1 Subsidieverordening). Het programma van eisen moet ruim tevoren aan de instelling zijn overlegd, anders kan de instelling daar niet tijdig meer op inspelen bij het opstellen van de subsidieaanvraag (offerte). In het Handboek offerteprocedures (van 1 september 2005) is daarom ook een planning van werkzaamheden opgenomen die uitgaat van het vaststellen van het programma van eisen door het college in januari en een verwachte doorlooptijd van de totstandkoming van 2 tot 4 maanden. Hetgeen betekent dat men in het najaar van het jaar t-2 (t is het subsidiejaar) al zal moeten beginnen met het programma van eisen.

De werkelijkheid is echter geheel anders. In de praktijk starten beleidsmedewerkers pas in de loop van het jaar t-1 met het opstellen van een programma van eisen, waardoor de reguliere indieningsdatum van 1 april voor instellingen wordt genegeerd. Pas in de loop van het jaar (vaak pas in het najaar of soms nog later, krijgen de instellingen een definitieve programma van eisen, nadat zij overigens tevoren wel betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling daarvan. Consequentie is dat sommige subsidieaanvragen pas (laat) in het najaar bij de gemeente binnenkomen of soms pas in het subsidiejaar ingediend kunnen worden. Vanzelfsprekend is dan de subsidietoekenning ook pas ver over de datum die de Subsidieverordening noemt (art. 9: het college neemt uiterlijk 31 december een beslissing over de subsidieaanvraag).

Met betrekking tot het subsidiejaar 2008 is een analyse gemaakt van het moment van vaststellen van het programma van eisen en het moment van subsidieverlening¹⁹.

Tabel 6 Overzicht aantal vastgestelde PvE's verdeeld over kwartalen

	Aantal in %
PvE vastgesteld 12 -10 mnd voor 31 december 2007 (1 ^e kwartaal)	8 %
PvE vastgesteld 9 - 7 mnd voor 31 december 2007 (2 ^e kwartaal)	32 %
PvE vastgesteld 6 - 4 mnd voor 31 december 2007 (3 ^e kwartaal)	13 %
PvE vastgesteld 3 tot 0 mnd voor 31 december 2007 (4 ^e kwartaal)	34 %
PvE vastgesteld na aanvang subsidiejaar (feitelijke uitvoering loopt dus al)	13 %

Moment van subsidieverlening

Verder blijkt uit het onderzoek dat voor het subsidiejaar 2008 in slechts 37% van de gevallen de subsidieverlening heeft plaatsgevonden in het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar²⁰. Dit betekent dat in 63% van de gevallen de subsidie pas verleend wordt na aanvang van het subsidiejaar (hetgeen veel te laat is: de uitvoering is al begonnen). Er is duidelijk sprake van een logisch verband tussen het (late) moment van vaststellen van het PvE en het (late) moment van de subsidieverlening. De feitelijke subsidiebeschikking ontvangt de instelling overigens pas daarna. Uit deze analyse blijkt dat, wil men een contract afsluiten voordat de uitvoering begint (' op tijd zijn '), er tenminste 6 maanden eerder een programma van eisen moet zijn vastgesteld. Tijdens deze periode stelt de instelling haar offerte op en wordt de onderhandeling tussen gemeente en instelling gevoerd (zie verder hoofdstuk 6). De werkelijkheid is dus anders. Navraag bij de ambtenaren tijdens de interviews leverde op dat velen niet tijdig starten met het maken van het programma van eisen (reden: allerlei andere prioriteiten). Ook constateren we dat het management hier niet echt op stuurt. De beleidsmedewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor hun planning.

Tijdens het onderzoek is niet expliciet aan de orde geweest hoe lang het proces rondom het opstellen van het programma van eisen (van vraag/probleemanalyse tot en met het schrijven van het programma van eisen) gemiddeld duurt. Onze inschatting is dat deze doorlooptijd afhankelijk is van verschillende factoren zoals de prioriteit die gegeven wordt aan dit proces, de kennis en ervaring van de verantwoordelijk beleidsmedewerker en de mate van diepgang van het programma van eisen.

¹⁹ Voor deze analyse zijn in totaal 40 budgetsubsidies met PvE uit 2008 bestudeerd (totaal budgetsubsidies in 2008 is 67).

²⁰ Er is gekeken naar het moment waarop het subsidiecontract in het college is vastgesteld.

Conclusies:

15) Er wordt over het algemeen veel te laat gestart met het maken van een programma van eisen. Daardoor haalt de gemeente de termijn van de subsidieverordening niet (tijdige subsidieaanvraag voor 1 april en tijdige subsidiebeschikking voor 31 december).

16) In slechts 8% van de gevallen is het programma van eisen vastgesteld voor 1 april van het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar.

17) Slechts in 40% van de gevallen stelt het college het programma van eisen een half jaar voor ingang van het subsidiejaar vast. In de meeste van deze gevallen blijkt het haalbaar om de subsidie voor 31 december te verlenen.

18) In 13% van de gevallen wordt een programma van eisen pas vastgesteld in het jaar waarop de (meerjarige)budgetsubsidie betrekking heeft.

Aanbeveling:

11) Zorg ervoor dat programma's van eisen uiterlijk in januari van het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar worden vastgesteld. Het management moet daar nadrukkelijker op sturen.

4.7 De perceptie van gemeente en instellingen t.a.v. programma's van eisen

Sturen op resultaten in het programma van eisen

De meeste instellingen (91%) vonden dat er resultaten in de meest recente PvE's stonden. Deze waren volgens hen ook realistisch (volgens 87%). Het percentage instellingen dat van mening was dat de resultaten ook concrete streefcijfers bevatten is wat lager: 71%. Zowel uit de vrije antwoorden van de enquête als uit de interviews blijkt dat er diverse instellingen zijn die vinden dat het PvE best wat SMART'er beschreven kan worden: "Het kan niet SMART genoeg zijn, als het maar niet detaillistisch wordt", "de resultaten zo duidelijk mogelijk beschrijven (SMART en/of TRILL)". Overigens zijn er ook enkelen die vonden dat opgepast moest worden om de resultaten (danwel prestaties) "al te SMART" te formuleren.

De wethouders dachten vergelijkbaar over de ontwikkeling van programma's van eisen. Allemaal onderschrijven ze het belang van het vroegtijdig sturen via programma's van eisen, omdat het uitdaagt weer opnieuw over het beleidsterrein na te denken. "Er valt goed op te sturen", zo vat een wethouder samen. "Een enorme vooruitgang, vergeleken met de oude subsidiecontracten", meent een ander. "Wel een stap vooruit" verklaart een derde, maar waarschuwt tevens voor de zuigende werking op het doen en laten op de werkvloer: "de ziel van het welzijnswerk mag niet verdwijnen in een technisch-instrumenteel offerteproces". Door het programma van eisen te instrumenteel in te zetten, kan het risico ontstaan van calculerend gedrag van de instellingen. Instellingen zouden afgesproken prestaties op de meest eenvoudige wijze kunnen realiseren waardoor de meest kwetsbare groepen niet meer bereikt worden. Collegen hebben er belang bij dat de juiste vraag wordt gesteld aan de instelling en dat er tegelijkertijd voldoende flexibiliteit behouden blijft om in te kunnen spelen op actualiteiten.

Er wordt wat gevarieerder gedacht over het nut van SMART resultaten. Het beschrijven van een PvE op resultaatniveau i.p.v. op dienstniveau, juichen de wethouders toe (daardoor krijgt de instelling meer kans om een innovatieve oplossing te bedenken). Maar opgepast dient er te worden voor een té instrumentele benadering bij het concretiseren van het resultaat, vinden enkelen. "Het lijkt vooral een format te zijn geworden", zei een wethouder. "Het mag niet te bureaucratisch worden, houd de scherp te erin", verklaarde de ander. Eén wethouder formuleerde het aldus: "ik wil graag sturen via een PvE, maar niet te abstract, maar ook niet te diep". Alle wethouders geven aan het belangrijk te vinden dat de PvE's (en subsidiecontracten) voldoende flexibel zijn, bijv. door 10% vrije ruimte in te bouwen, zoals soms al gebeurt.

Raadsleden gaven in de interviews aan dat het heel veel werk kost om alle PvE's te bekijken; bovendien zijn ze vaak gedetailleerd (op productniveau). Over het algemeen hebben de raadsleden weinig beeld bij de PvE's. Toch vinden ze het overzicht dat opgesteld wordt i.h.k.v. de programmabegroting zinvol (d.w.z. de opsomming van resultaten en prestaties van de MARAP-plichtige instellingen). Afgaande op de uitvoerige bespreking van het PvE wijk- en buurtwerk 2009 op 23 november 2008, hechten meerdere raadsfracties aan SMART geformuleerde resultaten (de streefcijfers in het onderhavige PvE waren nl. nog niet concreet cijfermatig ingevuld).

Het management heeft gemengde ervaringen met de nieuwe offerteprocedure. De één vindt het een goed instrument, omdat het dwingt tot explicieter formuleren wat de gemeente wil: "vroeger was het 't rondpompen van geld". Deze leidinggevende waarschuwt wel voor bureaucrativering: PvE's mogen geen sjablonen van de vroegere subsidiecontracten worden. Een andere manager vindt het grote belang van een PvE dat het dwingt om de goede vraag te stellen. Toch is er ook scepsis. Door het nieuwe systeem zou er meer creativiteit moeten komen, maar daar is maar sporadisch wat van te merken, zo vindt een manager. Een andere leidinggevende ziet wel iets meer innovatie ontstaan. De leidinggevendenden vinden de resultaten in sommige PvE's redelijk concreet beschreven, andere PvE's zouden best wat concreter kunnen. De managers vinden dat de PvE's de integraliteit binnen het werkterrein bevorderen. Er wordt ook meer door de instellingen samengewerkt, iets waar de PvE aan bijdragen.

Vanuit de beleidsmedewerkers zijn verschillende signalen te beluisteren, maar over het algemeen is men gematigd positief. Op sommige terreinen wordt nu meer aan vraaginventarisatie gedaan, en dat is winst. Mede omdat daar ook wijkorganisaties aan mee deden. Het moeten denken in termen van resultaat scherpt het beleidsdenken, en dat wordt door meerderen als positief genoemd. Toch zijn er ook sceptische geluiden, die aangeven dat het voor hun sector (i.c. cultuur) niet veel meerwaarde heeft: hier wordt niet naar de vraag gezocht en sterk geleund op de expertise van de instellingen. Dan vraagt het maken van een

PvE vooral veel tijd, zonder extra meerwaarde. “Door de vaste formats zijn we veel tijd kwijt met de vorm in plaats van met de inhoud”.

Het proces

De beleidsambtenaren werken in het algemeen tamelijk solistisch aan de programma's van eisen. Althans wat de inhoudelijke kant betreft. Daardoor leert men weinig van elkaar. Nieuwe medewerkers krijgen niet altijd begeleiding. T.a.v. financiële zaken verleent het team ISK bijna altijd medewerking.

Beleidsambtenaren steunen wat de financiële kant betreft erg op ISK. Programmamanagers hebben over het algemeen geen rol bij de totstandkoming van de PvE's. Soms doen beleidsmedewerkers een beroep op elkaar, maar dat is sporadisch. In het verleden zijn er een beperkt aantal workshops/bijeenkomsten geweest om te leren omgaan met een PvE, maar dat is recent niet meer voorgekomen.

Het management is soms amper, soms wat meer betrokken bij het opstellen van een PvE. Een leidinggevende gaf aan er vooral op te sturen dat er concrete zaken in het PvE komen te staan, ook al lukt dat niet altijd. De processturing wordt aan de beleidsmedewerkers overgelaten.

Vroeger lukte het andere betrokken afdelingen in de gemeente (gebiedsteams, afdeling Veiligheid) amper om invloed uit te oefenen op de inhoud van de PvE's, maar dat gaat de laatste tijd een stuk beter, zo wordt opgemerkt door deze afdelingen. Steeds vaker gaan beleidsambtenaren na wat andere diensten aan wensen hebben richting de gesubsidieerde instellingen.

Instellingen worden tamelijk intensief betrokken bij de voorbereiding van de programma's van eisen, zo blijkt zowel uit de gehouden enquête als uit de interviews. Van de geënquêteerde instellingen had 87% contact gehad met de gemeente over de gevraagde resultaten in de PvE's. En ze zijn daar over het algemeen goed over te spreken. Het overleg verheldert de vraag van de gemeente, ze krijgen de kans hun mening over het concept-PvE kenbaar te maken en merken dat dat er toe doet.

De betrokkenheid van alle wethouders bij de totstandkoming van het programma van eisen is minimaal. Op het moment dat de wethouder in beeld komt, is het PvE al 'planklaar' voorbereid door de ambtenaren. De meeste wethouders vinden dat een probleem, want dan valt er niet meer te sturen, niet op de vraag of er wellicht toch meervoudig moet worden aanbesteed, en niet op de inhoud. Want alles is al besproken met de instelling. Eén wethouder heeft wat minder problemen met zijn late inschakeling, ook al vindt deze het niet handig: in diverse overleggen gedurende het jaar “is al veel uitgebeend”, en er zijn ook andere beoordelingsmomenten gedurende het jaar (aanwezig zijn van de instelling, samenwerking, aantallen behaald bezoekers, e.d.). De discussie tussen wethouder en ambtenaren beperken zich tot afzonderlijke PvE's. Opvallend is dat er de afgelopen jaren geen dialoog tussen wethouders en management is geweest over de gewenste ontwikkeling van de PvE's (voldoen ze aan onze wensen, sturen we er echt mee?), noch over de procesgang. Volgens één wethouder zijn de programma's van eisen hamerstukken in het college.

De raad kan kennis krijgen van de programma's van eisen, omdat deze in een raadsinformatiebrief worden genoemd. Het is dan aan de raadsleden zelf om ze eventueel te agenderen in de commissie Maatschappij. Tot voor kort werd daar maar sporadisch gebruik van gemaakt. Afgezien van de bespreking van het PvE wijk- en buurtwerk 2009 op 23 november j.l. (nadat enkele raadsleden van de mogelijkheid op de hoogte waren geraakt) is dat deze raadsperiode nog geen enkele keer gebeurd (in de vorige raadsperiode sporadisch). Volgens enkele 'nieuwe' raadsleden omdat ze deze afspraak niet kenden. Volgens een ander omdat raadsleden het belang van een PvE onderschatten. Ook geven raadsleden aan het overzicht niet te hebben: wanneer komen PvE's langs?; hoe kan de inhoud ervan getoetst worden als de huidige situatie niet op het netvlies staat? Er is in zijn algemeenheid onvoldoende zicht op de subsidies, zo valt te beluisteren. Meerdere raadsleden geven aan dat het belang van de PvE's door de raad wordt onderschat. “Het PvE is het beste moment voor de raad om te sturen”, zo verklaarde een raadslid. Overigens zijn de marges om een PvE nog gewijzigd te krijgen in dat stadium niet zo groot meer. Het is immers al met de instelling besproken, heeft het groene licht van het college gekregen, waardoor de instelling al bezig is met het schrijven van de offerte.

Conclusies:

19) *Over het algemeen wordt er overwegend positief gedacht over de betekenis van programma's van eisen. De invoering van PvE's wordt als vooruitgang gezien, vergeleken met de vroegere budgetsubsidies, waarbij weinig vernieuwing te bespeuren viel. Wethouders vinden dat ermee te sturen valt, terwijl raadsleden het belang ervan inzien, maar er de afgelopen jaren weinig mee gedaan hebben. Zowel wethouders als ambtenaren waarschuwen voor het doorschieten in een bureaucratisch instrument.*

20) *Over de vraag of de PvE's voldoende concrete resultaten bevatten, zijn de meningen verdeeld. De meeste instellingen zijn tevreden over het SMART gehalte van de PvE's, de wethouders denken daar genuanceerder over. Ook ambtelijk zijn er verschillende ervaringen: sommigen zien duidelijke vooruitgang, anderen zijn wat sceptischer.*

21) *PvE's worden tamelijk solistisch opgesteld. Veelal zonder inbreng van collega's en zonder al te veel (proces-)sturing vanuit de leiding. Wel is er ondersteuning van de financiële medewerkers.*

22) *Instellingen worden tamelijk intensief betrokken bij de formulering van de PvE's, in tegenstelling tot de wethouders, die meestal pas aan het eind – als het PvE tekstueel al rond is – in beeld komen. De raadscommissie Maatschappij heeft afgelopen raadsperiode pas één keer (nl. recent) een PvE besproken.*

23) *Er is de afgelopen jaren geen dialoog tussen wethouders en management geweest over de gewenste ontwikkeling van de PvE's.*

Aanbevelingen:

12) *Het is wenselijk dat beleidsmedewerkers meer in teamverband aan PvE's werken. En dat nieuwe medewerkers goed geleerd wordt hoe met PvE's om te gaan.*

13) *De programmamanagers zouden zich meer moeten bemoeien met de totstandkoming van de PvE's, daar waar deze een belangrijke invulling geven aan het programma.*

14) *Train beleidsmedewerkers regelmatig in met name het afleiden van resultaten uit het beleid, en het vervolgens verSMARTen daarvan. De mogelijkheden die het TRILL systeem daarvoor biedt zijn nog onvoldoende bekend (resultatencatalogus).*

15) *Betrek wethouders al in de startfase van het ontwikkelen van PvE's; dan kunnen zij sturing geven aan vragen als: meer- of enkelvoudig offreren, welke beleidsthema's moeten meer aandacht krijgen, wat verwacht men niet meer van de instelling, welke resultaten zijn het belangrijkste om te bereiken?*

16) *Bespreek de belangrijkste PvE's voor vaststelling met de raadscommissie. Voor de raad is het PvE het meest belangrijke aangrijpingspunt voor sturing. Wil bespreking in een raadscommissie materieel nog zin hebben, is het wenselijk dat raadsleden tevoren aangeven dat ze een specifiek PvE willen bespreken. Daartoe zou het college n.a.v de programmabegroting kunnen melden welke PvE's er in het nieuwe jaar aan komen, waarna de raadscommissie kan besluiten om één of meerdere PvE's t.z.t. te gaan bespreken. Hiervoor zou dan een voorhangprocedure kunnen gelden. De niet aangemelde PvE's hoeven dan alleen nog ter kennisname naar de commissie te worden gestuurd.*

5. Meervoudige offerteprocedures

5.1 Introductie van de meervoudige offerteprocedures

In het raadsbesluit van 4 juli 2005 over de invoering van de offerteprocedure is opgenomen om 'daar waar dit kan' voortaan uit te gaan van een offerteprocedure waarbij meerdere partijen kunnen offeren. Het beoogde doel hebben we al aangegeven in paragraaf 3.2. Voor de beleidsvelden sociale ontwikkeling, onderwijs & jeugd en zorg & ouderen werd invoering per 1 januari 2007 gepland, voor de andere beleidsterreinen 1 januari 2008.

