

EINDRAPPORTAGE NAZORGONDERZOEK EFFECTIVITEIT GEMEENTELIJK SUBSIDIEBELEID

1. Inleiding

In augustus 2000 heeft de Rekenkamercommissie Arnhem (verder de rekenkamer) haar rapport naar aanleiding van het onderzoek naar de effectiviteit van het gemeentelijke subsidiebeleid uitgebracht. Het rapport is behandeld in de raadscommissie Welzijn op 18 september en 23 oktober 2000 en vervolgens in de raad van 13 november 2000. De rekenkamer heeft in haar onderzoeksplanning een – kort - onderzoek opgenomen naar de stand van zaken van de implementatie van de aanbevelingen. In deze interne rapportage worden de bevindingen van het nazorgonderzoek weergegeven. In paragraaf 2 is de werkwijze beschreven die is toegepast bij het nazorgonderzoek. Paragraaf 3 gaat in op de bevindingen per aanbeveling. Tot slot worden in paragraaf 4 een aantal algemene conclusies door de rekenkamer zelf getrokken.

De resultaten van het nazorgonderzoek worden op hoofdlijnen verantwoord in het jaarverslag 2004 van de rekenkamer.

Als bijlagen bij deze interne rapportage zijn de hoofdconclusies uit het rekenkamerrapport van augustus 2000 opgenomen, de bevindingen uit het dossieronderzoek naar de welzijnsinstellingen Rijnstad en Passade en de goedgekeurde verslagen van gesprekken met sleutelpersonen. Verder is een overzicht opgenomen van geraadpleegde documenten en relevante passages uit een extern rapport.

2. Werkwijze nazorgonderzoek

Het nazorgonderzoek had als doel om via dossieronderzoek en gesprekken met een aantal ambtelijke, instellings- en bestuurlijke sleutelpersonen, inzicht op hoofdlijnen te verkrijgen in de implementatie van de door de raad overgenomen aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek van augustus 2000. Op 24 september 2004 is aan de raad, het college en het directieteam schriftelijk de aankondiging van het nazorgonderzoek verstuurd.

Vanuit de dossiers over de subsidieverlening aan de welzijnsinstellingen Rijnstad en Passade is vooral gekeken naar de kwaliteit (rechtmatigheid) van het interne subsidieproces. De gesprekken met de sleutelpersonen gaven de inkleuring aan de rollen die de verschillende actoren (raad, college, ambtelijke instelling en welzijnsinstelling) hebben gespeeld bij de implementatie van de aanbevelingen. Relevante externe adviesrapporten zijn bestudeerd en ten tijde van het nazorgonderzoek vond vaststelling plaats van de nota "Stad in Balans". Binnen de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling zijn nog gesprekken gevoerd met de beleidsmedewerker/accountmanager Rijnstad, met de financiële consulent subsidies en met de juridisch medewerker.

De leden van de rekenkamer zijn betrokken geweest bij de gesprekken met sleutelpersonen. De rekenkamer heeft de onderhavige eindrapportage vastgesteld in haar vergadering van 14 december 2004.

3. Bevindingen per aanbeveling

Onderstaand worden per aanbeveling de bevindingen vanuit dossieronderzoek, documentenstudie en gesprekken met sleutelpersonen weergegeven.

Aanbeveling in 2000: ten behoeve van de noodzakelijke samenhang tussen doelen, prestaties, resultaten en effecten, dient de regierol van het gemeentebestuur te worden versterkt. Dit onder meer door het vertalen van strategische doelstellingen per welzijnsterrein, met behulp van stads- en gebiedsanalyse, in concrete en meetbare beleidsopdrachten. Organiseer daarvoor per raadsperiode in ieder geval een brede maatschappelijke discussie.

Stand van zaken implementatie 2004:

Uit de gesprekken met de sleutelpersonen en uit externe adviesrapporten blijkt dat er in de jaren 2001 en 2002 bestuurlijk geen zichtbare initiatieven zijn ontplooid om tot een versterking van de regierol van het gemeentebestuur te komen. Daarmee was er nog geen sprake van adequate voorwaarden voor een efficiënt en effectief subsidie(inkoop)proces. Vooral de in de Winternota 2003 aangekondigde bezuinigingen op welzijnsinstellingen van € 1,5 mln. en de daarop volgende discussie in de raad resulterend in de overgenomen raadsmotie d.d. 13 oktober 2003, hebben geleid tot de opdracht van het college aan de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling om tot een integrale visie op het gebied van de maatschappelijke ontwikkeling te komen. Ter voorbereiding op de integrale visie zijn een tweetal externe onderzoeken uitgevoerd te weten door Andersson Eiffers Felix gericht op het inzichtelijk maken van de uitgaven op de welzijnsfuncties in Arnhem en door Bestuur en Management Consultants gericht op de beschikbaarheid en de normering van maatschappelijke voorzieningen in Arnhem. Uiteindelijk heeft een en ander geresulteerd in de nota Stad in Balans, een visie op de maatschappelijke ontwikkeling in Arnhem tot 2015. Dit beleidskader is op 5 oktober 2004 door de raad vastgesteld. De behoefte aan een dergelijke integrale visie was in 2001 en 2002 weliswaar door dienst MO en welzijnsinstellingen geventileerd maar nog niet bestuurlijk gehonoreerd. Het onderzoek door Andersson Eiffers Felix van juni 2003 spreekt nog van "gebrekkige sturingsrelaties" en acht het onder meer noodzakelijk "de regierol van het gemeentebestuur naar de gesubsidieerde welzijnsinstellingen te versterken" Verder acht het bureau AEF noodzakelijk:

