



*“Het is mijn gewoonte niet romans te schryven, of zulke dingen, en het heeft dan ook lang geduurd voor ik ertoe overging (...) het werk aan te vangen, (...) dat ge lezen moet als ge makelaar in koffi zyt, of als ge dat niet zyt”
Multatuli-Max Havelaar.*

1. INLEIDING

De gemeenteraad van Arnhem heeft in het kader van het experiment lokale rekenkamerfunctie in november 1999 een aantal onderzoekssuggesties voor het tweede onderzoek aan de Rekenkamer voorgelegd. In brede zin bestond belangstelling voor onderzoeken naar de effectiviteit van gemeentelijke subsidies op diverse deel terreinen. Met name de effectiviteit van gemeentelijke subsidies naar instellingen werkzaam binnen het welzijnsveld kreeg bij de raadsfracties een hoge onderzoeksprioriteit. Gegeven deze voorkeur en gelet op de omvang van de subsidie en op de relatie van de activiteiten met diverse gemeentelijke beleidsterreinen, is gekozen voor de Stichting Rijnstad (verder Rijnstad) als casus binnen het algehele onderzoeksonderwerp, namelijk de effectiviteit van het gemeentelijk subsidiebeleid. Uiteindelijk luidde de opdracht vanuit de gemeenteraad aan de rekenkamercommissie om **“ een onderzoek te doen naar de effectiviteit van het gemeentelijk subsidiebeleid, meer specifiek binnen de welzijnssector, met als casus de stichting Rijnstad, als instrument om gemeentelijke doelen op dit gebied te realiseren”** (raadsbesluit dd. 10 januari 2000). De opdracht is vertaald in een aantal door het rekenkameronderzoek te beantwoorden vragen, waarvan de beantwoording in hoofdstuk 6 is terug te vinden.

Subsidies vormen voor de overheid een – steeds belangrijker wordend – beleidsinstrument. Binnen het totaal van de gemeentelijke uitgaven werden in 1998 en 1999 binnen de gemeente Arnhem respectievelijk f. 111 mln. en f. 137 mln. aan subsidies aan derden verstrekt. Met deze verstrekkingen wordt beoogd dat de activiteiten van de gesubsidieerde instellingen bijdragen aan de doelen van gemeentelijk en rijksbeleid. Voor wat betreft de definitie van subsidies sluit het onderzoek aan bij die van de Algemene Subsidieverordening 1996 namelijk **“ een aanspraak op een geldelijke bijdrage van de gemeente aan een instelling of natuurlijk persoon, verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan de gemeente geleverde diensten of goederen”**

De ontwikkeling van het subsidie-instrumentarium loopt in de pas met bovengenoemde doelstelling. Het is meer en meer gebaseerd op sluitende (budget)afspraken, gekoppeld aan activiteitenplannen en activiteitenverslagen. Voor wat betreft budgetsubsidie sluit het onderzoek ook aan bij de definitie weergegeven in de A.S.V. 1996 te weten **“ een subsidie waarbij de subsidieaanvrager een bedrag krijgt toegewezen om een tevoren overeengekomen activiteit te realiseren”**.

Het theoretische kader geschetst in de nota “ Effectiviteit van welzijnssubsidies” van maart 1993, weerspiegelt de overstap van een instellingsgerichte subsidierelatie, naar een product- en effectgerichte subsidierelatie tussen instelling en gemeente. In het onderhavige onderzoek wordt aan de hand van de casus Rijnstad, onderzocht in hoeverre deze overstap in de praktijk van het proces van subsidieverstrekking is gerealiseerd. **Centraal staat in de casus dan ook de vraag op welke wijze de gemeenteraad erop toeziet of de subsidies verstrekt aan Rijnstad bijdragen aan de realisatie van vastgestelde doelen op welzijnsgebied.** Meer specifiek wordt de effectiviteit van het subsidie-instrument beoordeeld op de mate waarin er sprake is van door de raad vastgestelde expliciete en meetbaar geformuleerde doelstellingen en

op de mate van beheersing van de instellingsactiviteiten zodat deze gericht blijven op de gemeentelijke doelstellingen en de verantwoording daarover. Met name de samenhang tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden van gemeentelijke subsidies moet zorgen voor een effectieve realisatie van de gemeentelijke doelstellingen.