Het credo was dus voortaan: meerdere partijen kunnen offeren, tenzij...

In het raadsvoorstel van 12 april 2005 waren de volgende redenen aangegeven waarom toch een keuze voor een enkelvoudige onderhandse procedure mogelijk kon zijn:

- als er teveel gemeentelijk kapitaal in de bestaande organisatie zou zitten;
- als de subsidiebeëindiging met de bestaande aanbieder zou leiden tot het wegvallen van vrijwilligers;
- als de wet voorschrijft dat slechts bij een bepaalde gecertificeerde instelling de uitvoering plaats mag vinden;
- als het gaat om een tijdelijke verlenging van het bestaande subsidiecontract of bij meerwerk;
- als er slechts één unieke aanbieder is;
- als er sprake is van spoedeisend karakter.

Het college verwachtte in zo'n 20 tot 30% van de gevallen gebruik te kunnen maken van de meervoudige offerteprocedure, dus ongeveer 20 tot 30 keer.

In december 2005 besloot het college dat marktwerking in ieder geval plaats zou gaan vinden bij:

- het jongeren- en ouderenwerk in Udenhout en de Berkel-Enschot
- wijk- en buurtwerk, jongerenwerk en ouderenwerk in de Reeshof
- beheer V39
- homo-emancipatie
- beginschool 0-6 jarigen
- juridische advisering
- slachtofferhulp
- personenalarmering
- maaltijdvoorziening

Al eerder had het college besloten om een marktprocedure te starten voor:

- beheer wijkcentrum Ypelaer
- antidiscriminatie

Naar aanleiding van het in 2006 gehouden zelfanalyseonderzoek, waarin geconcludeerd werd dat nog minder dan verwacht gebruik was gemaakt van marktwerking (alleen wijkcentrum Ypelaer, antidiscriminatie en homo-emancipatie), ging het college in 2007 nader in op de wenselijkheid en mogelijkheden van marktwerking (notitie van 29 mei 2007).

Daarbij gaf het college aan vast te houden aan het raadsbesluit, maar overwoog tevens dat men marktwerking alleen in wilde zetten als dit zorgvuldig kan worden afgewogen, maar "uiteraard" ook als "stok achter de deur". Het college zag ook "regelmatig goede mogelijkheden om een programma van eisen voor te leggen aan een groep instellingen".

5.2 De keuze voor een enkelvoudige of een meervoudige offerteprocedure

De keuze om al dan niet meerdere offertes te vragen moest voortaan in het programma van eisen zijn gemotiveerd. Dat blijkt in de praktijk ook meestal zo te gaan. Toch komt het nog regelmatig voor dat zonder argumentatie gekozen wordt voor een enkelvoudige onderhandse procedure.

Zowel instellingen als beleidsambtenaren zijn in de beginperiode wegwijds gemaakt met de mogelijkheid van marktwerking. Er zijn indertijd conferenties georganiseerd en ambtenaren hebben in het Handboek offerteprocedures (sept. 2005) handvatten gekregen hoe om te gaan met meervoudige offerteprocedures (o.a. procesbeschrijving van de offerteprocedure en formats voor programma's van eisen).

Voorbeelden van gehanteerde argumenten tegen meervoudige offerteprocedure:

- de organisatie heeft recent een nieuw onderdeel overgenomen; dan is het niet wenselijk om in de startsituatie marktwerking toe te passen (m.b.t. Attak/V39 die onder de Twern kwam);
- het in de markt zetten van één accommodatie vermindert de flexibiliteit om tot verbetering en verruiming van openingstijden te komen die er wel is bij meerdere accommodaties (m.b.t. beheer wijkcentra, 2007-2008);
- de partners van de Twern zijn tevreden over de manier waarop de Twern in de Reeshof functioneert; ook is het jongerenwerk en het ouderenwerk al bij de Twern aanbesteed; bovendien zou meervoudig aanbesteden betekenen dat de nieuwe uitvoerder het zittend personeel moeten overnemen en dat levert geen voordeel op (m.b.t. wijk- en buurtwerk Reeshof en Udenhout & Berkel-Enschot, 2007-2008);
- bestuurlijk is met de instelling eerder overeengekomen in de komende jaren geen grote wijzigingen in het takenpakket door te voeren (m.b.t. maatschappelijk werk, 2008-2011);
- de aanwezige expertise van een instelling en het afbreukrisico bij het overgaan naar een andere instelling (m.b.t. vrouwenopvang, 2008-2011 en maatschappelijk opvang dak- en thuislozen, 2008);
- de kans om het ouderenwerk kwijt te raken is een flinke bedreiging voor de instelling, terwijl die nog geen kans heeft gehad om op andere werksoorten te offeren (m.b.t. ouderenwerk, 2007-2008);
- de samenwerking met de instelling is tot op heden goed verlopen en er is geen andere organisatie met dezelfde kennis en ervaring (m.b.t. vrijwilligersbeleid 2008-2011);
- er zit teveel gemeentelijk (geld)kapitaal in de OBt (m.b.t. bibliotheekwerk, 2007-2010);
- unieke combinatie van activiteiten (m.b.t. beschutte werkplekken, armoedebestrijding en afvalrecycling, 2008 tot 2012).

Opmerkelijk is dat:

- in de opeenvolgende PvE's jongerenwerk geen argumentatie genoemd wordt om tot een enkelvoudige procedure over te gaan, terwijl dat beleidsterrein toch op de nominatie stond aanbesteed te worden;
- in het PvE Zaal 16, 2007-2010, het argument is gebruikt dat de raad zou hebben besloten om voor 2008 in het culturele veld niet meervoudig aan te besteden, en vervolgens de instelling een subsidiecontract voor vier jaar is aangeboden.

Wat opvalt in diverse argumentaties is dat:

- soms gerefereerd wordt aan een aanpalende voorziening van dezelfde instelling, die inmiddels al voor enkele jaren aan die instelling is toegewezen, hetgeen als argument geldt om andere voorzieningen dan ook maar bij die instelling te laten;
- soms gerefereerd wordt naar unieke expertise van instellingen, hetgeen niet nader toegelicht wordt; bovendien zijn er regionaal/provinciaal vaak meerdere aanbieders;
- soms verwezen wordt naar de kans een gunning te verliezen, terwijl er (nog) geen mogelijkheid zou zijn om een gunning van andere diensten te winnen.

Het moge duidelijk zijn dat de optelsom van deze argumenten ertoe leidt dat de gewenste meervoudige offerteprocedure om daarmee de beste aanbieder te kiezen zo nooit op gang zal komen. De achtergrond is, zo leren ons ook de interviews, dat de gemeente het de instelling niet al te moeilijk wil maken en men er vrij makkelijk voor kiest om met de bestaande aanbieder verder te gaan. Nog los van het feit dat bepaalde argumenten reëel zijn (bijv. de verwijzing naar de kapitaalsvernietiging), constateren we dat een reële afweging tegen de achtergrond van de bedoelde voordelen van marktwerking (zie paragraaf 3.2) amper tot niet aangetroffen is.

Overigens vinden de meeste instellingen (73%) vinden dat andere instellingen dan zichzelf niet in staat zijn om een adequaat antwoord (aanbod) te geven op de gevraagde resultaten vanuit de gemeente. Als motivering wordt vaak genoemd dat zij de enige instelling zijn met ervaring en expertise (zie de antwoorden op de open vraag in de survey). De vraag is of dat klopt. Het feit dat de instelling tot op heden de enige aanbieder is, betekent nog niet dat er geen andere instellingen zouden zijn met vergelijkbare achtergrond of potentie.

Op basis van het voorgaande is het niet verwonderlijk dat de afgelopen vier jaren niet 20% a 30% van de budgetsubsidieverstrekkings (dus tussen de 20 en 30) via de meervoudige offerteprocedure is gegaan, zoals aanvankelijk in 2005 werd gedacht, maar slechts vier (en daar telt er dan nog een uit 2004 in mee):

- theater de Vorst (2004)
- beheer wijkaccommodatie de Ypelaer (2005)
- homo-emancipatie (2006)
- antidiscriminatiebureau (2006)

In de volgende paragraaf wordt dieper ingezoomd op drie van deze offertetrajecten.

We constateren overigens dat het college van B&W op 8 december 2008 besloot om het programma van eisen voor Beeldende kunsteducatie, beheer Wilhelminapark 53 meervoudig ondershands aan te besteden. Vier instellingen zijn uitgenodigd om te offren. Deze procedure loopt nog.

Conclusies:

1) Er is in het verleden een scala aan argumenten gebruikt om niet tot meervoudige offerteprocedure over te gaan; voor een deel zijn deze argumenten kwetsief en is nagelaten een afweging met de voordelen van marktwerking te maken.

2) De afgelopen vier jaar is slechts mondjesmaat gewerkt met meervoudige offerteprocedures, in ieder geval veel minder dan vooraf de bedoeling was.

5.3 Toepassingen van meervoudige offerteprocedures

Meervoudige offerteprocedure Theater De Vorst

Naar aanleiding van het faillissement van de Tilburgse Kunststichting besloot het college om in het najaar 2004 theater De Vorst openbaar aan te besteden. Via een beperkte aankondiging daarvan (via de Tilburgse Koerier) werden organisaties uitgenodigd te offren voor zowel het theaterprogramma en/of de horecafunctie. Het programma van eisen beschreef de gewenste functie op het gebied van presentatie, productie en ontmoeting, waarvan alleen de functie presentatie SMART was geformuleerd in gewenste aantallen voorstellingen per genre, aantallen producties en aantallen bezoekers. Een maximaal subsidie van € 400.000. Vijf organisaties dienden een offerte in, waarna met alle instellingen een gesprek werd gevoerd om deze toe te lichten. Drie offertes werd door een extern bureau inhoudelijk en financieel getoetst. Met de indieners van de twee meest kansrijke offertes werd een vervolgesprek gevoerd, waarna in de collegenota de vijf organisaties en hun offertes werden beoordeeld aan de hand van de gunningcriteria. Twee ervan voldeden (in belangrijke mate) aan het programma van eisen, de overige niet. Het college nam op 14 december 2004 het besluit om te kiezen voor het plan van Stichting de Nieuwe Vorst. Deze organisatie werd gevraagd het plan verder uit te werken. Opmerkelijk was dat deze organisatie een "ideaalplaatje", met een benodigd subsidiebedrag van € 500.000 had ingediend. De maanden erop volgden er onderhandelingen, zowel gericht op het omlaag brengen van het gevraagd subsidiebedrag, als vanwege de geplande verbouwing en de invulling van de horecafunctie. Op 19 juli 2005 waren deze afgerond en besloot het college een subsidiecontract te verlenen aan De NWE Vorst, voor de jaren 2005 (€ 400.000), 2006 (€ 400.000) en eerste half jaar van 2007 (€ 200.000). Het bijbehorende subsidiecontract bepaalde dat de reguliere producten die bij de subsidie hoorden slechts gedeeltelijk hoefden te worden gerealiseerd (dit vanwege het niet optimaal kunnen gebruiken van het pand vanwege de verbouwing). Ter vergelijking: het budgetsubsidie voor 2008 bedraagt € 581.584

Opmerkingen bij dit offertetraject:

- Gelet op de diverse eisen die aan de aanbieder werden gesteld (financieel en organisatorisch solide, aantoonbare ervaring, e.d.), had eerder voor de hand gelegen dat voor een openbare offerteprocedure met voorgaande selectie was gekozen (i.p.v. openbare offerteprocedure zonder selectie).
- Het collegebesluit van 14 december 2004 was niet juist omdat men "besloot te kiezen voor het plan van st. De NWE Vorst", terwijl de offerte uitging van een veel hoger subsidiebedrag (€

- 100.000 meer) dan er als uitgangspunt gold, terwijl de andere aanbieder (die aan de eisen voldeed) daar wel binnen bleef.
- Het genoemde max. subsidiebedrag was incl. de geraamde huur van € 60.000. Die bleek in febr. 2005 echter € 153.000 te gaan worden na de verbouwing. Dat zou leiden tot een verhoging van het subsidiebedrag in 2008 met € 90.000. Op zich gerechtvaardigd vanwege het feit dat de gemeente bouwheer was en compensatie van (extra) huur een (overigens niet beschreven) uitgangspunt.
 - De st. De NWE Vorst heeft vanaf de offerte altijd duidelijk aangegeven dat het programma van eisen niet uit was te voeren met 4 ton. Dat leidde tot onderhandelingen resulterend tot het tijdelijk terugdringen van de kosten over de jaren 2005 – medio 2007. Opvallend was dat de stichting het volledige subsidiebedrag kreeg maar daarvoor slechts een deel van de prestaties hoefde te realiseren. Feitelijk kreeg de stichting dus te veel, in relatie tot het uitgangspunt (nl. 4 ton voor alle prestaties)
 - De verbouwing leidde tot enige functieverandering. De NWE Vorst gaf aan bepaalde prestaties uit het PvE/subsidiecontract niet (meer) voor het bedrag van 4 ton te kunnen realiseren. De gemeente stemde daarom in met een subsidieverhoging van € 54.000 t.b.v van het 'makelaarshuis centraal', hetgeen ongeveer de optelsom was van prestaties die al in het oorspronkelijk PvE stonden. Materieel gezien heeft dus De NWE Vorst daarmee toch een substantiële subsidieverhoging gekregen bij de start in het verbouwde pand.

Conclusies:

3) Er is bij de offerteprocedure theater de Vorst in strijd gehandeld met een der uitgangspunten van meervoudig offrenen, nl. dat de gunning plaatsvindt conform de gunningscriteria. Materieel gezien heeft De NWE Vorst over alle jaren meer budget gekregen (c.q. minder hoeven te presteren) dan het oorspronkelijke PvE aangaf, hetgeen betekent dat er achteraf geen 'playing level field' bleek te zijn met gelijke concurrentiekansen.

4) De gemeente liep daardoor ook een groot risico, aangezien ze zwak zou hebben gestaan wanneer de andere partij, die ook aan het PvE voldeed, de besluitvorming had aangevochten.

Meervoudige offerteprocedure bij beheer wijkaccommodatie de Ypelaar

Eind 2004 besloot het college op kleine schaal ervaring op te doen met meervoudige offerteprocedures, en koos – op verzoek van de raad - voor een pilot beheer. Van wijkcentrum de Ypelaar was bekend dat daarvoor best belangstelling zou zijn bij meerdere aanbieders.

Men koos voor een openbare aanbestedingsvorm met voorselectie en maakte dat bekend via het Brabants Dagblad. Tevens werd het programma van eisen voor de jaren 2006 – 2009 naar een aantal potentiële gegadigden gestuurd. De procedure van het offertetraject was uitvoerig beschreven. Het programma van eisen, dat het college op 19 april 2005 vaststelde, bevatte uitgebreide eisen voor de exploitant en kende drie functies die uitvoerig beschreven waren: ruimte en faciliteiten bieden voor activiteiten, schoonmaak en onderhoud. Het beheer zou gegund worden aan die organisatie die binnen de beschikbare te stellen subsidie en de eisen van het programma van eisen de meest aantrekkelijke openingstijden voor bewonersactiviteiten zou organiseren.

Er kwamen drie aanmeldingen binnen, hetgeen reden was om af te zien van de voorselectie. Er werd voor de drie gegadigden een informatiebijeenkomst gehouden. Uiteindelijk kwamen er twee offertes binnen, één van de Twern en één van een consortium, waarin ook de Twern participeerde. Hoewel beide offertes aan de eisen voldeden, lag aan de offerte van het consortium een bredere visie op het centrum ten grondslag en deze had ook aantrekkelijke toekomstmogelijkheden, althans volgens het collegevoorstel dat beide offertes met elkaar vergeleek. Maar er zat wel uitdrukkelijk de optie van aankoop van het gebouw (dat van de gemeente is) aan gekoppeld, iets dat een risico met zich bracht voor de gemeente en dus onderzocht moest worden, hetgeen tijd zou vergen. In het collegevoorstel werd daarom voorgesteld om "de intentie uit te spreken" om de opdracht te gunnen aan de combinatie. Vanwege het onderzoek zou daarom een overgangperiode wenselijk zijn. In die periode zou het beheer wel gegarandeerd moeten zijn dat in beide offertes door de Twern zou worden verzorgd.

Deze redenering werd gevolgd door het college dat op 11 oktober 2005 besloot om het beheer van de Ypelaer voor 2006 aan de Twern te gunnen. Het consortium werd verzocht om hun ideeën te concretiseren voor na 2006. Kort daarna werd de Twern een budgetsubsidie toegekend. In het voorjaar van 2006 bleek er geen nieuw plan van het consortium te komen, waarna de Twern een subsidiecontract kreeg voor de jaren 2007-2010.

Opmerkingen bij dit subsidietraject:

- De offerteprocedure was heel adequaat opgezet, met een duidelijke scheiding tussen selectie- en gunningscriteria; ook de procedure was prima in orde.
- Het is tegen de aanbestedingsregels om, indien het programma van eisen voor enkele jaren geldt, één organisatie de opdracht te gunnen voor één jaar, en tegelijkertijd de andere de kans te geven het jaar erop met een beter plan te komen. In het interview hierover verklaarde de Twern dat het juridisch gezien geen schoonheidsprijs verdiende, maar men vond het wel een politiek slimme oplossing.