- *De resultaat- en effectmeting van de inzet van gemeentelijke subsidies te verbeteren;*
- *Een duidelijk gemeentelijk kader te schetsen over de gewenste kwantiteit en kwaliteit van de welzijnsvoorzieningen;*

- *De voorgenomen stap van een instellingsgerichte naar een product- en effectgerichte subsidierelatie af te maken, zodat er een wezenlijk andere sturings- en beheersrelatie naar de instellingen toe zal ontstaan.*

Inmiddels zijn de – veelal ambtelijke - contacten met de welzijnsinstellingen in belangrijke mate gericht op bovengenoemde aanbevelingen.

De versterking van de ambtelijke regierol naar de instellingen werd in eerste instantie vooral vertaald door een verbetering van het interne subsidiebeheerproces. De grote achterstand in de formele afwikkeling van subsidierelaties is vooral in 2004 zichtbaar ingelopen. De administratieve organisatie rondom het subsidieproces en het beheerinstrumentarium is binnen de dienst MO substantieel verbeterd en leidt, een enkele uitzondering daargelaten, tot een tijdige afwikkeling van de subsidiebeschikkingen. Wel is vanuit het dossieronderzoek te constateren dat de subsidiedossiers nog niet volledig zijn.

Uit het bovenstaande zijn de volgende deelconclusies te trekken:

- *De gewenste versterking van de bestuurlijke regierol is in de jaren 2001 en 2002 grotendeels achterwege gebleven.*
- *Het oppakken van de regierol door het college in 2003 was vooral ingegeven door de wens van de raad om tot een integrale welzijnsvisie te komen in reactie op de aangekondigde bezuinigingen.*
- *Het interne bedrijfsproces subsidies binnen de dienst MO is in termen van tijdigheid en volledigheid vooral in de jaren 2003 en 2004 substantieel verbeterd.*
- *De hoofdingrediënten voor een efficiënt en effectief subsidie(inkoop)proces aanwezig zijn (AEF en BMC-rapporten, Visie Stad in Balans, beheerinstrumentarium dienst MO), maar nog zijn vertaling moeten vinden naar concrete inkoop en beleidsondersteunende opdrachten naar de instellingen.*

Aanbeveling: registreer als gemeentebestuur een formeel en gestructureerd samenwerkingsoverleg met de grotere welzijnsinstellingen, gericht op een duidelijke uitwisseling van gemeentelijke wensen enerzijds en expertise van de zijde van de instellingen anderzijds

Stand van zaken implementatie:

Er is nog geen sprake van een door het bestuur geregisseerd formeel en gestructureerd overleg met de grotere welzijnsinstellingen in de zin van de aanbeveling ("beleidsdialoog"). Het bestaande ambtelijke overleg tussen de directeur MO en de grotere welzijnsinstellingen heeft geen "afsprakenkarakter" en is meer gericht op informatie-uitwisseling dan op het "matchen" van gemeentelijke vraag en instellingsaanbod. Het ambtelijke overleg heeft wel zijn functie gehad bij de bespreking van de bezuinigingsvoorstellen, de opstelling van de voorzieningenwijzer en bij de – in zekere mate op interactieve wijze tot stand gekomen – visie Stad in Balans. Het gemeentebestuur is wel voornemens om aan te sturen op verdere samenwerking tussen de welzijnsinstellingen.

Het bestuur/de wethouder heeft wel eens per jaar- meestal ten tijde van de begrotingssamenstelling - een overleg met de individuele welzijnsinstellingen.

Deelconclusie: door de externe rapporten van AEF en BMC is beter zicht gekomen op het functioneren van en de kwaliteiten van de welzijnsinstellingen. Dit heeft echter nog niet geleid tot een formele en gestructureerde beleidsdialoog met de instellingen. Wel vinden op ambtelijk niveau afstemming plaats met de welzijnsinstellingen gezamenlijk en individueel. In geval van Rijnstad participeert de gemeente samen met Rijnstad in het project Welzijn Informatievoorziening Landelijk en Lokaal (WILL). Ten behoeve van onderlinge vergelijking van welzijnsproducten vindt hierin overleg plaats over het meten en waarderen van welzijnsproducten.