Het rekenkameronderzoek is in het licht van bovenstaande gericht op:

- **Inzicht verkrijgen in de genoemde samenhang van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden in de casus Rijnstad;**
- **Het doen van aanbevelingen gericht op verbeteringen van de effectiviteit van subsidieverstrekingen**

Het rekenkameronderzoek richt zich niet op de zogenaamde indirecte subsidies (bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van sportaccommodaties onder de kostprijs) of op garantstellingen, hoewel deze impliciet ook overheidsdoelen ondersteunen.

LEESWIJZER

Het onderzoeksrapport kent een hoofdrapport en een bijlagenboek. Het hoofdrapport kent de volgende hoofdstukindeling:

Hoofdstuk 2 geeft de werkwijze weer rondom de uitvoering van het onderzoek.

Hoofdstuk 3 vermeldt de algemene onderzoeksconclusies.

Hoofdstuk 4 laat de aanbevelingen zien van de rekenkamercommissie op grond van de onderzoeksresultaten.

Hoofdstuk 5 belicht een aantal relevante aspecten –financieel, beleidsmatig en juridisch - van het gemeentelijk subsidiebeleid.

Hoofdstuk 6 geeft samengevat de antwoorden op de onderzoeksvragen rondom de casus Rijnstad zoals geformuleerd in de raadsopdracht.

Hoofdstuk 7 schetst de ervaringen van een aantal andere gemeenten met onderzoeken naar subsidiebeleid.

Hoofdstuk 8 belicht de resultaten van een door de rekenkamercommissie georganiseerde expert-meeting.

Hoofdstuk 9 geeft de reactie op de onderzoeksresultaten van de bestuurlijke, ambtelijke en instellingsverantwoordelijken weer, met het nawoord van de rekenkamercommissie.

Het bijlagenboek geeft naast een uitgebreide onderzoeksverantwoording, (dossier)gegevens op financieel, juridisch en beleidsmatig gebied. Het relatief hoge dossiergehalte van het bijlagenboek stelt de lezer in staat de door de rekenkamercommissie getrokken conclusies en voorgestelde aanbevelingen zelf te verifiëren.



“Voor iedere tak van wetenschap geldt, dat alle begin moeilijk is”.
Karl Marx-Das Kapital

2. WERKWIJZE

Het onderzoek, waarvan de bevindingen zijn samengevat in het onderhavige rapport, berust op een verzameling en analyse van gegevens van verschillende bronnen. Daartoe zijn de volgende stappen ondernomen:

- 1) Overleg met het bestuur van de stichting Rijnstad gericht op informatie-uitwisseling rondom de aanpak van het onderzoek;
- 2) Bestudering van schriftelijk materiaal zoals zakendossiers, commissie- en stafnotulen, jaarplannen en jaarverslagen, beleidsplannen, verordeningen;
- 3) Gesprekken met ambtelijke vertegenwoordigers van alle gemeentelijke diensten gericht op het verkrijgen van inzicht in de totale gemeentelijke subsidies;
- 4) Gesprekken met de directie van Rijnstad over ervaringen in de subsidierelatie;
- 5) Interviews met vertegenwoordigers van politieke fracties uit de gemeenteraad, gericht op het in kaart brengen bestaande ervaringen/knelpunten/wensen op het gebied van het gemeentelijk subsidiebeleid;
- 6) Interviews met (vml.)wethouders gericht op het verkrijgen van inzicht in de rol van het dagelijks gemeentebestuur in de subsidierelatie instelling-gemeente;
- 7) Interview met de ambtelijke ondersteuning van de gemeentelijke vakdienst gericht op het inzichtelijk maken van de praktijk van het gemeentelijk proces van subsidieverstrekking Rijnstad;
- 8) Bijeenkomst met het managementteam Rijnstad gericht op de ervaringen van de instelling met het subsidieproces en het in beeld brengen van knelpunten en verbeteringen op dat gebied.