Conclusies:

5) Er is bij de offerteprocedure beheer de Ypelaer in strijd gehandeld met een der uitgangspunten van meervoudig offrenen, nl. dat de gunning plaatsvindt conform de gunningscriteria. In dit geval had aan de Twern meteen een meerjarig budgetsubsidie verleend moeten worden. Hier was geen risico voor de gemeente aangezien de Twern ook participeerde in het concurrerende consortium.

6) Overigens was het procedureel een prima doorlopen offertetraject.

Meervoudige offerteprocedure homo-emancipatiebeleid

Het college besloot begin 2006 om een meervoudige, onderhandse offerteprocedure te starten voor homo-emancipatie en daartoe het COC (die tot dan toe als enige subsidie had ontvangen) en de nieuwe organisatie Embrace Pink uit te nodigen. In het PvE werd gevraagd om een aanbod op drie thema's en de participatie in diverse evenementen. Beide organisaties dienden een offerte in en hadden een gesprek met de gemeente ter toelichting daarvan, waarna het college op 2 juni 2006 besloot de activiteiten aan Embrace Pink te gunnen. Op twee van de drie in het PvE genoemde gunningscriteria kwam Embrace Pink nl. beter uit de verf.

Vervolgens werd voor Embrace Pink een subsidiecontant gemaakt, dat een looptijd had van andere half jaar. De budgetsubsidie bedroeg voor juli-dec. 2006: € 7.792 en voor het jaar 2007: € 15.585.

Voor het subsidiejaar 2008 is het budgetsubsidie omgezet in een waarderingssubsidie voor Embrace Pink.

Conclusie:

7) Ofschoon het een erg gering subsidie betrof, is gekozen voor een meervoudige offerteprocedure. Deze is procesmatig correct verlopen.

5.4 Enkele procedurele aspecten m.b.t. meervoudige offerte procedures

Meervoudige offerteprocedure binnen het publiekrecht

Er is in het raadsvoorstel van juli 2005 aangegeven dat de indiening van de offerte wordt gezien als een subsidieaanvraag en de gunning daarvan als een subsidiebeschikking. M.a.w. de meervoudige offerteprocedure vindt plaats binnen het publiekrechtelijk kader van de Algemene wet bestuursrecht en de Subsidieverordening. In de praktijk blijkt dat inderdaad de regels van de Subsidieverordening worden toegepast.

Termijnen bij meervoudige offerte procedure

In de Subsidieverordening is ten behoeve van de meervoudige offerteprocedure geen specifieke termijn genoemd voor de uiterlijke datum van subsidieverlening c.q. gunning. In het geval van een meervoudige offerteprocedure zijn er partijen die de subsidie niet zullen ontvangen ('afvallers'). Er dient een redelijke

termijn te zitten tussen het uiterlijke gunningsmoment en de ingang van het subsidiejaar. Het zou als 'onbehoorlijk' kunnen worden opgevat wanneer 'afvallers' - met name de instelling die tot dan toe de subsidie ontvangt - in een te laat stadium geconfronteerd worden met subsidieverlening aan een andere partij. Anders kan bijv. de 'zittende' uitvoerder zodanig dat in tijdsnood geraken dat deze geen maatregelen meer kan nemen om de activiteiten stop te zetten en maatregelen kan nemen ten aanzien van in dienst zijnd personeel.

Geen onderhandeling mogelijk bij een meervoudige offerteprocedure

In het programma van eisen dienen de gestelde inhoudelijke eisen duidelijk vermeld te staan, inclusief de criteria op basis waarvan de gunning wordt gedaan. In alle drie de onderzochte gevallen waren dergelijke gunningscriteria aanwezig, al waren die niet in alle gevallen even concreet.

Bij deze procedure horen geen (nadere) onderhandelingen. Op basis van de ingediende offertes dient de gemeente een besluit te nemen en de opdracht toe te wijzen, louter op basis van de gunningscriteria. Het te verlenen budgetsubsidie (en daarmee ook het subsidiecontract) dient vrij mechanisch afgeleid te kunnen worden uit de gegunde offerte. In de toelichting van het raadsbesluit tot wijziging van de Subsidieverordening (juli 2005), i.c. inzake het laten vervallen van de overlegbepaling, is expliciet vermeld: "Waar er sprake is van meerdere concurrerende offertes is dit [nl. een onderhandelingstraject – toevoeging onderzoekers] in het algemeen zelfs niet toegestaan; beoordeling van de offertes dient dan zonder verder onderhandelingen plaats te vinden op basis van de ingediende offertes aan de hand van de vooraf vastgestelde gunningscriteria." Zoals we zagen in de vorige paragraaf, is tegen deze regel gezondigd bij de offerteprocedure De Vorst.

Conclusies:

8) De (publiekrechtelijke) regels van de Subsidieverordening zijn van toepassing op de meervoudige offerteprocedure. Er ontbeert een specifieke bepaling m.b.t. tijdige gunning/subsidieverlening.

9) Er wordt gebruik gemaakt van gunningscriteria. In één geval heeft na de gunning nog een onderhandeling plaatsgevonden, hetgeen niet past binnen de regels voor meervoudige offerteprocedures.

Aanbevelingen:

1) Maak een Handleiding voor het werken met meervoudige offerteprocedures, waarin alle relevante items worden beschreven en van voorbeelden/formats worden voorzien: de verschillende offertevormen met hun voor- en nadelen, de bekendmaking, de procedure, de mogelijke uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen, de mogelijke gunningscriteria en de wijze van gunning.

2) Zorg voor een zodanig traject bij een meervoudige offerteprocedure dat de gunning tijdig (bijv. uiterlijk juni t-1) plaats kan vinden zodat er sprake is van een redelijke termijn dat alle betrokkenen op de hoogte zijn van het al dan niet krijgen van een budgetsubsidie in het komende subsidiejaar.

3) Zorg er voor dat de te verlenen budgetsubsidie (en daarmee ook het subsidiecontract) vrij mechanisch afgeleid kan worden uit de gegunde offerte.

4) Pleeg altijd een juridische check t.a.v. de gunningsbesluiten en de nazorg ervan.

5) Indien er sprake is van een zich nog te ontwikkelen object van de offerteprocedure (zoals een verbouwing van een pand, of een visie op een deelaspect van het programma van eisen), maak deze ontwikkeling eerst af vooraleer over te gaan tot een meervoudige offerteprocedure.

5.5 De perceptie over het al dan niet meervoudig offreren

Tijdens de interviews is de vraag gesteld aan alle betrokkenen binnen de gemeente waarom er zo weinig meervoudige offerteprocedures voorkomen en of dat anders zou moeten.

De beleidsmedewerkers refereren voornamelijk aan de argumenten die genoemd worden in de PvE's (zie paragraaf 5.2), zoals: de instelling heeft veel in de impuls wijken geïnvesteerd en daar zijn we tevreden over; de instelling heeft veel relaties in het veld en daarmee opgebouwde kennis; de instelling is de enige met deze expertise.

Vanuit het gemeentelijk management komen dubbele signalen: enerzijds zou het goed zijn om de instellingen scherp te houden, anderzijds kan een nieuwe aanbieder tot problemen leiden in de keten van voorzieningen. Vaak worden er gelegenheidsargumenten gebruikt om het niet te doen. Ook mist men politiek draagvlak voor concurrentiebevordering in het veld.

Tussen de wethouders zijn er verschillen te constateren.

De ene wil het middel van meervoudige offerteprocedure boven de markt houden en het af en toe beproeven. De cases De Vorst en homo-emancipatie tonen aan dat het instellingen scherp houdt, terwijl de aanbesteding huishoudelijke werk (privaatrechtelijk) leidde tot te lage inschrijvingen.

Een andere wethouder wijst er op dat het gezond is om monopolies te doorbreken, maar dat er geen wonderen van verwacht moeten worden. In principe geen bezwaar, maar vooral als het niet goed gaat.

De derde wethouder geeft aan dat het méér moet gebeuren, en vindt het niet goed dat van de aanvankelijke lijst weinig terecht is gekomen. De vierde tenslotte is geen voorstander van marktwerking: een nieuwe partij binnenhalen duurt 2 jaar voordat dit uitbetaalt. Deze wethouder gelooft niet in de kwaliteitsverbetering die marktwerking op zou moeten leveren. De voorbeelden die wethouders noemen waar meervoudige offerteprocedures plaats kunnen vinden zijn: CBV, emancipatiewerk, jongerenwerk, welzijnswerk en jeugdgezondheidszorg/pluspakket (overigens geen subsidie, maar gemeenschappelijke regeling).

De meeste interviewde raadsleden zijn (gematigde) voorstanders van marktwerking, m.n. omdat de gemeente het nu de instellingen te makkelijk maakt – marktwerking zorgt voor enige druk. Aan de andere kant alleen doen als het een prijs/kwaliteitverbetering laat zien, zonder dat de verhoudingen in de stad stuk gaan, vindt een raadslid.

Instellingen wijzen er soms op dat zij de enige aanbieder zijn. Een instelling meent dat marktwerking veel gedoe en weinig resultaat op levert. Een andere instelling heeft er geen problemen mee, terwijl een andere zegt dat er wel mogelijkheden zijn, maar dat opgepast moet worden dat jarenlange goede samenwerking stuk kan worden gemaakt. Enkele van de geïnterviewde organisaties zijn in de loop der tijd ook voor andere gemeenten gaan werken, terwijl sommige andere dat al vanouds deden (regionale voorziening). In de survey is aan alle instellingen gevraagd of er ook andere organisaties zijn die een adequaat antwoord kunnen geven op de gevraagde resultaten van de gemeente. Acht op de dertig vindt van wel, de overige 22 niet.

Conclusie:

10) De meningen over het al dan niet toepassen van meervoudige offerteprocedures zijn heel divers. De beleidsambtenaren en instellingen, die tezamen het voortouw hebben in de afspraken over het PvE, zijn overwegend negatief. Wethouders, raadsleden en ambtelijk management zien marktwerking over het algemeen wel als reële mogelijkheid om de instellingen scherp te houden.

Aanbevelingen:

6) Heropen de discussie over de voor- en nadelen van meervoudige offerteprocedures.²¹ Door de voordelen beter te benutten en mogelijke nadelen te voorkomen, zou de gemeente in meer gevallen over kunnen gaan tot meervoudige offertes, al dan niet in combinatie met integrale PvE's (dus niet op instellingsniveau).

7) Gelet op het feit dat er in de gesubsidieerde sectoren in Tilburg maar weinig voorbeelden zijn, is het leerzaam ook de ervaringen (zowel in negatieve als positieve zin) van andere sectoren binnen de gemeente met aanbesteden van sociale voorzieningen (re-integratie, inburgering) en van andere gemeenten die veelvuldig marktwerking toepassen in de sociale sector hierbij te betrekken.

²¹ Zie hierover uitgebreid: 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 7-1-1 t/m 7-1-60 (juli 2005).

Hoofdstuk 6

Offerte, onderhandeling en subsidiecontract

6.1 De subsidieaanvraag (offerte)

Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij een aantal subsidieaanvragen (van instellingen met wie interviews zijn gehouden) inhoudelijk onderzocht. De subsidieaanvraag is geregeld in art. 6 van de Subsidieverordening. Deze moet vóór 1 april van de jaar voorafgaande aan de subsidieperiode worden ingediend (tenzij in het programma van eisen een andere datum wordt genoemd), en moet bestaan uit:

- (a) een activiteitenplan, met daarin meetbare prestaties, de beoogde effecten²² en de relatie met het gemeentelijk beleid
- (b) een begroting (hiervoor zijn 2 modellen voorgeschreven)
- (c) een voorzieningenplan
- (d) enkele documenten bij de eerste subsidieaanvraag

Voor dit onderzoek zijn alleen de onderdelen (a) en (b) relevant.

Zoals we reeds in paragraaf 4.6 zagen, komt het slechts sporadisch voor dat, indien een programma van eisen voorafgaat aan de subsidieaanvraag, dit programma vóór 1 april wordt vastgesteld door het college, laat staan dat de subsidieaanvraag vóór deze datum kan worden ingediend door een instelling. Uit de survey is gebleken dat de meeste instellingen (85%) voldoende tijd hebben gekregen om een subsidieaanvraag in te dienen.

Wij hebben de activiteitenplannen en productenbegrotingen onderzocht van de instellingen met wie wij interviews hebben gehouden.

6.1.1. De doorvertaling van een programma van eisen in een activiteitenplan

Over het algemeen zijn de betrokken beleidsambtenaren tevreden over de vertaling van het PvE in het activiteitenplan. Over de punten waarop een instelling een andere invulling geeft aan hetgeen gevraagd wordt door de gemeente vindt normaliter een gesprek plaats – de onderhandeling over het subsidiecontract. Ook uit dossieronderzoek blijkt dat de activiteitenplannen een redelijk goede vertaling zijn van hetgeen in het PvE stond opgenomen. Het feit dat de PvE's voor een belangrijk deel op dienstniveau zijn ingevuld zal daar niet vreemd aan zijn.

In enkele gevallen wordt door de beleidsambtenaar zeer precies bijgehouden (op dienstniveau) welke voorstellen van de instelling niet meegenomen worden in het subsidiecontract, en welke daar juist bij moeten komen. Dat zien we bijv. bij het jongerenwerk voor 2008, mede in relatie tot de flexibele ruimte. In de beleidsnota behorende bij de subsidiecontracten 2009-2011 voor het maatschappelijk werk en het maatschappelijk werk in de buurt is heel concreet aangegeven welke afwijkingen er in het subsidiecontract worden opgenomen n.a.v. het activiteitenplan van de instelling en de onderhandeling daarover. Dit zijn twee goede voorbeelden waarbij transparant is gemaakt in hoeverre PvE en activiteitenplan met elkaar sporen en wat de uitkomst daarvan was voor het subsidiecontract. Bij veel andere dossiers is dat veel minder duidelijk en transparant gemaakt.

Over de mate dat instellingen onder het regime van programma's van eisen innovatiever bezig kunnen zijn of tot een andere aanbod dan voorheen komen, zijn de meningen verdeeld. Zoals uit de schriftelijke enquête bleek, meent een (grote) minderheid van 42% van de instellingen dat zij innovatiever bezig kunnen zijn sinds de introductie van het PvE. Slechts een derde deel van de instellingen zegt dat de introductie van het PvE geleid heeft tot een andere aanbod van diensten. Bij tweederde is er dus niet veel nieuws onder de zon. Dit is ook afleesbaar uit de activiteitenplannen en de subsidiecontracten. Voor veel instellingen wordt voortgeborduurd op het dienstenaanbod dat de instelling al deed.

²² Hiermee wordt eigenlijk het 'resultaat' bedoeld, zoals beschreven in paragraaf 4.3

De activiteitenplannen van de onderzochte instellingen zijn goed gestructureerd.

Bijvoorbeeld Huis in de Bocht heeft per dienstencluster de volgende elementen beschreven: doelstelling, doelgroep, activiteiten, duur, relatie met kwaliteitshandboek en relatie met AWBZ. De openbare bibliotheek werkt met de clusterindeling: kennis en informatie, ontwikkeling en educatie, kunst en cultuur, lezen en literatuur, en ontmoeting en debat.

De bibliotheek heeft een groot aantal kwaliteitsnormen opgenomen, afgeleid van gebruikersonderzoek en certificering.

De activiteitenplannen van de Twern zijn volgens de TRILL-methode beschreven. D.w.z. dat elke activiteit (dienst) wordt onderverdeeld in modules, waaraan een aantal uren per module is gekoppeld. Het Dienstenboek van TRILL (opgesteld t.b.v. de B5 en Maastricht) maakt het mogelijk om het aantal uren per module te bepalen aan de hand van modaliteiten, die de zwaarte van de module aangeven. Het voordeel van deze systematiek is dat het zowel een goed inzicht biedt in hetgeen de instelling per activiteit onderneemt, maar ook dat activiteiten, met dezelfde modules, vergeleken kunnen worden. Dat maakt de offerte zeer transparant. In eerste instantie is het TRILL Dienstenboek gemaakt voor (brede) welzijnsinstellingen, maar de brede beschrijving van de 14 diensten en 37 modules²³ maakt het ook goed toepasbaar voor vergelijkbare instellingen, die sociaal-agogisch werk doen.

Conclusies:

- 1) Over het algemeen zijn de activiteitenplannen van de instellingen een redelijk goede vertaling van de PvE's die daaraan ten grondslag liggen. Niet over de hele linie is die doorvertaling overigens transparant uit de documenten af te leiden.*
- 2) Bij een minderheid van de instellingen is er – naar eigen zeggen – sprake van een ander dienstenaanbod en toegenomen mogelijkheden om innovatief bezig te kunnen zijn.*
- 3) De producten en diensten van de instellingen zijn over het algemeen voldoende concreet (SMART) beschreven.*

Aanbevelingen:

- 1) Geef bij de besluitvorming aan in hoeverre een activiteitenplan afwijkt van het PvE (dit zou een verplichting voor de instelling moeten zijn) en in welke mate het concept-subsidiecontract dat aan het college wordt voorgelegd afwijkt van het PvE (verantwoordelijkheid van de beleidsmedewerker). Dit ten behoeve van een transparante besluitvorming.*
- 2) Bezie in hoeverre je de TRILL-systematiek, m.n. het gebruik van het TRILL Dienstenboek, ook kunt toepassen voor meer instellingen dan alleen de Twern.*

²³ Het aanvankelijke Dienstenboek (juni 2006) kende veel meer modules, nl 58, maar dat bleek veel te veel. Door indikking zijn vergelijkbare modules ineengeschoven.

6.1.2. De financiële vertaling in een productenbegroting

In de afgelopen periode is er bij diverse instellingen duidelijke vordering gemaakt met het ontwikkelen van een productenbegroting. De productenbegrotingen van de onderzochte instellingen waren over het algemeen prima in orde.

De onderzochte productenbegrotingen hadden (bijna allemaal) de volgende elementen:

- een doorrekening van kosten (en eventueel inkomsten) op dienst (product-)niveau of voor een cluster van diensten
- een onderscheid tussen directe en indirecte kosten
- een relatie tussen aantallen fte's en de kosten daarvan

Bij sommige productenbegrotingen zit geen vergelijking bij met de begroting van het jaar ervoor, bij andere wel, maar dan weer niet op productniveau. Een vergelijking met de rekening van het jaar ervoor troffen wij nergens aan. Soms troffen we ook een vergelijking aan met benchmarkgegevens. Bijv. een vergelijking met landelijke normen voor kinderopvang (in offerte Huis in de Bocht). Soms waren er ook doelmatigheidskengetallen opgenomen in de offerte, bijv. het bezettingpercentage in de offerte van Huis in de Bocht. Sommige instellingen hanteren een risico-opslagpercentage (de gemeente laat dat tot op zekere hoogte toe), anderen doen dat niet.