Aanbeveling: breng de bestaande welzijnsvoorzieningen aangeboden door de welzijnsinstellingen in kaart. Onderscheidt deze in (basis)voorzieningen waarvan de continuïteit, op grond van het (preventieve) beschikbaarheidsnut, expliciet wordt erkend (behorende tot de sociale basisinfrastructuur), en voorzieningen/projecten die gericht zijn op probleemoplossingen met tijdgebonden omstandigheden.

Stand van zaken implementatie:

Met behulp van de Voorzieningswijzer is zicht gekomen op de aanwezigheid en de normering (in totaal en per wijk/buurt) van de maatschappelijke voorzieningen. Verder is een traject ingezet om tot een verbetering van de productbegrotingen van de instellingen te komen. Een echte inhoudelijke discussie tussen gemeente en de instellingen over basisvoorzieningen behorende tot de sociale basisinfrastructuur en tijdelijke projectmatige interventies gericht op specifieke doelen/doelgroepen heeft nog niet plaatsgevonden. Wel is in het kader van het WILL-project met Rijnstad een start gemaakt hiermee bij verschillende werksoorten.

Deelconclusie: de aanbeveling is in het licht van de opstelling van de integrale welzijnsvisie met de Voorzieningswijzer deels geïmplementeerd.

Aanbeveling: stimuleer als gemeentebestuur een vorm van kwaliteitsborging bij instellingen, waarbij een helder inzicht wordt verschaft over de kernkwaliteiten van de verschillende instellingen, inclusief aantoonbare marktonderzoeken naar de vraagzijde van de eigen welzijnsmarkt.

Stand van zaken implementatie:

Er is nog geen eigen actie geweest vanuit de gemeente om tot een expliciet kwaliteitsbeleid richting instellingen te komen. Wel hebben enkele instellingen zelf acties ondernomen (kwaliteitsmedewerker, interne audits, klanttevredenheidsonderzoeken) om tot verdere kwaliteitsborging te komen. Acties vanuit de gemeente zelf zijn de inspanningen om tot verbeterde productbeschrijvingen te komen.

Deelconclusie: de aanbeveling is door de gemeente nog niet actief geïmplementeerd

Aanbeveling: sluit meerjarige contracten met instellingen voor wat betreft de exploitatie van "basisvoorzieningen" met een daarop afgestemde informatieverantwoording. Sluit tijdgebonden projectcontracten met een regelmatige verantwoordingslijn naar wethouder en raadscommissie.

Stand van zaken implementatie:

Er zijn nog geen meerjarige contracten met de welzijnsinstellingen afgesloten gericht op een meerjarige exploitatie van basisvoorzieningen. Wel wordt steeds meer gebruik gemaakt van –tijdelijke – projectsubsidies bijvoorbeeld in het kader van het Integraal Jeugdbeleid en het Integraal Veiligheidsbeleid.

Deelconclusie: voor wat betreft de meerjarige contracten is de aanbeveling nog niet geïmplementeerd. Wel wordt overgegaan op projectcontracten gericht op specifieke doelen/doelgroepen.

Aanbeveling: ontwikkel een gestandaardiseerde format voor de verantwoording van de activiteiten van welzijnsinstellingen, en voorzie die ten behoeve van college- en raadsverantwoording van multidisciplinaire ambtelijke advisering, gericht op samenhang met gemeentelijke doelstellingen

Stand van zaken implementatie:

Er is nog geen gestandaardiseerde format voor de –externe – verantwoording van de activiteiten van de welzijnsinstellingen. Wel wordt binnen de dienst MO sinds 2004 gebruik gemaakt van interne financiële en beleidsmatige controlelijsten bij de beoordelingen van de subsidieverleningen en de subsidieverstrekkings. Deze controlelijsten moeten zich verder ontwikkelen – met behulp van de thema's uit stad in balans, programmabegroting etc. – naar "echte" formats. Tot nog toe zijn de jaarverslagen en de tussentijdse gesprekken met de instellingen de belangrijkste sturingsinstrumenten.

Deelconclusie: de aanbeveling is door middel van een aantal interne controlelijsten deels geïmplementeerd. De externe verantwoording van de welzijnsinstellingen inclusief een aantal relevante bestuurlijke prestatie- en effectindicatoren is nog niet ontwikkeld.

Aanbeveling: als er sprake is van een relatie tussen de hoogte van het subsidiebedrag en de te leveren prestaties door de gesubsidieerde instelling, dient er door de gemeente ook een sanctiebeleid te worden ontwikkeld.