Om het functioneren Rijnstad in een breder perspectief te kunnen plaatsen, zijn nog een aantal aanvullende stappen gezet:

- 1) Het houden van een schriftelijke enquête onder een vijftal Arnhemse gesubsidieerde instellingen gericht op het verkrijgen van inzicht op hun ervaringen met het subsidiebeleid van de gemeente;
- 2) Het bestuderen van onderzoeksrapporten in opdracht van een aantal andere gemeenten naar het gemeentelijk subsidiebeleid;
- 3) Het organiseren van een expert-meeting gericht op het verkrijgen van inzicht in de (on)mogelijkheden van maatschappelijke effectmeting.

Tussentijds heeft de rekenkamercommissie enkele keren kennisgenomen van de resultaten van het onderzoek, deze bediscussieerd en de verdere uitvoering aangestuurd. Voor een meer uitgebreide onderzoeksverantwoording kan worden verwezen naar het bijlagenboek.

De onderzoekers van de rekenkamercommissie hebben bij alle betrokkenen bij het onderzoek een zeer constructieve houding aangetroffen voor wat de bijdrage aan het onderzoek betreft. Hierdoor kon de verzameling van gegevens vlot verlopen.



*“Ik voor mij zeg altijd maar het liefst wat
mij voor de mond komt”
Desiderius Erasmus- Lof der Zotheid*

3. ALGEMENE CONCLUSIES

Op basis van het door haar verrichtte onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende algemene conclusies:

- 1) De regierol van het gemeentebestuur naar de gesubsidieerde welzijnsinstellingen is naar het oordeel van de Rekenkamer te beperkt. Deze te beperkte rol wordt deels veroorzaakt door het ontbreken van (samenhang in) expliciete en in meetbare termen geformuleerde beleidskaders en een daarop afgestemde verantwoording van de instellingsactiviteiten.
- 2) Er bestaat naar het oordeel van de Rekenkamer te weinig formele en gestructureerde interactie tussen gemeenteraad en gesubsidieerde welzijnsinstellingen, waardoor expliciete samenhang tussen gemeentelijke en instellingsdoelstellingen ook niet wordt “gezocht”.
- 3) De informatieverschaffing in jaarplannen en jaarverslagen van gemeentelijke diensten over subsidierelaties met instellingen is naar het oordeel van de Rekenkamer onvoldoende en onvoldoende toegankelijk, om publieke controle daarop, op een acceptabele wijze mogelijk te maken;
- 4) Naar het oordeel van de rekenkamercommissie bestaat er een discrepantie tussen de huidige juridische grondslag voor het verstrekken van subsidies zoals weergegeven in de A.S.V. 1996, en de terzake opgenomen dwingende regelgeving in de Algemene wet bestuursrecht. De Commissie voor de Beroep- en Bezwaarschriften heeft hier in enkele uitspraken ook aandacht voor gevraagd.
- 5) Resultaat- en effectmeting van de inzet van gemeentelijke subsidies op welzijnsgebied is op basis van de beschikbare gegevens in de verantwoordingsverslagen van instellingen en gemeentelijke diensten niet of nauwelijks mogelijk;
- 6) Tussen de strategische doelstellingen op welzijnsgebied in de gemeentelijke beleidskaders en de daarin opgenomen opsomming van uitvoeringsprojecten ontbreekt naar het oordeel van de rekenkamercommissie een “tactische middenlaag”, zoals een gebiedsanalyse. Hierdoor kan een samenhangende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen gemeente en instelling niet adequaat worden ingevuld.
- 7) Naar de mening van de rekenkamercommissie heeft onvoldoende fundamentele discussie plaatsgevonden tussen gemeentebestuur en instellingen over de gewenste kwantiteit en kwaliteit van de welzijnsvoorzieningen.
- 8) De voorgenomen overstap van een instellingsgerichte naar een product- en effectgerichte subsidierelatie, vereist nog een forse ambtelijke en bestuurlijke inspanning en heeft tot nog toe nog niet geleid tot een wezenlijk andere sturings- en beheerrelatie naar de instellingen toe.