Het maken van een productenbegroting is geen sinecure voor de instellingen, zeker niet als gedetailleerd inzicht wordt gegeven in de kostenopbouw van de prestaties. In bepaalde gevallen kort het de instelling zelfs extra (hoogwaardige) menskracht om aan een dergelijke geavanceerde manier van begroten en administreren te kunnen voldoen, waarbij opgemerkt dient te worden dat dit toegenomen inzicht primair de kostenbeheersing van de instelling zelf ten goede zal komen en secundair voor de gemeente relevant is. Tijdens de diepte-interviews hebben sommige instellingen aangegeven dat de productenbegroting voor hen een meerwaarde heeft, vanwege het toegenomen inzicht op dienst- en productniveau.

Conclusie:

4) De onderzochte instellingen hanteren allemaal een vorm van productenbegroting, die goed inzicht biedt in de kostenopbouw per product of cluster van producten.

6.2 De beoordeling van de subsidieaanvraag en onderhandeling daarover

Instellingen ervaren dat er over het algemeen meer en intensiever gesproken wordt over de financiële kant van de offerte dan over de inhoudelijke kant. Zo schrijft een instelling in de aanbiedingsbrief bij de offerte 2008: "Wij betreuren dat er zoveel energie is gegaan naar het financiële inzicht. Over de inhoud van het werk heeft, onder tijdsdruk, slechts een behoudende gedachtwisseling plaats kunnen vinden". Overigens had dit m.n. te maken met de introductie van een productenbegroting bij deze instelling.

Instellingen ervaren het gesprek met de gemeente over de subsidieaanvraag over het algemeen als (redelijk) constructief: 77% van de instelling vindt dat namelijk. Slechts 10% ervaart het overleg als weinig constructief. Over het algemeen ervaren de betrokkenen, zowel de beleidsmedewerkers als de instellingen niet dat er veel te onderhandelen valt. Een minderheid van de instellingen vindt dat er grote onderhandelingsruimte is t.a.v. de volgende aspecten, nl. over de resultaten (35%), de kostprijs (14%), de kwaliteit van de diensten (36%), het aantal diensten (29%). Slechts t.a.v. de soort diensten ervaren meer instellingen een grote onderhandelingsruimte (47%). Deze perceptie dat er niet zo veel te onderhandelen valt, komt voor een belangrijk deel omdat via de PvE's al e.e.a is voorgestructureerd (en daar is meestal ook al intensief overleg over geweest), maar ook omdat de offertes van de instellingen over het algemeen maar weinig afwijken van wat voorheen gedaan werd. Ook het feit dat het budget tevoren door de gemeente is bepaald, maakt dat er weinig te onderhandelen valt over eventuele hogere prestaties van de zijde van de instelling.

Het komt soms voor dat er meerdere subsidieaanvragen van dezelfde instelling op verschillende momenten worden beoordeeld (en soms tot afwijkende subsidievormen leiden). Dat doorkruist ons inziens een integrale afweging van prestaties en middelen. Bovendien wordt het moeilijke traceerbaar welke kosten van de instelling waar zichtbaar worden gemaakt (met de kans op dubbele financiering).

Zo zien we dat bijvoorbeeld Contour verschillende soorten subsidies (twee budgetsubsidie en drie incidentele subsidies in 2008) ontvangt (via de dienst Beleidsontwikkeling). Daarnaast ontving Contour een geldstroom vanuit de gemeente voor het inkooptraject van inzetbanen (via de dienst Publiekszaken). Het is heel goed mogelijk dat de subsidiestromen elkaar (deels) inhoudelijk overlappen. Zo ontvangt Contour in het kader van 'Taal en Participatie' een incidentele subsidie voor trajecten vrijwilligerswerk-op-maat voor anderstaligen. In de budgetsubsidie zijn ook afspraken gemaakt over 'vrijwilligerswerk op maat' (o.a. voor inburgeraars). De (incidentele) meerjarige subsidieverlening in het kader van '1001 kracht' en 'taalcoaches' richt zich eveneens op taal- en participatieprojecten voor anderstaligen.

Er worden dus vanuit verschillende gemeentelijke 'loketten' (lees: afdelingen) subsidies verleend waardoor het totaaloverzicht lastig te behouden is en getwijfeld kan worden aan een integrale (inhoudelijke) afweging. Ook de verantwoording gebeurt 'gefragmenteerd' per subsidie. Het is daarnaast de vraag of de 'overheadkosten' van de organisatie over verschillende subsidie(contracten) evenredig worden versleuteld.

6.3 De subsidiebeschikking en het subsidiecontract

Subsidiebeschikking en subsidiecontract zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De beschikkingsbrief geeft het formele recht op subsidie, terwijl in de bijlage ervan (het subsidiecontract) de inhoudelijke verplichtingen voor de instelling zijn opgenomen.

6.3.1. De subsidiecontracten

De subsidiecontracten (= het inhoudelijke deel van de subsidiebeschikking) maken een zeer gestructureerde indruk. Er wordt gewerkt met een format waarin de volgende zaken aan de orde komen: looptijd van het contract, relatie met een PvE, beoogd effect, resultaten, doelgroepen, subsidiebudget (met eventueel een opbouw ervan), producten en aantallen, kwaliteitseisen, subsidievaststelling en afrekening, en diversen. In feite gaat het subsidiecontract over de verplichtingen die voor de instelling gelden bij het uitvoeren van haar activiteiten. De resultaten zijn meestal dezelfde als al in het PvE waren afgesproken. Soms worden er elementen toegevoegd op verzoek van een instelling. In het subsidiecontract jongerenwerk 2007-2008 wordt gemakshalve voor de resultaten verwezen naar het PvE.

Concrete diensten en producten

De producten zijn over het algemeen duidelijk omschreven en voorzien van aantallen producten met vaak ook het bereik ervan (aantallen deelnemers, klanten). Daarmee zijn de meeste producten voldoende concreet. Maar zeker niet in alle gevallen zijn er cijfermatige afspraken gemaakt (en blijft het bij 'preventieve voorlichtingen' o.i.d.). In bijna alle gevallen worden in het subsidiecontract de producten en diensten integraal opgenomen. Dat is niet gebeurd in het subsidiecontract jongerenwerk 2007-2008. Daarin wordt verwezen naar het Dienstenschema 2007 en 2008 dat de instelling heeft opgesteld. Gelet op het grote aantal diensten is dit begrijpelijk. Opmerkelijk is dat de het subsidiecontract 2007-2009 met het TOG veel minder concreet is, voor wat de producten betreft, dan de offerte van de instelling was. Hierin stonden per productencluster meetbare producten en aantallen bereik die in het subsidiecontract ontbreken. Opvallend is verder dat er in dat betreffende subsidiecontract sterk gestuurd wordt op throughput (aantallen uren) i.p.v. op aantallen producten.

Weinig resultaatafspraken

Opvallend is wel dat er in de meeste contracten niet of slechts summier (en dan vaak alleen kwalitatief) per product of dienst is aangegeven welk resultaat met de dienst behaald dient te worden. Goede voorbeelden:

- Subsidiecontract ouderenwerk 2007-2008: 50% van de ouderen leest een flink deel van de aangeboden informatie; 70% van de lezers vindt de aangeboden informatie nuttig; 80% van de ouderen vindt de dag van de ouderen leuk en nuttig
- Subsidiecontract maatschappelijk werk 2008-2010: de resultaten per product zijn in een bijlage opgenomen, en sommige daarvan kennen het volgende resultaat: bij minimaal 60% van de cliënten zijn de doelen behaald

Kwaliteitseisen

Er worden diverse soorten kwaliteitsafspraken gemaakt, zoals:

- verwijzing naar het HKZ-kwaliteitsprotocol en regelmatige toetsing aan de kwaliteitsnormen die landelijk in ontwikkeling zijn (Huis in de Bocht)
- verwijzing naar het Inspectieprotocol peuterspeelzaalwerk
- verwijzing naar een klachtenprocedure

Diversen

Ook de volgende verplichtingen hebben we aangetroffen in de subsidiecontracten:

- het heffen van een eigen bijdrage aan residentieel verblijvende cliënten, danwel een ouderbijdrageregeling voor peuterwerk
- de verplichting om goedkeuring te vragen aan de gemeenteraad voor een mogelijke fusie met een zusterinstelling (reactie onzerzijds: opmerkelijk gelet op het feit dat private instellingen autonoom zijn; iets dergelijks valt ook niet onder de toestemmingsvereisten van art. 16 van de Subsidieverordening)

Conclusie:

5) In de subsidiecontracten zijn de producten en diensten over het algemeen voldoende concreet beschreven en ook in de meeste gevallen cijfermatig van aard. Er staan overigens maar zelden resultaatafspraken bij deze prestaties.

Aanbeveling:

3) Besteed meer aandacht in de subsidiecontracten aan het maken van concrete resultaatafspraken bij de aangeboden producten en diensten.

6.3.2. De subsidiebeschikkingen

Procesmatig zijn de subsidiebeschikkingen de slotfase van het subsidietraject. Na behandeling in het college van het subsidiecontract wordt de beschikking opgesteld en namens het college door het sectorhoofd verstuurd. Normaliter worden de subsidiebeschikkingen vrij snel na behandeling door het college verstuurd. Wij zagen daarop enkele uitzonderingen: een beschikkingsbrief van 20 april 2007, terwijl het college al op 13 februari van dat jaar akkoord was gegaan met het subsidiecontract, en een beschikkingsbrief van 3 januari 2007 terwijl het collegebesluit van 12 december 2006 dateerde.

Eerder, in paragraaf 4.6, constateerden we dat voor het subsidiejaar 2008 in slechts 37% van de gevallen de subsidieverlening heeft plaatsgevonden in het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar. De Subsidieverordening schrijft voor dat de beslissing op de subsidieaanvraag uiterlijk 31 december moet zijn genomen (art. 9, lid 1). Een belangrijke reden voor deze overschrijdingen is dat over het algemeen de fase van het programma van eisen te laat wordt gestart en daardoor ook te laat wordt afgerond. Dit zou in de toekomst drastisch moeten veranderen. Daarnaast zijn er soms andere redenen (bijv. nieuwe richtlijnen vanuit het Rijk die consequenties hebben voor de subsidiecontractafspraken) die tot vertraging kunnen leiden.

In de Uitvoeringsbegroting 2009 van Beleidsontwikkeling is de volgende servicenorm opgenomen: 80% van de collegebesluiten inzake subsidieverlening worden uiterlijk 31 december van het voorgaande jaar genomen. De Subsidieverordening schrijft deze norm al voor (art. 9, lid 1). Wij wijzen er op dat het pas echte service aan de instellingen is als niet alleen de college besluiten voor het eind van het jaar vallen, maar ook de subsidiebeschikkingen dan de deur uit zijn. Per slot van rekening hebben alleen de subsidiebeschikkingen rechtsgevolg voor de instellingen, en tijdige ontvangst ervan voorkomt dat instellingen vlak voor het (nieuwe) subsidiejaar voor verrassingen komen te staan, zeker als er verschil van mening zou zijn tussen instelling en gemeente over de subsidieverplichtingen. Vandaar dat ons inziens een scherpere servicenorm niet zou misstaan.

In de beschikkingsbrief wordt standaard naar het subsidiecontract verwezen voor wat betreft de (vooral inhoudelijke) verplichtingen.

De meeste beschikkingen zijn qua opzet vergelijkbaar. Toch is het opmerkelijk dat bepaalde passages die relevant zijn voor de beschikking in sommige gevallen wel en in andere niet zijn opgenomen. Zo staat er soms in een brief de bepaling dat niet tijdige retournering van het subsidiecontract (dat instellingen moeten ondertekenen) leidt tot stopzetting van de maandelijkse bevoorschotting, en in andere niet. En in een bepaalde beschikking met een meerjarencontract troffen we de opmerking aan dat pas na de jaarlijkse begrotingsvergadering van de gemeenteraad er zekerheid is over het beschikbare subsidiebedrag, terwijl in een vergelijkbare beschikkingsbrief dit niet stond. Soms staat er een passage in over het krijgen van een voorschot op de subsidie in het geval de instelling bezwaar aantekent, terwijl die ontbreekt in andere beschikkingsbrieven. Deze verschillen in het al dan niet opnemen van bepaalde passages zijn terug te voeren op de beleidsmedewerkers. We hebben geconstateerd dat beleidsmedewerkers zelf de subsidiebeschikking concipiëren (in plaats van een vast format gebruiken) en dat deze niet standaard getoetst wordt op juistheid en volledigheid.

Daarnaast is het een omissie in alle door ons onderzochte beschikkingen dat er afspraken ontbreken over het insturen van een voorlopig verslag. In art. 14 van de Subsidieverordening is geregeld dat B&W kunnen bepalen dat de instelling vóór een bepaalde datum na afloop van het subsidiejaar een voorlopig verslag moeten indienen over de door haar geleverde prestaties. Een dergelijke prestatieverantwoording is zowel nodig ter voorbereiding van een nieuw PvE voor het komende subsidiejaar (of eventueel voor het wijzigen van prestatieafspraken in een meerjarencontract) en (voor zover het MARAP-plichtige instellingen betreft) in ieder geval ook om opgenomen te worden in de programmaverantwoording van de gemeente (die rond april klaar moet zijn). De passage hierover in de Richtlijnen bij de Subsidieverordening, gaat nog abusievelijk uit van de 'oude' verplichte bepaling hieromtrent in de vorige Subsidieverordening. Nu een verplichte bepaling terzake ontbreekt in de subsidiebeschikkingen zijn instellingen formeel niet verplicht om aan gestelde eis te voldoen. Dit ware in de toekomst te corrigeren. Het makkelijkste is om de facultatieve bepaling van art. 14 weer te wijzigen in een verplichte bepaling voor de MARAP-plichtige instellingen.

We kwamen nog een opmerkelijke zin tegen in een subsidiebeschikking, nl. de opmerking bij een meerjarenbeschikking dat het contract kan worden bijgesteld mede n.a.v. de financiële positie van de instelling (reactie onzerzijds: dat is in strijd met art. 8, lid 3 van de Subsidieverordening, waarin limitatief is aangegeven wanneer een meerjarig subsidie verminderd kan worden).

Conclusies:

6) De gemeente neemt de meeste beslissingen omtrent de subsidieverlening te laat, zodat de instelling pas in de loop van het subsidiejaar duidelijkheid krijgt over de subsidie en de daaraan verbonden voorwaarden.

7) De subsidiebeschikkingen wijken voor wat (noodzakelijke) standaardpassages betreft erg van elkaar af.

Aanbevelingen:

4) Introduceer een servicenorm, waarbij in 90% van de gevallen de subsidiebeschikkingen begin december naar de instellingen zijn verstuurd.

5) Laat de beleidsmedewerkers bij het concipiëren van de subsidiebeschikking gebruik maken van een vooraf goedgekeurd format en laat in twijfelgevallen de beschikkingsbrief op juistheid en volledigheid toetsen.

6) Wijzig art. 14 van de Subsidieverordening in die zin dat alle MARAP-plichtige instellingen verplicht zijn om verslag uit te brengen – vooruitlopend op de jaarverantwoording – over de realisatie van de prestaties (aantallen en eventuele redenen voor afwijking).

Hoofdstuk 7 Uitvoering, bijsturing en verantwoording

7.1. Monitoring van de uitvoering, tussentijdse verantwoording en bijstelling

Monitoren voortgang en MARAP's

Tijdens de uitvoering van een subsidiecontract hebben wethouders periodiek overleg met de instellingen. Ook leggen de wethouders regelmatig werkbezoeken af om een beeld te krijgen van het 'reilen en zeilen' van de organisatie. Daarnaast is er gedurende de uitvoering bijna altijd wel een of andere vorm van periodiek overleg tussen de gesubsidieerde instellingen en de beleidsambtenaar. Voor de kleinere gesubsidieerde instellingen is er geen vaste procedure om gedurende een subsidiejaar de voortgang te monitoren. Uit de diepte-interviews blijkt dat de instellingen redelijk tevreden zijn over het tussentijdse overleg met de gemeente. Dit overleg is ook nodig om afspraken te maken tussen gemeente en instelling over de prioritering in de uitvoering. Zo bieden de subsidiecontracten jongerenwerk en het wijk- en buurtwerk van de Twern flexibele ruimte om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen. Dit leidt tot regelmatig overleg binnen gemeente (beleidsambtenaar van BO met gebiedsteam van GO) en tussen de gemeente en de instelling. De beleidsambtenaar houdt een logboek bij van de afgesproken (wijziging in de) inzet van het jongerenwerk. Maar ook zonder deze expliciete afspraak in het subsidiecontract zie je in de praktijk soms dat op voorstel van de instelling, en met goedkeuring van de beleidsambtenaar, gedurende het subsidiejaar 'geschoven' wordt tussen verschillende producten. In die zin worden de subsidiecontracten door de instellingen niet als rigide beschouwd. Tijdens de diepte-interviews hebben verschillende instellingen aangegeven dat ambtenaren 'best eens vaker op bezoek zouden mogen komen'. Diverse instellingen gaven aan graag beleidsmedewerkers 'op de werkvloer' te laten zien wat hun activiteiten omvatten.

Instellingen die jaarlijks een gemeentelijke subsidie van meer dan € 375.000 ontvangen (de zogenaamde MARAP-plichtige instellingen) moeten een tussentijdse voortgangsrapportage (MARAP) over de eerste zes maanden van het lopende jaar aanleveren. Uit het onderzoek is gebleken dat 61% van de MARAP-plichtige instellingen vindt dat de inspanning voor het maken van deze halfjaarlijkse verantwoording in evenwichtige verhouding staat tot de geleverde informatie. 28% vindt deze inspanning disproportioneel. Zo beslaat de MARAP van de Twern zo'n 150 pagina's. Een suggestie die tijdens de diepte-interviews is gedaan door een instelling is om de MARAP te beperken tot een afwijkingenrapportage (zoals dat binnen de gemeente eigenlijk ook geldt). Door alleen nog maar te hoeven rapporteren over de afwijkingen zou dat voor sommige instellingen veel werk schelen.