Stand van zaken implementatie:

Er is nog geen sprake van een door de gemeente ontwikkeld sanctiebeleid. De complexiteit van de afrekenbaarheid van prestaties in relatie tot de te bereiken maatschappelijke effecten is daar onder meer debet aan. Voor het merendeel is er nog sprake van "lump-sum- subsidiëring".

Deelconclusie: de aanbeveling is nog niet geïmplementeerd.

Aanbeveling: de overgang naar een output-, resultaat- en effectgerichte subsidierelatie, dient naar het oordeel van de rekenkamer te worden ondersteund door een ambtelijk en bestuurlijk aangestuurde projectorganisatie.

Stand van zaken implementatie:

De in de aanbeveling bedoelde overgang wordt aangestuurd vanuit de bestaande ambtelijke organisatie. Wel is in het kader van de verbetering van de bedrijfsvoering van de dienst MO via een ambtelijke taskforce extra aandacht besteed aan het bedrijfsproces subsidies. Ook de gemeentelijke deelname aan het WILL-project kan in dit kader worden gezien.

Deelconclusie: de aanbeveling is niet overgenomen, maar is ambtelijk op een andere wijze ingevuld.

Aanbeveling: de rekenkamer beveelt tevens de uitwerking aan van het instrument zelfanalyse en visitatie gesubsidieerde instellingen (rapport "Pilot instrumentontwikkeling zelfanalyse en visitatie gesubsidieerde instellingen")

Stand van zaken implementatie:

Er is nog geen separaat visitatie-instrument richting gesubsidieerde instellingen ontwikkeld. Wel is de gemeente aangesloten op de visitatie vanuit het Grote Stedenbeleid. Verder kan de deelname aan het WILL-project ook worden gezien als een soort zelf-analyse. De wethouder brengt het aspect van de controlerende rol van de raad op het gebied van de toekenning van subsidies aan welzijnsinstellingen in discussie.

Deelconclusie: de aanbeveling is grotendeels nog niet geïmplementeerd

4. Hoofdconclusies

Door de rekenkamer zijn uit de bevindingen vanuit dossieronderzoek, gesprekken met sleutelpersonen, documentenstudie de volgende hoofdconclusies getrokken:

- A. De overname door de raad van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport en de daaruit volgende opdracht aan het college heeft in de jaren 2001 en 2002 niet tot actief bestuurlijk handelen geleid. Ook de opdracht aan het college om bij de behandeling van het jaarverslag 2000 een voortgangsrapportage te overleggen over de implementatie van de door de raad overgenomen aanbevelingen heeft geen vervolg gekregen. Vanuit de raad is daar overigens ook niet naar gevraagd.
- B. Eind 2004 beschikt de gemeente Arnhem over een integrale welzijnsvisie Stad in Balans (gemeentelijke vraag op hoofdlijnen), een Voorzieningenwijzer en een doelmatigheidstoets op enkele welzijnsinstellingen (aanbod op hoofdlijnen), maar nog over niet de juiste vertaling van vraag en aanbod in concrete beleidsopdrachten (contractering) naar de instellingen. De ingrediënten voor een smakelijke maaltijd zijn aanwezig maar naar de juiste bereidingswijze zijn gemeente en instellingen nog zoekende.
- C. Het zicht op de aanwezige welzijnsvoorzieningen heeft nog niet geleid tot een inhoudelijke discussie over een – meerjarig gefinancierde - basis- infrastructuur welzijn (beschikbaarheidsnut) en tijdelijke gefinancierde interventies (projecten).
- D. De rechtmatigheid van het interne subsidiebeheerproces binnen de dienst MO is voor wat betreft de tijdigheid belangrijk verbeterd.

Aandachtspunt:

Een apart aandachtspunt is de juridische grondslag voor het toekennen van subsidies. In het rekenkamerrapport en mede op signalen vanuit de Commissie voor de Beroep- en Bezwaarschriften is aandacht gevraagd voor een aanpassing van de juridische grondslag voor het toekennen van subsidies conform de Algemene Wet Bestuursrecht, titel subsidies. Deze aanpassing heeft ten dele plaatsgevonden. De toekenning van de (budget)subsidies aan de grotere welzijnsinstellingen kent nog niet de vereiste juridische grondslag. De toekenning moet ofwel duidelijk zichtbaar zijn in de gemeentelijke subsidieverordening ofwel opgenomen worden in de begroting van de gemeente. Op deze wijze is de gewenste publieke controle op de toekenning van subsidies mogelijk. Inmiddels is deze zaak onder de aandacht van de dienst MO en is het de bedoeling om via een begrotingswijziging deze (budget)subsidies op te nemen in de (meerjaren)begroting 2004-2007. Deze problematiek verdient extra aandacht in verband met de – met ingang van het jaarverslag 2004 operationele – vernieuwde rechtmatigheidscontrole van de accountant.