In 33% van de gevallen wordt er door de instelling geen reactie op de tussentijdse rapportage van de gemeente ontvangen (c.q. overleg over gevoerd). De managementsrapportages worden door de dienst Beleidsontwikkeling (team ISK) beoordeeld. In gebundelde vorm (per beleidsveld) worden ze vervolgens geagendeerd in het college. Tenslotte gaan de rapportages naar de gemeenteraad. Uit het onderzoek is gebleken dat zowel wethouders als raadsleden deze vorm van informatievoorziening in zijn algemeenheid als nuttig ervaren. Sommige wethouders stellen de afwijkingen expliciet aan de orde in het bestuurlijk overleg met de instelling. Wat betreft de terugkoppeling op de instelling pleiten wij voor een servicenorm die garandeert dat instellingen tijdig een reactie op de MARAP krijgen. Dat zou al de ambtelijke reactie kunnen zijn, die tegelijkertijd ook aan het college wordt gemeld. Wachten totdat de MARAP's binnen de gemeente alle gremia hebben doorlopen zou lang duren en een eventuele tijdige bijstelling door de instelling (n.a.v. opmerkingen vanuit de gemeente) op kunnen houden.

Conclusies:

- 1) Zeker bij de grotere instellingen is er sprake van voldoende tussentijds overleg tussen gemeente en de instelling; Dit leidt soms tot (kleine) aanpassingen in de uitvoering van het subsidiecontract.*
- 2) Een deel van de instellingen ervaart een hoge lastendruk bij de managementrapportage.*
- 3) De managementrapportages bieden voldoende (voortgangs-)informatie voor het gemeentebestuur.*

Aanbevelingen:

- 1) *Overweeg om de managementrapportage te beperken tot een afwijkingenrapportage.*
- 2) *Introduceer een servicenorm, waarbij de instelling in 100% van de gevallen binnen bijvoorbeeld 4 weken een (inhoudelijke) reactie van de gemeente ontvangt op de ingeleverde managementrapportage, mits deze compleet is.*
- 3) *Laat beleidsmedewerker vaker een werkbezoek afleggen aan de instellingen (meelopen op de 'werkvloer'), dit om (meer) voeling te houden met hetgeen de instelling presteert.*

Bijstelling

De gemeente streeft ernaar om in toenemende mate budgetsubsidies voor meerdere jaren te verstrekken. Om flexibel in te kunnen spelen op ontwikkelingen behoudt de gemeente zich het recht toe om, in overleg met de instelling, de productieafspraken bij te stellen. Volgens de Richtlijnen bij de Subsidieverordening is heroverweging door de gemeente mogelijk tot een maximum van 10% van het jaarbudget van de instelling (bij een grotere bijstelling moeten gemeente en instelling hierover consensus bereiken). Uit het onderzoek is gebleken dat weinig beleidsmedewerkers op de hoogte zijn van deze 'bijstellingsbevoegdheid'²⁴.

In de praktijk is er amper sprake van tussentijdse bijstellingen vanuit de zijde van de gemeente. Aangezien de prestatiecijfers soms flink afwijken van de afgesproken aantalen prestaties (zie hierna) is het vreemd dat van de 'bijstellingsbevoegdheid' tot op heden geen gebruik wordt gemaakt. Overigens zou deze bevoegdheid in de Subsidieverordening geregeld moeten zijn (minimaal als kapstokbepaling), aangezien artikel 8 van de Subsidieverordening heel expliciet de wijziging van een meerjarensubsidie regelt.

Conclusie:

- 4) *Er wordt amper gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot bijstelling van productieafspraken bij een meerjarensubsidie.*

Aanbevelingen:

- 4) *Informeer alle betrokkenen bij het subsidietraject over de mogelijkheden tot bijstelling van productieafspraken, zowel in een lopend subsidiejaar als bij meerjarensubsidies.*
- 5) *Regel de 'bijstellingsbevoegdheid' bij de meerjarensubsidie in de Subsidieverordening.*

7.2. Verantwoording door de instelling en de subsidievaststelling

In de Subsidieverordening 1998 is bepaald dat het college de subsidie vaststelt. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan het ambtelijk management. De verplicht gestelde financiële eindrapportage, het inhoudelijke verslag en de accountantsverklaring dienen als onderliggende stukken om de subsidie definitief vast te stellen.

Termijnen

De financiële en inhoudelijke rapportage dienen uiterlijk 1 april van het jaar volgend op het subsidiejaar te worden ingediend. Afwijking van deze datum kan alleen na schriftelijke goedkeuring van de gemeente. In het onderzoek is gebleken dat het regelmatig voorkomt dat termijnen door de instelling niet gehaald worden. In 2006 werd in 27 % (30% in 2007)²⁵ van de gevallen de termijn van 1 april niet gehaald.

²⁴ Deze bijstellingsbevoegdheid moet onderscheiden worden van de flexibele ruimte zoals beschreven in paragraaf 4.5 en het begin van deze paragraaf.

²⁵ Van 5 budgetsubsidies (2006) respectievelijk 4 (2007) zijn geen verantwoordingsstukken aangetroffen. De analyse is beperkt tot aanwezige stukken.

Tabel 7: overzicht aantallen 'tijdige' en 'niet-tijdige' verantwoording

	Voor 1 april	Niet voor 1 april	Uitstel gevraagd	Geen uitstel gevraagd	Tijdig na verlening uitstel	Tijdig totaal (incl. verleend uitstel)
2006	68 (73 %)	25 (27 %)	13	12	9	77 (83%)
2007	56 (70 %)	23 (30%)	12	11	6	62 (78%)

Van de instellingen die niet tijdig zijn met hun verantwoording, vraagt slechts de helft schriftelijk om uitstel (deze wordt doorgaans verleend). Instellingen aan wie uitstel is verleend, zijn in sommige gevallen ook na deze termijn, te laat met aanleveren van informatie. In zo'n 80 % van de gevallen voldoet de instelling aan haar verplichting om tijdig (al dan niet met uitstel) de verantwoording aan te leveren.

De gemeente kent met ingang van het subsidiejaar 2007 een sanctiebeleid bij het niet tijdig indienen van de financiële of inhoudelijke rapportage of de accountantsverklaring. Mogelijke sancties zijn het stopzetten van de bevoorschotting of 1% lagere vaststelling van de subsidie (bij twee jaar achter elkaar te laat aanleveren). Tijdens het onderzoek hebben we geconstateerd dat instellingen op deze sanctiemogelijkheid schriftelijk gewezen worden bij een te late indiening van stukken. Gelet op het feit dat de sanctiemogelijkheid pas bestaat sinds het subsidiejaar 2007 hebben we tijdens het onderzoek nog geen daadwerkelijk opgelegde sancties aangetroffen.

De accountantsverklaring

Artikel 4:78 Awb bepaalt, in combinatie met artikel 18, hoofdstuk 2.1. van de Subsidieverordening 1998 dat de financiële verantwoording voorzien dient te zijn van een verklaring van een accountant indien de jaarlijkse subsidie een door het college vastgestelde grens overschrijdt. In de richtlijnen bij de Subsidieverordening is bepaald dat bij een jaarlijkse subsidie van € 375.000 of meer een originele accountantsverklaring is vereist. Bij een subsidie van € 125.000 of meer (en minder dan € 375.000) is een originele beoordelingsverklaring vereist. De accountant onderzoekt of de administratie een juiste weergave is van het feitelijke gebeuren in de organisatie. De accountant hoort met name te controleren of de in de jaarrekening opgenomen prestatieaantallen ook daadwerkelijk zijn verricht. De accountantsverklaring (of beoordelingsverklaring) dient de instelling uiterlijk 1 juli van het jaar volgend op het verslagjaar in te zenden. Dit laat onverlet dat de jaarrekening voor 1 april bij de gemeente binnen moet zijn. Door het werken met twee termijnen ontstaat er een situatie waarbij veel ingediende jaarstukken in de periode april tot en met juni door de gemeente nog niet goed te beoordelen zijn vanwege het ontbreken van de verklaring van de accountant. Dit zorgt in de praktijk tot vertraging in het vaststellingsproces (zie hierna).

Conclusies:

5) Termijnen binnen het subsidietraject worden regelmatig niet goed nageleefd door instellingen. In totaal wordt over circa 20% van de budgetsubsidies te laat (ook na verleend uitstel) verantwoording afgelegd.

6) De gemeente wijst bij te late indiening van stukken, terecht op de mogelijkheid van toepassing van een sanctie (stopzetting bevoorschotting subsidie lopende jaar of 1% lagere vaststelling van de subsidie).

Aanbeveling:

5) Ga na of de termijnen van 1 april (indienen stukken bij gemeente) en 1 juli (aanleveren originele verklaring van de accountant) heroverwogen zou moeten worden.

Subsidievaststelling

Wat opvalt in de subsidieverordening is dat er géén termijn genoemd wordt voor de vaststelling van de subsidie door de gemeente zelf. Wel hanteert de dienst Beleidsontwikkeling met ingang van het begrotingsjaar 2009 een servicenorm met betrekking tot het vaststellen van een budgetsubsidie, nl. het vaststellen van 80% van de subsidies uiterlijk 31 december volgend op het verslagjaar (zie Uitvoeringsbegroting 2009). Volgens het subsidiesysteem waren er 83 subsidieverleningen voor het subsidiejaar 2007 vast te stellen. Hiervan zijn er 54 vóór 31 december 2008 vastgesteld wat neerkomt op een score van 65%. M.a.w. 35% is niet tijdig vastgesteld.

We hebben geconstateerd dat de vaststelling van een subsidie soms enkele weken vergt, maar soms ook vele maanden op zich laat wachten. Dat er soms pas vele maanden na 1 april c.q. 1 juli aan de beoordeling van de jaarverslagen kan worden begonnen ligt voor een deel aan instellingen die de stukken pas laat bij de gemeente inleveren (zie hiervoor). Maar voor een belangrijk deel ligt het ook aan de uitvoerige analyse door de gemeente, die weliswaar relevant is voor de beoordeling van de financiële positie van de instellingen en voor de vraag of de kostprijs per product niet te hoog is (geweest), maar slecht zeer beperkt relevant is voor de vaststelling van de subsidie. Een budgetsubsidie moet nl. vastgesteld worden n.a.v. de vraag of de instelling aan de verplichtingen van de subsidieverlening heeft voldaan. Vooral gaat het dan om de vraag of de instelling de prestatieafspraken gerealiseerd heeft. Indien het antwoord daarop bevestigend is (en dat is bijna altijd het geval, zo is uit de inhoudelijke beoordelingen van de jaarverslagen te lezen), dan wordt de subsidie vastgesteld op het bedrag van de verlening. Dat is dus een betrekkelijk eenvoudig proces dat in enkele weken kan worden doorlopen (inclusief navraag doen bij de instelling over onduidelijkheden). Verder is relevant dat de wet (art. 4.13 Awb) als norm voor een beschikking hanteert dat deze binnen een "redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag" wordt gegeven. En die is in ieder geval verstreken na acht weken, tenzij de instelling binnen die termijn te horen krijgt dat het niet kan. Dan moet de gemeente tegelijkertijd een redelijke termijn noemen dat de (vaststellings-)beschikking wel tegemoet gezien kan worden (zie art. 4.13, lid 2 en art. 4.14, lid 3 Awb).

Gelet op het voorgaande zou een norm van 8 weken na binnenkomst van de volledige jaarstukken, heel goed toegepast kunnen worden. Veruit de meeste vaststellingsbeschikkingen zouden binnen die termijn afgegeven kunnen worden. Vandaar dat wij adviseren om een scherpere servicenorm te nemen dan nu geldt.

Conclusies:

7) Met betrekking tot het subsidiejaar 2007 concluderen we dat 35% van de budgetsubsidies niet voor 31 december 2008 is vastgesteld.

8) Het (te) laat vaststellen van subsidies zorgt voor risico's, zowel in termen van beheersbare bedrijfsvoering als in de financiële verantwoording in de gemeenterekening met betrekking tot de toetsing door de accountant van de financiële rechtmatigheid.

Aanbevelingen:

6) Verkort de doorlooptijd voor het vaststellen van de subsidie. Koppel het vaststellen van de subsidie los van de financiële analyse.

7) Introduceer een servicenorm waarbij in 90% van de gevallen binnen acht weken nadat een (complete) jaarverantwoording is ingeleverd de gemeente de subsidie vaststelt.

7.3 Inhoudelijke verantwoording

Beoordeling inhoudelijk verslag

De inhoudelijke rapportage moet inzicht verschaffen in hoeverre de offerte is uitgevoerd en de voorwaarden van het subsidiecontract zijn nagekomen. Ook dient de instelling in het inhoudelijk verslag de specifiek in het programma van eisen gevraagde informatie weer te geven. Conform de richtlijnen dient er per product:

- een beschrijving te komen van de uitgevoerde activiteiten,
- de gerealiseerde resultaten,
- de kwaliteit van de dienstverlening
- de oorzaken van de eventuele afwijkingen tussen de gerealiseerde en geoffeerde prestatieaantallen.

De kwaliteit van de inhoudelijke verslaglegging door de instellingen laat te wensen over. De meeste instellingen beperken zich veelal tot een opsomming van de concrete activiteiten. De instellingen rapporteren nauwelijks over de bereikte resultaten (zelfs niet als deze in het PvE en de subsidiebeschikking stonden) en maatschappelijke effecten (doelgerichtheid).

Een organisatie waarbij we wel verwacht hadden dat de inhoudelijke verantwoording zou volstaan is de Twern. Immers de Twern hanteert de zogenaamde TRILL-systematiek. Binnen deze systematiek zijn resultaten geformuleerd waar het welzijnwerk voor kan zorgen. In de offertes van de Twern wordt aangegeven welke diensten ze gaat leveren om resultaten te behalen. Er is een koppeling gemaakt tussen aanbod en gewenste resultaten. Opmerkelijk is het feit dat in de eindverantwoording deze koppeling ontbreekt en dat enkel verantwoord wordt over de geleverde producten en diensten.

Binnen de dienst Beleidsontwikkeling worden de inhoudelijke rapportages beoordeeld aan de hand van een inhoudelijke 'checklist'. Een aantal van deze beoordelingen zijn in het kader van het onderzoek bestudeerd. De toets in hoeverre de instelling de in het contract opgenomen prestaties heeft geleverd wordt nauwgezet uitgevoerd. Deze controlerende taak is specifiek belegd bij een medewerker van het team ISK. De overige vragen die beantwoord zouden moeten worden door de beleidsmedewerker worden minder nauwgezet beantwoord (niet of erg summier). De vraag welke bijdrage de door de instelling bereikte resultaten levert aan het gewenste maatschappelijke effect komt niet aan de orde in de checklist. De vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie wordt in zijn algemeenheid onvoldoende beantwoord.

We constateren dat de beleidsmedewerkers in de 'checklist' de vraag moeten invullen of er - vanwege het (deels) niet leveren van de prestaties - 'afgerekend' moet worden. Dit vinden wij geen goede zaak. In het licht van functiescheiding / integriteit zouden de beleidsmedewerkers - die de relatie met de instellingen onderhouden en ook onderhandeld hebben over het subsidiecontract - geen formele invloed moeten hebben op de vaststelling van de subsidie. Zij zouden o.i. hooguit toelichting mogen geven op de vraag waarom instellingen niet voldoende gepresteerd hebben. De formele advisering aan de dienstdirecteur (die gemandateerd is tot subsidievaststelling) zou beter bij de afd. ISK kunnen liggen.

De controle of activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd door de instelling gebeurt niet ter plaatse. De accountantsverklaring zou moeten volstaan. Ook is uit het onderzoek gebleken dat de gemeente niet structureel controleert of de producten voldoen aan een bepaald kwaliteitsniveau en/of bepaalde mate van klanttevredenheid. Tijdens de interviews gaven verschillende instellingen aan dat ze zelf tevredenheids- en/of effectmetingen uitvoeren. Zo heeft de Twern onlangs een evaluatie en effectmeting uit laten voeren over de weerbaarheidstraining voor Tilburgse senioren en over de ouderen-netwerken²⁶. Hoewel steeds meer instellingen klanttevredenheids- en/of effectmetingen uitvoeren, worden deze vrijwel niet overlegd met de gemeente. De gemeente vraagt hier ook niet om bij de instellingen. In de richtlijnen bij de verordening is bepaald, dat de instelling bij de inhoudelijke rapportage (eindverantwoording) aan dient aan te geven wat men aan kwaliteitsmeting heeft gedaan, wat de uitkomsten zijn en of deze voldoen aan de vooraf gestelde normen (zoals deze in de offerte zijn opgenomen). Instellingen hebben zelf dus ook een 'actieve' informatieplicht.

Conclusie:

9) Er is (te) weinig aandacht voor de bewaking (monitoring) van resultaten.

Aanbevelingen:

8) Pas functiescheiding strikter toe bij het vaststellen van de subsidie (geen formele betrokkenheid van de beleidsmedewerkers).

9) Geef meer aandacht aan de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie. Het antwoord op deze vraag levert input op voor het beleid en het daarop gebaseerde nieuwe PvE.

²⁶ De studies 'Ouderen-netwerken met een veiligheidscomponent' en 'Weerbaarheidstraining Tilburgse senioren' (december 2008) zijn in opdracht van de Twern, uitgevoerd door het IVA beleidsonderzoek en advies. Uit deze studies blijkt dat de projecten effectief zijn. Daarnaast heeft de Twern nog evaluatieonderzoek lopen (door derden uitgevoerd) naar: Integraal motiveren in het jongerenwerk, OK-punten en het protocol veilig Jongerenwerk).

7.4 Financiële verantwoording en afrekenen op prestaties

Beoordeling financiële rapportage

De financiële rapportage dient te voldoen aan titel 9 van Boek 2 BW. Daarnaast heeft de gemeente nog een aantal specifieke eisen gesteld. De rapportage bestaat uit een balans en een exploitatierekening. De voorgeschreven verantwoording is daarmee niet 'spiegelbeeldig' aan de productbegroting.

Bedraagt de jaarlijkse subsidie van de gemeente minder dan € 125.000 dan is geen accountantsverklaring vereist. De accountant controleert of de in de jaarrekening opgenomen prestatieaantallen ook daadwerkelijk zijn verricht. Uit het onderzoek blijkt dat niet elke accountverklaring aanvankelijk ingaat op deze eis.

De gemeente geeft instellingen richtlijnen over bijvoorbeeld de afschrijvingstermijnen. Wanneer instellingen zich niet aan deze richtlijnen houden, kan dit leiden tot een verkeerde voorstelling van het eigen vermogen. Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeente (team ISK) actief in gesprek gaat met de instelling om te komen tot een reële vermogensbepaling. Tijdens de interviews met instellingen is een aantal keer aangegeven dat instellingen dit als 'inconsequent' ervaren. Aan de voorkant wordt de onderhandeling gevoerd op basis van een integrale kostprijsberekening en aantallen (pxq) en aan de achterkant wordt gediscussieerd over de exploitatie en de vorming van reserves en voorzieningen. Dit zou volgens de instelling niet in de systematiek passen. Feit is dat wat betreft de kostprijsbepaling er nog veelal sprake is van een ontwikkeltraject. In bijna geen enkel geval kan er al gesproken worden over een reële integrale kostprijs. Zowel aan de kant van de gemeente als van de instellingen is er zeker sprake van een professionaliseringslag ten opzichte van een aantal jaar geleden, maar er moeten nog een aantal flinke stappen worden gezet.

Afrekenen op prestatieaantallen in relatie tot variabele kosten

In de richtlijnen bij de Subsidieverordening is bepaald dat er met ingang van de subsidiecontracten 2007 er per product/dienst afgerekend zal worden op de variabele kosten zoals die in de offerte per product zijn vermeld. Hierbij geldt de regel dat minder productie leidt tot terugbetaling maar meer productie niet tot bijbetaling. Uit het onderzoek is gebleken dat van deze mogelijkheid tot afrekenen nog maar beperkt gebruik wordt gemaakt. In de praktijk blijkt het bepalen van de variabele kosten nog een lastige opgave. Uitsplitsing van kosten is nodig om te kunnen afrekenen. In het onderzoek zijn twee gevallen aangetroffen waar er wel sprake was van afrekenen. In de eerste plaats was dit bij Novadic-Kentron. Op grond van het productieoverzicht en naar aanleiding van overleg is besloten om de minderproductie op de producten 'B-smart en maatschappelijke dienstverlening' terug te vorderen. Het ging om een bedrag van € 17.192. Ook bij het contract beheer wijkcentra van de Twern heeft een afrekening plaatsgevonden. Uit gegevens van Publiekzaken bleek dat er minder ID-banen zijn omgezet dan bij er bij het opstellen van het subsidiecontract was gegaan. Om die reden heeft de gemeente de subsidie op het contract beheer € 52.720 lager vastgesteld.

Het is voor het ambtelijk apparaat niet helder of wethouders voorstander zijn van het daadwerkelijk afrekenen op prestatieaantallen. Ambtenaren vragen zich af in hoeverre wethouders voorstellen tot afrekening overnemen. In het kader van het onderzoek zijn er overigens geen concrete voorstellen tot afrekening aangetroffen waarover het college een negatieve beslissing hebben genomen.

Afrekenen aan de hand van de gemaakte exploitatiekosten (i.t.t. hoeveelheden) wordt er in het huidige systeem niet. De afgesproken kostprijs met de instelling wordt eerbiedigd, ook al houdt de instelling in enig jaar over. Dit geeft een prikkel om doelmatiger te werken en extern financieringsbronnen te zoeken (extra inkomsten worden immers niet automatisch afgeroomd). De gemeente maakt wel ten behoeve van de onderhandeling over het eerstvolgende subsidiecontract een analyse over de financiële positie van de gesubsidieerde instelling. De vermogenspositie, de realiteitswaarde van getroffen voorzieningen en de bestemming van exploitatiemiddelen (naar steunstichtingen) komen dan o.a. in beeld.

Conclusie:

10) Van de mogelijkheid tot afrekenen maakt men in de praktijk beperkt gebruik. Een van de oorzaken is gelegen in het feit dat men het bepalen van een integrale kostprijs als lastig ervaart.

Aanbeveling:

10) Maak meer gebruik van de mogelijkheid van afrekenen. Dit kan echter alleen wanneer 'aan de voorkant' een goede integrale (reële) kostprijs wordt afgesproken wordt. Betrokkenheid van team ISK in een vroeg stadium is daarbij van belang.

Eigen vermogen

Door de invoering van het offertestelsel (met mogelijkheid tot marktwerking) was het voor budgetsubsidies niet langer meer logisch om voor budgetsubsidies een grens te stellen aan het toegelaten eigen vermogen. Budgetsubsidieëring impliceert immers dat de instelling zelf geheel verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering en tegenvallers in de exploitatie door de instelling zelf moeten opvangen. Daartoe dient de instelling te beschikken over een financiële buffer, bestaande uit een egalisereserve, welke gevormd wordt uit overschotten op de exploitatierekening. In juni 2006 is de grens (5%) aan de hoeveelheid eigen middelen, losgelaten.

In het kader van het onderzoek, is gekeken naar de ontwikkeling van de vermogenspositie van 34 instellingen uit de sectoren Zorg en Welzijn en Cultuur, over de jaren 2005 tot en met 2007. Deze 34 instellingen ontvingen in 2007 89% van de totale budgetsubsidies (circa € 46,7 miljoen). Met name kleine instellingen zijn buiten deze analyse gevallen, maar ook een aantal grote instellingen zoals het Mommerskwartier. De financiële buffer van deze instellingen, bestaande uit het eigen vermogen en de voorzieningen heeft zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 7: overzicht eigen vermogen en voorzieningen bij instellingen 2005-2007

	2005	2006	2007
Totaal eigen Vermogen bij instellingen	8.725.308	10.454.750	12.863.485
Totaal voorzieningen	4.489.896	4.932.740	4.985.618
Totaal EV+Voorzieningen	13.215.204	15.387.490	17.849.103

Kijken we naar de 'financiële buffer' dan is deze met € 4,6 miljoen gestegen (van 2005 naar 2007). Sinds het loslaten van de begrenzing aan het eigen vermogen van de instelling is er door de 34 bestudeerde instellingen gemiddeld per jaar 5% van het verstrekte subsidiebedrag toegevoegd aan de financiële buffer.

Bij de introductie van de offerteprocedure werd marktwerking beoogd. Nu marktwerking op veel terreinen achterwege blijft (en het risico van het niet opnieuw verkrijgen van een budgetsubsidie laag is), kan geconcludeerd worden dat de financiële buffers bij sommige instellingen redelijk aan de maat zijn geworden. Er zijn wel grote verschillen in de omvang waar te nemen.

Voorbeelden van twee instellingen:

A. Instelling	B. EV 2005	C. EV 2007	D. Toename EV 05/07	E. Voorz. 2005	F. Voorz. 2007	G. Toename voorz 05/07	H. Subsidies 2007 (totaal gemeentelijke subsidies)	I. Toename als % subsidie 2007
X: subsidie is 85 % van exploitatie	254.493	1.132.518	878.025	495.998	586.880	90.882	5.749.977	8,4 %
Y: subsidie is 44% van de exploitatie ²⁷	112.209	341.353	229.144	31.629	77.500	45.871	1.000.881	13,5 %

- Bedragen X 1€

- Kolom I: Toename van het eigen vermogen en de voorzieningen als % van de subsidie 2007 (gemiddeld per jaar).

Deze twee instellingen hebben sinds het loslaten van de normen voor vermogensopbouw gemiddeld respectievelijk 8,4 en 13,5 % van het verstrekte subsidiebedrag aan hun financiële buffer toegevoegd.

²⁷ Naast deze budgetsubsidie nog aantal overige gemeentelijke subsidies.

Conclusies:

11) In de jaren 2005-2007 is er door instellingen jaarlijks gemiddeld 5% van het verstrekte subsidiebedrag toegevoegd aan het eigen vermogen en de voorzieningen (circa € 2,3 miljoen per jaar).

12) Binnen de huidige uitwerking van de offerteprocedure ontstaan hoge financiële buffers bij (sommige) van de gesubsidieerde instellingen.

Aanbeveling:

11) Onderzoek de mogelijkheid en wenselijkheid van het (opnieuw) normeren van de financiële positie van de gesubsidieerde instelling.

7.5. Bestuurlijke informatievoorziening

Sinds het onderzoek van de Rekenkamercommissie inzake subsidies is de programmaverantwoording een overzicht opgenomen met de belangrijkste gerealiseerde prestaties (bijlage 5.6, subsidies 2007) over de grote subsidies die de gemeente verleend. Bij elke organisatie wordt beschreven: de hoogte van subsidiebedrag, de belangrijkste resultaten en de gesubsidieerde prestaties. Ook wordt bij afwijkingen een verklaring gegeven. Raadsleden hebben aangegeven hierover tevreden te zijn. Deze tevredenheid bleek hiervóór ook t.a.v. de tussentijdse verantwoording (via de MARAP's van de instellingen (zie paragraaf 7.1)).

Enkele raadsleden gaven nog wel aan dat zij – op het moment dat zij met een bepaald subsidieonderwerp bezig zijn – de context en actuele cijfers missen: welke PvE c.q. welke subsidieafspraken zijn actueel, wat zijn de recente gerealiseerde prestatiecijfers van een instelling? Mede gelet op het feit dat sommige instellingen meerdere subsidiebeschikkingen krijgen, is er niet altijd overzicht. Dat zou verholpen kunnen worden door te voorzien in een web-based actueel overzicht van alle subsidies die instellingen krijgen (incl. eventuele re-integratiecontracten en mogelijk overige 'inkoop' door de gemeente). Een dergelijk overzicht kan ook ambtelijk van nut zijn (overzicht van alle financiële stromen naar en prestatieafspraken met instellingen). Ook voor instellingen is dit handig: zij kunnen zo zien welke prestatieafspraken de gemeente met een andere instellingen (met wie zij een keten vormen) heeft gemaakt.

Conclusie:

13) Uit het onderzoek is gebleken dat de raadsleden tevreden zijn over de informatievoorziening via begroting en jaarstukken en t.a.v. tussentijdse verantwoording van instellingen. Wel missen sommige raadsleden een actueel overzicht van financiële cijfers en prestatieafspraken met instellingen.

Aanbeveling:

11) Houd een web-based actueel overzicht bij van subsidiebudgetten voor en prestatieafspraken met instellingen (zowel over de subsidies als m.b.t. overige 'inkoop' van diensten), dat door eenieder te raadplegen is.

7.6. Evaluatie en doorlichting

In het plan van aanpak subsidies (februari 2006) is geschreven dat gericht aandacht zal worden gegeven aan het evalueren van de instellingen en hun activiteiten. Het college stelde voor om niet voortdurend in de volle breedte, maar gericht en op basis van een risico-inschatting de subsidies te evalueren en/of door te lichten.

Bij de aanpassing van de Subsidieverordening in juni 2006 zijn alle onder de verordening vallende subsidies 'vrijgesteld' van de evaluatieverplichting zoals deze is bepaald in artikel 4:24 Awb. Dit zou volgens het college niet betekenen dat de effecten van de subsidiering niet geëvalueerd worden:

- Evaluatie geschiedt in de praktijk op het niveau van het beleidsveld als geheel, met name bij het tot stand komen van nieuwe kadernota's, waarbij subsidieverlening vaak een belangrijk element vormt.
- Op grond van de 'Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente

Tilburg 2003' worden alle beleidsvelden (cq programma's en paragrafen van de begroting) minimaal een maal in de acht jaar een onderzoek naar doeltreffend onderworpen. Ook op deze wijze vindt een evaluatie van de effectiviteit van het subsidiebeleid op de verschillende beleidsvelden plaats.

- In het kader van de voorbereiding van een nieuw programma van eisen voor een nieuw meerjarensubsidie vindt ook steeds een evaluatie plaats van de voorbije periode
- Op instellingniveau vinden regelmatig doorlichtingen plaats.

In het kader van dit onderzoek is niet specifiek bestudeerd in welke mate in beleidsevaluaties stelselmatig aandacht wordt besteedt aan de effectiviteit van het de verstrekte subsidies binnen het beleidsveld (c.q. programma).

In het onderzoek zijn geen evaluatieonderzoeken over de voorbije (contract)periode aangetroffen die als input hebben gediend voor het nieuwe programma van eisen. In de voorbije periode hebben op instellingenniveau wel een aantal (financiële) doorlichtingen plaatsgevonden zoals bij Factorium, Stichting de Blauwe Maan, Ruimte X en Theaters Tilburg. Hiervoor is in de begroting een bedrag van € 46.400 bij BO/Maatschappelijke Ontwikkeling en € 20.000 bij BO/Onderwijs & Jeugd beschikbaar. Aan de genoemde doorlichtingen lag telkens een risicoanalyse ten grondslag.

Bij de invoering van de offerteprocedure in 2005 heeft de raad voorgesteld om ter uitvoering van zijn controlerende rol een visitatiecommissie uit de raad in de stellen om de output van de instellingen (jaarverslagen en programma's van eisen) te volgen. Deze visitatiecommissie is echter nooit samengesteld. Tijdens het onderzoek, hebben raadsleden aangegeven zelf (te) weinig 'toetsen' of het aanbod van de instelling aansluit bij de gewenste richting van de stad. Eén van de wethouders heeft tijdens het onderzoek aangegeven, meer van het instrument 'visitatie' gebruik te willen maken. Hij zag dat als goed alternatief van het zijn inziens doorgeschoten meten van prestaties en resultaten.

Conclusies:

14) Bij de voorbereiding van een nieuw programma van eisen wordt weinig gebruik gemaakt van evaluatieonderzoeken over de voorbije (contract)periode.

15) Doorlichtingen vinden op relatief kleine schaal plaats.

Aanbeveling:

12) Maak binnen het subsidietraject meer gebruik van evaluatieonderzoeken, visitaties en doorlichtingen. Dit om de regelkring te sluiten en om instellingen 'scherp' te houden.

7.7. Dossierbeheer en geautomatiseerd systeem

Eén van de conclusies van de rekeningcommissie was dat de dossiervorming over subsidies (mede gelet op de snelle wisseling van ambtenaren) een punt van zorg was. Ook in dit onderzoek is gebleken dat stukken nog steeds niet goed geordend zijn. Het kostte vrij veel moeite om alle stukken boven tafel te krijgen. Het geautomatiseerde 'subsidiesysteem, dat financiële gegevens rondom de subsidievertrekking bevat, wordt nog niet gemeentebreed gebruikt. Zo gebruikt de afdeling Onderwijs & Jeugd dit systeem bijvoorbeeld niet. Dit maakt het lastig om het totaalbeeld van subsidies in kaart te brengen.

Conclusies:

16) Tijdens het onderzoek is gebleken dat dossierbeheer nog steeds een punt van zorg is.

17) Het geautomatiseerde systeem waar sinds een paar jaar mee wordt gewerkt, wordt nog niet gemeentebreed gebruikt.

Aanbevelingen:

13) Verbeter de archivering van subsidiedocumenten.

14) Zorg ervoor dat het subsidiesysteem gemeentebreed wordt gebruikt.

8. Verklarende factoren voor het procesverloop

De wijze waarop het subsidietraject verloopt wordt beïnvloed door de verschillende betrokken spelers. Welke rol vervullen de beleidsambtenaren? Op welke wijze probeert de instelling het proces te sturen? Welke rol spelen de wethouders in het proces? Kan de raad haar kaderstellende rol in deze huidige systematiek waarmaken? Uit het onderzoek is gebleken dat alle betrokken spelers nog zoekende zijn naar zijn/haar rol in het subsidietraject. Ieders rolopvatting is mede bepalend voor de wijze waarop het proces (‘het spel’) uiteindelijk verloopt. Uit de interviews hebben we een aantal factoren gehaald die bepalend zijn voor de wijze waarop het proces verloopt:

- Kennis-, ervaring en houding van (beleids-)medewerkers
- Samenwerking tussen disciplines
- Rolopvatting en onderhandelingsvaardigheid
- Rol van het college
- Belang van de instelling
- Politieke kennis en ervaring van raadsleden

8.1. Kennis, ervaring en houding medewerkers

- De nieuwe wijze van werken vraagt veel van de betrokken beleidsambtenaren in termen van kennis van het beleidsveld en de sector. De kennis en ervaring bij beleidsambtenaren is erg wisselend. Tijdens de interviews gaven instellingen aan dat ze regelmatig te maken krijgen met nieuwe gezichten (dit geldt niet voor de financieel adviseurs). Sommige instellingen ervaren hierdoor een ‘kennisleemte’ op sommige dossiers.
- De ambtenaren werken in het algemeen tamelijk solistisch aan de programma’s van eisen. Althans wat de inhoudelijke kant betreft. Daardoor leert men weinig van elkaar. Nieuwe medewerkers krijgen niet altijd begeleiding.
- Het blijkt, met name voor minder ervaren beleidsambtenaren niet altijd eenvoudig te zijn om een goede vraag te formuleren. ‘Op welk niveau moet ik mijn vraag formuleren?’ Hoe kom ik aan de juiste input voor de probleemstelling?. Soms doen beleidsmedewerkers een beroep op elkaar, maar dat is sporadisch. In het verleden zijn er een beperkt aantal workshops/bijeenkomsten geweest om te leren omgaan met een PvE, maar dat is recent niet meer voorgekomen. Beleidsmedewerkers geven aan dat ze hierdoor regelmatig ‘leunen’ op de input van de instelling. Er zijn voorbeelden aangetroffen, waarbij instellingen zelf onderdelen van het programma van eisen hebben opgesteld. Er zijn ook gevallen aangetroffen waarbij door beleidsambtenaren bij het opstellen van een programma van eisen ‘van achteren naar voren’ is gewerkt. In deze gevallen zijn vorige subsidiecontracten bijna letterlijk omgezet naar het programma van eisen. Ook het beoordelen van de offerte wordt door ambtenaren als lastig ervaren (zie hoofdstuk 6). Beleidsambtenaren geven aan weinig gebruik te maken van bijvoorbeeld benchmarks om tot een reële inschatting te komen van hetgeen gevraagd wordt c.q. aangeboden wordt.
- Door de ‘waan van de dag’ wordt door beleidsambtenaren (en hun leidinggevenden) niet altijd prioriteit gegeven aan het opstellen van een programma van eisen. Hierdoor moeten PvE vaak op het laatste moment nog opgesteld worden en wordt de vraag minder goed doordacht.
- Sommige beleidsmedewerkers hebben aangegeven het een ‘academische’ exercitie te vinden. Ook ervaart men het traject als ‘langdurig’. Er zijn subsidieverstrekingen waarbij het opstellen van een programma van eisen ‘omzeild’ wordt en dat gekozen wordt voor een beknopte collegenota (zie hoofdstuk 3, bijvoorbeeld subsidie i.v.m. taal en participatie).
- Niet alleen inhoudelijke kennis van het beleidsterrein is van belang. Een beleidsmedewerker moet voldoende zicht hebben op de procedures rondom de subsidieverstreking. Wanneer moet het programma van eisen opgesteld worden? Wanneer stem ik af met ‘mijn’ wethouder? Welke formele termijnen gelden er voor de instellingen? Wanneer moet de beschikking verzonden worden? De beleidsmedewerker is zelf verantwoordelijk voor het proces rondom het gehele subsidietraject. Er blijken grote verschillen in de aanpak tussen de beleidsmedewerkers. Deze procesverantwoordelijkheid werkt niet altijd goed. Een verbetering zou kunnen zijn om het toezicht op het proces sterker te organiseren, door deze bijv. meer bij het management danwel bij het team ISK te leggen. ISK zou daarbij de functie kunnen vervullen om toe te zien op een goede voortgang van het hele traject en een sterkere rol kunnen krijgen t.a.v. (juridische en administratief-technische) formuleringen in bijv. subsidiebeschikkingen.

- De afstemming met de betrokken portefeuillehouder t.a.v. een programma van eisen verloopt eveneens wisselend. Er zijn voorbeelden waarbij de wethouder pas laat in beeld komt. De betrokken beleidsambtenaar heeft dan al veelvuldig contact gehad met de (beoogde) gesubsidieerde instelling en er ligt een vrijwel compleet programma van eisen. In zo'n geval is het voor betrokken wethouder lastig om een geheel andere richting te kiezen. De nieuwe wijze van werken vraagt dus ook om bestuurlijke sensitiviteit.
- Het management is soms amper, soms wat meer betrokken bij het opstellen van een PvE. Een leidinggevende gaf aan er vooral op te sturen dat er concrete zaken in het PvE komen te staan, ook al lukt dat niet altijd. De processturing wordt aan de beleidsmedewerkers overgelaten.
- Tenslotte verloopt ook de afstemming met andere belanghebbenden binnen de gemeente wisselend. Vroeger lukte het andere betrokken afdelingen in de gemeente (gebiedsteams, afdeling Veiligheid) amper om invloed uit te oefenen op de inhoud van de PvE's, maar dat gaat de laatste tijd een stuk beter, zo wordt opgemerkt door deze afdelingen. Steeds vaker gaan beleidsambtenaren na wat andere diensten aan wensen hebben richting de gesubsidieerde instellingen. Gebiedsteams worden benaderd om de vraag te voeden en op te treden 'als ogen en oren' in de wijk. Geïnterviewden geven aan dat afstemming nog wel verder verbeterd kan worden (het hangt nu nog veel af van personen); Dit om de regierol (die de gemeente op steeds meer terreinen krijgt) beter vorm te kunnen geven. Immers in een programma van eisen kan samenwerking met ketenpartners gevraagd worden.

8.2. Samenwerking tussen disciplines

De nieuwe wijze van werken vraagt om een samenwerking tussen verschillende disciplines binnen de ambtelijke organisatie. Naast de inhoudelijke kennis, is bedrijfseconomische en juridische kennis nodig.

Bedrijfseconomische discipline

- De 'financiële' (of bedrijfseconomische) control is belegd bij team ISK van de dienst Beleidsontwikkeling. In het onderzoek is gebleken dat team ISK voornamelijk ondersteuning biedt aan de afdeling MO (en niet aan de afdeling O&J).
- Er is sprake van een wisselwerking tussen de 'inhoud' en de 'financiën'. Als aan de 'voorkant' niet helder wordt gedefinieerd welke resultaten en prestaties worden verwacht (en tegen welke prijs per eenheid), kan aan de 'achterkant' de financiële control niet optimaal plaatsvinden.
- De betrokkenheid van team ISK bij het opstellen van de programma's van eisen is in de huidige situatie nog niet altijd goed georganiseerd. De financieel medewerker wordt dan in een te laat stadium door de beleidsmedewerker betrokken. Binnen de afdeling MO streeft men er tegenwoordig na om al bij het opstellen van het PvE de beleidsmedewerker en financieel medewerker gezamenlijk op te laten trekken. Dit zorgt er ook voor dat de financiële analyses van team ISK (naar de financiële positie van de instelling) in de toekomst beter benut kunnen worden bij het opstellen van de PvE's en het afsluiten van de nieuwe subsidiecontracten (zolang er nog geen sprake is van goede integrale kostprijsbrekingen zal er door de gemeente nog gekeken worden naar de financiële positie van de instelling).
- Uit de interviews is gebleken dat pas bij de uitvoering en de verantwoording van de subsidie, de financieel adviseurs van team ISK een steeds grotere rol krijgen. De financiële focus wordt naarmate het subsidietraject vordert, steeds dominanter. Instellingen geven aan dat er in sommige gevallen zelfs te detaillistisch op het financiële wordt gelet. Zowel instellingen als ambtenaren geven aan dat het zoeken is naar de juiste balans tussen 'inhoud' en 'financiën'.

Juridische discipline

Tijdens het onderzoek hebben we diverse documenten aangetroffen waarbij strikt formeel gezien, niet de juiste formuleringen werden gehanteerd. Binnen de huidige organisatie is de juridische functie niet automatisch betrokken in het subsidieproces. Beschikkingen worden niet standaard voorgelegd aan een juridisch adviseur. Dit hoeft op zich ook niet, zolang de medewerkers maar beschikken over voldoende juridische basiskennis en instrumenten (zoals standaardformats van brieven). Beleidsmedewerkers geven aan met name team ISK te bevragen over de te volgen procedure en juridische vereisten.

8.3. Rolopvatting en onderhandelingsvaardigheid

Uit de interviews bleken verschillen in rolopvatting onder ambtenaren. Deze opvatting varieert van 'accountmanager' tot 'inkoper'. De rolopvatting kan gedurende het subsidietraject overigens ook wisselen. 'Eenzijds moeten we kritisch naar elkaar blijven en anderzijds is een goede relatie van groot belang'. Sommige beleidsmedewerkers hebben in de interviews aangegeven hun positiebepaling ten aanzien van de instellingen als lastig te ervaren. Ambtenaren die betrokken zijn geweest bij de invoering van de offerteprocedure geven aan dat in de aanvangfase regelmatig gesproken is over de rolopvatting (tijdens presentaties). Leidinggevendenden geven aan bilateraal met (nieuwe) beleidsmedewerkers te spreken over zijn/haar rolopvatting. Het is de vraag in hoeverre over de rolopvatting in breder verband (bijv. in een afdelingsoverleg) wordt gesproken. Uit de schriftelijke enquête onder instellingen blijkt dat de verhouding met de gemeente wordt door bijna de helft van de instellingen ervaren als zakelijk en door bijna de helft als neutraal. Bijna tweederde vindt de verhouding de laatste drie jaar zakelijker geworden. In de typering van de verhouding met de gemeente "opdrachtnemer - opdrachtgever" kan bijna driekwart zich vinden. En van hen vindt ruim de helft dat dit sterker is geworden. De gemeente heeft in de ogen van de instelling dus zeker een ontwikkeling gemaakt.

Een onderdeel van de zakelijke instelling is de mate waarin onderhandeld wordt. De onderhandelingsvaardigheid bij ambtenaren is wisselend. Veel beleidsmedewerkers zijn niet gewend om 'nee' te zeggen tegen de instelling. Dit kan enerzijds in de persoon zitten maar anderzijds ook in de organisatie zelf. Door de begrotingssystematiek van de gemeente, wordt er in het programma van eisen een maximumbedrag genoemd voor de budgetsubsidie. Dit triggert de beleidsambtenaar doorgaans niet tot 'scherp' onderhandelen. Ook de politieke dimensie zorgt er mede voor dat de ambtenaren het soms lastig vinden om hun positie/rol in het onderhandelingstraject te bepalen.

8.4. Rol van het college

Uit de interviews onder collegeleden bleek dat de ervaringen van wethouders met het werken met programma's van eisen wisselend zijn, maar variëren van positief tot gematigd positief. Als belangrijkste winstpunt wordt aangegeven dat vooraf bewust nagedacht wordt over de specifieke vraag aan de instelling. We verwijzen hiervoor naar paragraaf 4.7.

De betrokkenheid van alle wethouders bij de totstandkoming van het programma van eisen is minimaal. Op het moment dat de wethouder in beeld komt, is het PvE al "panklaar" voorbereid door de ambtenaren. Sommige wethouders hadden liever eerder in het proces gezeten.

8.5. Belang van de instelling

Instellingen hebben er belang bij dat de gemeente een programma van eisen opstelt, dat aansluit bij hun visie op het maatschappelijk probleem. Des te meer het programma van eisen aansluit op hun visie, des te makkelijker is het voor de instelling om een passende offerte op te stellen. Instellingen worden tamelijk intensief betrokken bij de voorbereiding van de programma's van eisen, zo blijkt zowel uit de gehouden enquête als uit de interviews. Van de geënquêteerde instellingen had 87% contact gehad met de gemeente over de gevraagde resultaten in de PvE's. En ze zijn daar over het algemeen goed over te spreken. Het overleg verheldert de vraag van de gemeente, ze krijgen de kans hun mening over het concept-PvE kenbaar te maken en merken dat er toe doet. Een raadslid gaf aan dat in sommige gevallen er in feite 'instellingenbeleid' wordt gevoerd. Instellingen proberen met name in de beginfase sturend op te treden. De feitelijke onderhandeling tussen gemeente en instelling vindt in de praktijk dan ook vaak al plaats in de fase waarin het programma van eisen wordt opgesteld en niet bij het beoordelen van de offerte.

8.6. Politieke kennis en ervaring raadsleden

Sinds de dualisering is het college het bevoegde orgaan om te beslissen op subsidieverzoeken. De gemeenteraad heeft een kaderstellende rol. Raadsleden hebben in het onderzoek aangegeven weinig zicht te hebben op de subsidiesystematiek en zich onvoldoende bewust te zijn van de mogelijkheden om te sturen in het proces.

De raad kan kennis krijgen van de programma's van eisen, omdat deze in een raadsinformatiebrief worden genoemd. Het is dan aan de raadsleden zelf om ze eventueel te agenderen in de commissie Maatschappij. Tot voor kort werd daar maar sporadisch gebruik van gemaakt. Afgezien van de bespreking van het PvE wijk- en buurtwerk 2009 op 23 november j.l. (nadat enkele raadsleden van de mogelijkheid op de hoogte waren geraakt) is dat deze raadsperiode nog geen enkele keer gebeurd (in de vorige raadsperiode sporadisch). Volgens enkele 'nieuwe' raadsleden omdat ze deze afspraak niet kenden. Volgens een ander

omdat raadsleden het belang van een PvE onderschatten. Ook geven raadsleden aan het overzicht niet te hebben: wanneer komen PvE's langs?; hoe kan de inhoud ervan getoetst worden als de huidige situatie niet op het netvlies staat? Er is in zijn algemeenheid onvoldoende zicht op de subsidies, zo valt te beluisteren. Meerdere raadsleden geven aan dat het belang van de PvE's door de raad wordt onderschat. "Het PvE is het beste moment voor de raad om te sturen", zo verklaarde een raadslid. Overigens zijn de marges om een PvE nog gewijzigd te krijgen in dat stadium niet zo groot meer. Het is immers al met de instelling besproken, heeft het groene licht van het college gekregen, waardoor de instelling al bezig is met het schrijven van de offerte.

Raadsleden geven aan dat het tijd kost (en politieke ervaring) om voldoende grip te krijgen op de systematiek. Mede gelet op het feit dat programma's van eisen veelal meerjarig zijn, neemt het aantal sturingsmomenten gedurende de zittingstermijn van raadsleden, af.

8.7 'Spelverloop'

Deze bovenstaande factoren bepalen de wijze waarop 'het spel' wordt gespeeld. Het spel wordt nog niet optimaal wordt gespeeld. Er zijn zeker al een aantal 'stappen voorwaarts' zijn gezet. We zien nog een aantal aangrijppunten om het proces verder te optimaliseren.

Conclusies:

1) De samenwerking tussen de verschillende disciplines (beleidsinhoudelijk, financieel en juridisch) verloopt nog niet in alle gevallen (in de verschillende fasen van het traject) optimaal. Ook de afstemming 'in huis' kan nog verder verbeterd worden.

2) Ambtenaren 'worstelen' in de praktijk met hun rolopvatting. 'Onderhandelingsvaardigheid' is een competentie die niet altijd aanwezig is.

3) De gemeenteraad heeft onvoldoende grip op de budgetsystematiek.

Aanbevelingen:

1) Zet de beste mensen in op de zwaarste programma's van eisen.

2) Om de kwaliteit van het subsidieproces verder te verbeteren zou de juridische functie structureel moeten worden belegd.

3) Zorg ervoor dat de procesgang rondom subsidies verbetert; een mogelijkheid is om het toezicht op het proces sterker te organiseren, door deze bijv. meer bij het management danwel bij het team ISK te leggen.

4) Ontwikkel een visie op de rolopvatting van de (beleids)ambtenaar in een subsidietraject. Dit kan bijvoorbeeld door middel van intervisie en besprekingen in afdelingsoverleggen. Door in teams met verschillende disciplines te werken (beleidsinhoudelijk, financieel, juridisch/procedureel) bevorder je tevens een gemeenschappelijke rolopvatting die evenwichtig en (meer) in balans is.

5) Informeer raadsleden over hun positie in het subsidieproces. Dit kan in de vorm van een voorlichting.

6) Onderzoek de verschillende mogelijkheden om de betrokkenheid van de raad te verbeteren.

9. Algemene conclusies

Op 19 maart 2009 verzorgde Pieter Winsemius een T-seminar in de Tilburgse raadszaal. Hij verwees naar een bekende wijsheid uit de sportwereld: "*Wanneer het donker wordt, vertraagt de pas van de hardloper*". Deze wijsheid laat zich ook naar de praktijk van de subsidieverlening vertalen. Wanneer beleidsdoelen onvoldoende helder zijn, ontstaat er onzekerheid en vertraagt 'de pas' van de gemeente. Om grote stappen voorwaarts te maken is het van belang om heldere beleidsdoelen vast te stellen en deze te concretiseren in resultaatgerichte programma's van eisen. De gemeente creëert daarmee duidelijkheid wat betreft de gewenste 'uitkomst' van subsidies voor instellingen, waarmee ook het bestuur en de stad gebaat zijn.

In dit slothoofdstuk gaan we na in hoeverre de gemeente er de afgelopen jaren de 'pas' in heeft kunnen houden, bij haar verbetering van het subsidiebeleid en de praktijk ervan. We herhalen niet de specifieke conclusies op deelterreinen. Daarvoor verwijzen we naar de voorgaande hoofdstukken. In paragraaf 9.1 bespreken we de vraag in hoeverre het Plan van Aanpak uit 2006, dat geschreven is n.a.v. het rapport van de Rekeningcommissie, is uitgevoerd. En in paragraaf 9.2 komen we tot themaoverstijgende conclusies.

9.1 Uitvoering van het Plan van Aanpak

Hierna gaan we kort na in hoeverre de twaalf actiepunten zijn uitgevoerd waartoe het college begin 2006 besloot in het Plan van Aanpak. Onze constatering is in het cursief weergegeven. Voor een onderbouwing wordt verwezen naar de desbetreffende passage in dit onderzoeksrapport.

1. De informatievoorziening aan de raad te verbeteren door:
 - i) in de beleidsbegroting per beleidsveld extra informatie over subsidies van MARAP-plichtige instellingen op te nemen;
 - ii) in de beleidsbegroting een bijlage op te nemen met een overzicht van alle subsidies en subsidiebedragen;
 - iii) in de beleidsverantwoording / jaarrekening per beleidsveld te rapporteren over de resultaten van de subsidieverlening aan MARAP-plichtige instellingen.

De genoemde drie punten zijn uitgevoerd m.i.v. de Programmaverantwoording 2006. De geïnterviewde raadsleden waren positief over deze informatie. Zie paragrafen 4.7 en 7.5. Ook over de MARAP's van de instellingen zijn de raadsleden tevreden (zie paragraaf 7.1).

2. Een voorstel tot afslanking en wijzigen van de subsidieverordening op 26 juni 2006 aan de raad voor te leggen.

Dit voorstel is aan de raad voorgelegd en is door de raad overgenomen. Valt verder buiten het kader van dit onderzoek.

3. Een voorstel tot het veranderen van een aantal budgetsubsidies in waarderingssubsidies te betrekken in het begrotingsproces voor het jaar 2007 en de raad hierover te informeren.

Er is een groot aantal budgetsubsidies in de loop der tijd omgezet in waarderingssubsidies. Zie paragraaf 3.5, onder punt c en bijlage 2. Onzerzijds wordt de vraag gesteld of niet doorgeschoten is in deze omzetting (zie hoofdstuk 3, aanbeveling 2).

4. Evaluatieonderzoek van subsidieverlening gericht in te zetten op basis van een risicobenadering; dat wil zeggen dat, indien problemen geconstateerd worden naar aanleiding van reguliere rapportages, gerichte doorlichtingen en/of evaluaties plaats zullen vinden.

Er zijn de afgelopen jaren enkele evaluaties in de vorm van doorlichtingen van instellingen geweest. Dat gebeurt op relatief kleine schaal. Aan deze doorlichtingen lag telkens een risicoanalyse ten grondslag. Zie paragraaf 7.6. Sommige instellingen evalueren de effectiviteit van hun activiteiten. Meerdere meten de klanttevredenheid over hun diensten. Zie paragraaf 7.3.

5. Aan het bevorderen van de samenwerking tussen instellingen in de stad geen extra acties te koppelen, omdat hieraan reeds systematisch in programma's van eisen aandacht wordt besteed.

We constateren dat de samenwerking tussen instellingen de afgelopen jaren is toegenomen; die toename is deels het gevolg van de introductie van programma's van eisen. Zie paragraaf 4.5.

6. De dienst Beleidsontwikkeling de opdracht te geven om in 2006 en 2007 trainingen voor beleidsambtenaren te organiseren over de volgende thema's: het formuleren van resultaten, de wijze waarop adviezen ingewonnen worden van burgerorganisaties en professionele instellingen, onderhandelen.

In de beginfase zijn er trainingen voor beleidsambtenaren verzorgd in het omgaan met programma's van eisen. Ook is er toen begeleiding geweest t.a.v. het formuleren van de vraag vanuit de stad. De laatste periode is deze begeleiding niet meer voorgekomen. Zie paragraaf 8.1.

Training van beleidsmedewerkers bij het maken van programma's van eisen, met name bij het afleiden van (gewenste) resultaten uit het beleid en vervolgens het verSMARTen ervan, is hard nodig. Zie hoofdstuk 4, aanbeveling 14.

7. De dienst Beleidsontwikkeling opdracht te geven tot het organiseren van een workshop voor gesubsidieerde instellingen over de wijze van opstellen van offertes.

Dat heeft op bescheiden schaal plaatsgevonden, meestal parallel aan de reguliere begeleiding van instellingen. Bijna alle instellingen die om ondersteuning hebben gevraagd, hebben die ook gekregen (blijkens enquête onder instellingen).

8. Het doen van een zelfanalyse naar de invoering van offerteprocedures conform de in deze nota opgenomen opdracht.

Deze zelfanalyse is uitgevoerd en besproken in de raadscommissie van juni 2007.

9. Aan de (rekeningcommissie van de) raad te verzoeken om een navolgonderzoek niet over twee, maar over drie jaar uit te voeren.

De nieuwe rekenkamercommissie is dit verzoek bekend.

10. Inhoudelijke controle op prestaties

Deze controle vindt op systematische wijze plaats via de 'checklist'. Zie paragraaf 7.3.

Van de mogelijkheid tot 'afrekenen' wordt echter nog maar beperkt gebruik gemaakt. Zie paragraaf 7.4.

11. Archivering

Het dossierbeheer is nog steeds een punt van zorg. Zie paragraaf 7.7.

12. Organisatorische aanpassing

Zoals al in het PvA is geconstateerd, ondersteunt het team ISK bij de dienst Beleidsontwikkeling de beleidsambtenaren (vooral van de afd. maatschappelijk Ontwikkeling. Dat gebeurt naar tevredenheid, zo hebben wij geconstateerd). Wij constateren evenwel ook dat de procesgang nog niet helemaal goed loopt. Het toezicht hierop zou verbeterd kunnen worden. Zie paragraaf 8.1.

9.2 Themaoverstijgende conclusies

We hanteren hierbij de volgende invalshoeken:

- sturingskracht
- effectiviteit
- doelmatigheid
- transparantie
- flexibiliteit
- integraliteit
- innovatie/creativiteit
- toepasbaarheid van het subsidie-instrumentarium
- rolvastheid
- zakelijkheid

Sturingskracht

De sturingskracht van het subsidiebeleid is met de komst van de programma's van eisen zeker toegenomen. De gemeente laat in een vroegtijdig stadium aan de instelling weten wat zij van haar verwacht. Dit heeft ook een interne werking binnen de gemeente gehad: het formuleren van de vraag zet aan tot (her)bezinning op het beleid. Vooral door het sturen met SMART resultaten in de PvE's kan de gemeente scherper aangeven wat de uitkomsten van het uitvoerend werk moeten zijn. We hebben overigens gezien dat nog lang niet alle PvE's dergelijke concrete resultaten kennen (hier zit nog een forse verbeterslag), maar de aanzet is goed te noemen (zeker op het terrein van zorg en welzijn). Ook stuurt de gemeente beter op samenwerking tussen instellingen, zij het dat slechts eenderde van de instellingen daarvoor verwijst naar de programma's van eisen. Vooral bij de grotere instellingen stuurt de gemeente meer dan voorheen op een reëlere kostprijs en op een betere verantwoording van prestaties.

Aan de andere kant laat de gemeente ook kansen liggen. Er wordt amper gestuurd via marktwerking (wie kan het beste en zo doelmatig mogelijk de prestaties leveren?). En de relatie met vele instellingen (zeker de grotere, die als monopolist worden gezien) heeft nog veel status quo trekken: in grote lijnen verandert hier niet veel omdat er nog sterk aanbodgericht (vanuit het perspectief van de instelling) wordt gedacht. Hoewel de subsidieverstreking sinds de dualisering een verantwoordelijkheid is van het college, is het opvallend is dat raadsleden hun sturingskracht onderschatten. Deze zou via bespreking van de programma's van eisen vorm kunnen krijgen, maar van dit middel is de afgelopen jaren slechts spaarzaam gebruik gemaakt.

Effectiviteit

De effectiviteit van het nieuwe subsidiebeleid is zeker toegenomen. Belangrijk daarbij is dat - in vergelijking met een paar jaar geleden - met veel instellingen concretere subsidieafspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties (producten en diensten). Ook is de relatie met verschillende instellingen resultaatgerichter geworden, omdat (1) er vaker resultaten ten grondslag liggen aan de subsidieafspraken en (2) de instellingen ook meer aandacht moeten schenken aan de verantwoording over het behaalde resultaat (ook al blijft dit ook nog regelmatig achterwege).

De effectiviteit zou nog aanmerkelijk kunnen toenemen indien de gemeente beleidsmatiger stuurt en dit beleid scherper weet te vertalen naar opdrachten aan de instellingen. Daarvoor is allereerst nodig dat toekomstige beleidsnota's (met een beleidsintensivering of -wijziging) SMART geformuleerde kennen. Ook is een betere probleem- en vraaganalyse nodig en een scherpere doorvertaling van het beleid naar de PvE's en subsidieafspraken. Ook zou het uitgevoerde beleid frequenter geëvalueerd dienen te worden. In veel gevallen wordt maar aangenomen dat de prestaties van instellingen bijdragen aan het beleid, zonder dat dat bewezen of op zijn minst plausibel is. In veel gevallen is niet duidelijk of de gehanteerde aanpak of methoden het gewenste resultaat sorteren bij de doelgroep. Instellingen doen soms wel aan klanttevredenheidsonderzoek, maar geen onderzoek naar effectiviteit. De Twern, die regelmatig haar methoden door derden laat onderzoeken op effectiviteit, is een gunstige uitzondering.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van het subsidiebeleid is enigszins toegenomen doordat er meer inzicht is gekomen in wat de instellingen presteren voor hun geld en er - in bepaalde gevallen - steviger onderhandeld wordt met de instelling over het benodigde subsidiebedrag. Aan de andere kant kan de gemeente nog veel meer

sturen op de doelmatigheid, indien een beter inzicht wordt verkregen in de efficiency van de instelling dan nu het geval is. Ook hier speelt het status quo denken parten: instellingen zijn een bepaald subsidiebedrag gewend en niet elke beleidsmedewerker gaat daar stevig over onderhandelen. Dat komt mede omdat er nog vaak geen (financiële) relatie gelegd kan worden tussen de geoffreerde diensten en het benodigde subsidiebedrag daarvoor. Er is meer (benchmark)kennis nodig over doelmatigheidskengetallen om offertes goed te kunnen beoordelen.

In dit verband is niet altijd raadzaam dat de gemeente standaard een maximum subsidiebedrag hanteert in het PvE. In plaats daarvan kan de gemeente ook onderhandelen over het subsidiebudget op basis van de geoffreerde prestaties ('prestaties volgen geld')

Transparantie

Over het algemeen is de transparantie toegenomen. Door de programma's van eisen wordt duidelijk wat de gemeente wil en uit de subsidiecontracten is concreet af te lezen wat de instelling daadwerkelijk gaat doen. Ook is de verantwoording door de instellingen over het algemeen sterk verbeterd: er ligt een betere relatie tussen hetgeen afgesproken was en hetgeen daadwerkelijk is geleverd. De activiteitenplannen, productbegrotingen en jaarverslagen zijn hier belangrijke instrumenten voor gebleken. Het zichtbaar maken van het resultaat kan echter beter. Vanuit de raad is indertijd aangedrongen op betere informatie over de subsidies en de daarmee behaalde resultaten (en prestaties). Door het opnemen van deze informatie in zowel de programmabegroting als in de programmaverantwoording is hieraan tegemoet gekomen. Een probleem waar raadsleden nog mee kampen is het houden van overzicht, m.n. waar het gaat om de relatie tussen PvE, subsidiecontract en verantwoording door de instellingen.

Flexibiliteit

Het subsidiebeleid is in principe flexibel genoeg voor de gemeente om voor nieuwe wensen en nieuwe problemen een vertaling te vinden in de subsidieafspraken. Via een PvE kan immers beter bijgestuurd worden. Deze flexibiliteit wordt overigens voor een groot deel teniet gedaan doordat veel met meerjarige subsidies wordt gewerkt - hetgeen overigens een wens was van de raad. Hoewel er de mogelijkheid is om tot max. 10% van het jaarbudget bijstellingen te plegen in een meerjarencontract, constateren we dat daarvan geen gebruik wordt gemaakt. Het lijkt erop dat de beleidsdialoog tussen gemeente en instelling stopt als er sprake is van een meerjarencontract.

Het zou verstandig zijn om in de toekomst het al dan niet afsluiten van een meerjarencontract af te laten hangen van factoren als: lokale beleidsturbulentie (zo ja, dan geen langdurige subsidieafspraken), mate dat er zekerheid is dat er goede prijs-/kwantiteit-/kwaliteitsafspraken zijn gemaakt (zo nee, dan geen langdurige subsidieafspraken), marktwerking (als er feitelijk geen concurrenten op de markt zijn, dan geen reden tot meerjarencontract) en invloeden van het Rijk (bij grote veranderingen: geen meerjarige afspraken).

Integraliteit

De flexibiliteit zou overigens ook aanmerkelijk toenemen als er minder gebruik wordt gemaakt van instellingsspecifieke PvE's en méér van integrale PvE's, die worden voorgelegd aan meerdere instellingen die in dezelfde keten opereren. Het huidige subsidiesysteem werkt nog erg verkokerd: menig beleidsmedewerker 'koopt zijn eigen dingen in' zonder al te veel te letten op de samenhang met andere beleidsvelden. Ook worden offertes van instellingen niet of amper integraal afgewogen, ook niet financieel gezien. Budgetten blijven geormerkt aan de bestaande instellingen en er wordt weinig geschoven tussen deze budgetten. Dat komt de integraliteit van een beleidsprogramma niet ten goede. Programmamanagers sturen hier niet op.

Innovatie/creativiteit

Er is sprake van enige innovatie en toegenomen creativiteit, maar dit effect moet ook niet worden overdreven. Voor een belangrijk deel sluiten de subsidiecontracten aan op hetgeen in voorgaande jaren werd afgesproken. Toch zijn er wel degelijk vernieuwingen, mede omdat de instellingen binnen de resultaatverwachting meer mogelijkheden hebben om zelf innovatieve diensten aan te bieden. Een minderheid van de instellingen (42%) is van mening dat zij innovatiever bezig kunnen zijn sinds de introductie van de PvE's.

Toepasbaarheid van het subsidie-instrumentarium

Zowel instellingen als gemeentelijke vertegenwoordigers zijn tevreden over het subsidiesysteem als zodanig. Zeker ook het werken met programma's van eisen wordt door de meesten als een verrijking gezien. Het maken van een productenbegroting is geen sinecure voor de instellingen, maar men ziet er wel het nut van in: toegenomen inzicht in de kostenstructuur.

Toch wordt er ook gewaarschuwd voor het risico dat het allemaal te 'format'-achtig kan gaan worden, dat de ziel uit het beleid kan halen. Daarvoor zou nog meer gefocused kunnen gaan worden op de werkelijke bijdrage van de instellingen aan het beleid, en zouden de kernpunten van de afspraken prominenter in de documenten verwoord kunnen worden (bijv. wat verandert er vergeleken met de huidige praktijk?).

Rolvastheid

De diverse partijen moeten nog wennen aan de nieuwe rol die zij vervullen. Het minst de instellingen die redelijk goed uit de weg blijken te kunnen met de PvE's en hun expertise maximaal inzetten om gunstige prestatieafspraken met de gemeente te maken. Instellingen hebben over het algemeen stevige stappen voorwaarts gezet m.b.t. de subsidie-instrumenten, zoals activiteitenplan, productenbegroting en -verantwoording. We zien hierbij overigens wel verschillen tussen instellingen, afhankelijk van de omvang en mate van professionaliteit van de instelling. Veel meer problemen hebben sommige beleidsmedewerkers die laveren tussen enerzijds het belang van goede verhouding met de instelling en anderzijds het scherp(er) inkopen van diensten. Voor die scherp(er) blijkt de ondersteuning van bureau ISK zeer waardevol. De mogelijkheden van het nieuwe subsidiebeleid zitten nog niet bij alle medewerkers tussen de oren. Er moet meer gedaan worden aan het bijbrengen van kennis en inzicht.

Wethouders zijn over het algemeen niet zo bezig met het nieuwe subsidie-instrumentarium. Ze sturen amper of niet op de PvE's en maken niet actief gebruik van de mogelijkheid van marktwerking. Zij verschillen van mening over de mate dat er inhoudelijk door de gemeente gestuurd moet (of kan) worden. Raadsleden staan enigszins aan de zijkant. Zij zijn tevreden over de informatie in programmabegroting en -verantwoording, maar missen het overzicht. Zij zijn ook niet actief in het bespreken van PvE's, zodat de uitvoering van het subsidiebeleid voor een groot deel langs hen af gaat en slechts fragmentarisch in de raadscommissie aan de orde komt.

Zakelijkheid

Door de introductie van programma's van eisen, het verbeterde gebruik van productbegrotingen en het stringenter controleren van de behaalde prestaties is de zakelijkheid zeker toegenomen. Dat blijkt ook uit de mening van diverse instellingen: bijna tweederde is van mening dat de verhouding tussen de gemeente en de instelling zakelijker is geworden. Dat was ook de bedoeling. Toch zijn ook hier verbeteringen mogelijk: één van de grootste obstakels voor een echter zakelijke verhouding is dat (met name vanuit de gemeente) bij veel subsidierelaties nog teveel wordt uitgegaan van de status quo: er worden 'zaken gedaan' met dezelfde instellingen over voornamelijk dezelfde prestaties als in een periode daarvoor, voor nagenoeg hetzelfde bedrag. Ondanks het feit dat hier veranderingen zichtbaar zijn, mag in de toekomst best nog wat meer gedaan worden aan die zakelijkheid. Per slot van rekening gaat het er om de 'best value for money' te krijgen voor de inwoners van Tilburg.

Slotconclusies:

A) Het werken met programma's van eisen is redelijk goed uit de verf gekomen; het werken met programma's van eisen heeft geleid tot het beoogde doel, nl. zakelijker verhoudingen en een professionalisering van de subsidierelaties.

B) De toepassing van marktwerking is niet uit de verf gekomen, omdat er in slechts enkele gevallen sprake was van het gebruik van meervoudige offerteprocedures. Deze zijn te gering in aantal om een oordeel te kunnen vellen over het beter afstemmen van vraag en aanbod, grotere keuzemogelijkheden en een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitverhouding.

C) De sturingskracht, effectiviteit en de doelmatigheid van het nieuwe subsidiebeleid zijn sinds de introductie van de programma's van eisen toegenomen. Aan de andere kant heeft het subsidie-instrumentarium sturingspotentie in zich en kent mogelijkheden om de effectiviteit en doelmatigheid verder te verhogen.

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

E) De toename van het aantal meerjarencontracten vermindert de flexibiliteit (zij het dat een goed gebruik van de zgn. bijstellingsbevoegdheid dit effect weer kan verkleinen). Hierdoor loopt de gemeente het risico dat eventuele majeure beleidswijzigingen niet voortvarend doorgevoerd worden en dat meerjarencontracten bij een forse bezuinigingstaakstelling moeilijk open te breken zijn. Een mogelijk gewenste scherpere prijs-/kwantiteit-/kwaliteitsverhouding (bijv. blijkend uit analyse van de jaarstukken) kan niet eerder worden doorgevoerd dan na afloop van het meerjarig contract.

F) Innovatie en creativiteit bij instellingen zijn enigszins toegenomen.

G) Er wordt nog tamelijk verkokerd gewerkt binnen het verlenen van subsidies. Integrale afweging (van prestaties en budget) vindt nog onvoldoende plaats.

H) Het subsidie-instrumentarium is goed toepasbaar, al moet gelet worden op mogelijke bureaucrativering ervan.

I) De diverse partijen moeten nog steeds wennen aan de rol die zij hebben in het subsidiebeleid. Wethouders, beleidsmedewerkers en raadsleden spelen hun rol binnen het subsidiebeleid niet optimaal. Wethouders zouden eerder betrokken moet zijn bij PvE's waardoor ze meer sturend op kunnen treden. Beleidsmedewerkers zouden sterker kunnen worden in het vertalen van beleidsuitgangspunten in resultaatgerichte PvE's en subsidiecontracten en zouden scherper kunnen onderhandelen over een optimale prijs-/kwantiteit-/kwaliteitsverhouding.

J) Al met al zijn er de afgelopen drie jaar duidelijke stappen voorwaarts te zien. Niet op alle thema's evenveel, maar er is onmiskenbaar een betere subsidiepraktijk ontstaan. Tegelijkertijd zijn er nog substantiële verbeteringsmogelijkheden.