- 9) Er zijn door de rekenkamercommissie belangrijke tekortkomingen geconstateerd op het gebied van het formele beheer van de subsidierelatie met Rijnstad (zie schema op pagina 18);
- 10) Het ontbreekt bij het merendeel van de betrokkenen in het subsidieproces aan een gezamenlijk en eenduidig begrippenkader bij de discussie over het proces van subsidieverstrekking;
- 11) Naar de mening van de rekenkamercommissie ontbreekt zowel bij de welzijnsinstellingen als bij het gemeentebestuur een adequaat zicht op de vraagzijde van de welzijnsmarkt.
- 12) Op basis van de beschikbare informatie kan de doelmatigheid van het subsidieproces Rijnstad-gemeente niet worden vastgesteld.



*“Want dat had hij geleerd
deze nacht; men moest alleen
praten, als men deed, alsof het
met doen gelijk stond.”
Simon Vestdijk-De kellner en
de levenden*

4. AANBEVELINGEN

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen ter verbetering van de effectiviteit van het gemeentelijk subsidiebeleid. De aanbevelingen hebben primair betrekking op de gesubsidieerde instellingen in het welzijnsveld, maar kunnen in essentie ook als kapstok worden gebruikt bij de beoordeling van de subsidierelaties op andere beleidsterreinen.

- 1) Ten behoeve van de noodzakelijke samenhang tussen doelen, prestaties, resultaten en effecten dient de regierol van het gemeentebestuur te worden versterkt, onder meer door initiatieven tot het vertalen van strategische doelstellingen per welzijnsterrein, met behulp van stads- en gebiedsanalyses, in concrete en meetbare beleidsopdrachten. Organiseer daarvoor per raadsperiode in ieder geval een brede maatschappelijke discussie;
- 2) Regisseer 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;
- 3) Breng de bestaande welzijnsvoorzieningen aangeboden door de gesubsidieerde instellingen in kaart. Onderscheidt deze in (basis)voorzieningen waaraan 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.
- 4) Stimuleer als gemeentebestuur een vorm van kwaliteitsborging bij instellingen (certificering, intercollegiale benchmarking, best practices), waarbij een helder zicht wordt verschaft over de kernkwaliteiten van de verschillende instellingen inclusief aantoonbare marktonderzoeken naar de vraagzijde van de eigen welzijnsmarkt;
- 5) Sluit meerjarige contracten met instellingen voor wat betreft de exploitatie van “basisvoorzieningen” met een daarop afgestemde informatieverantwoording, en sluit tijdgebonden projectcontracten met een regelmatige verantwoordingslijn naar wethouder en raadscommissie;
- 6) 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 de samenhang met de gemeentelijke doelstellingen;
- 7) Draag zorg voor expliciete subsidieoverzichten in de jaarplannen en jaarverslagen van de gemeentelijke diensten, waarin op toegankelijke wijze zichtbaar is welke subsidierelaties de gemeente kent, voor welke activiteiten, in relatie tot welke doelstellingen en welke middelen daarmee gemoeid zijn.

- 8) Pas de wettelijke grondslag voor het verstrekken van gemeentelijke subsidies (A.S.V. 1996) zodanig aan dat deze spoot met de vigerende subsidiebepalingen in de Algemene wet bestuursrecht;
- 9) 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.
- 10) De overgang naar een output-, resultaat- en effectgerichte subsidierelatie dient naar het oordeel van de rekenkamercommissie te worden ondersteund door een ambtelijk en bestuurlijk aangestuurde projectorganisatie. De rekenkamercommissie beveelt hierbij aan de methode van Beleidsgestuurde Contractfinanciering, zoals toegelicht in de expertmeeting (zie deelconclusies hoofdstuk 8 pagina 35);
- 11) De rekenkamercommissie beveelt tevens de uitwerking aan van het instrument Zelfanalyse en visitatie gesubsidieerde instellingen, zoals beschreven in het rapport “Pilot instrumentontwikkeling zelfanalyse en visitatie gesubsidieerde instellingen” van de visitatiecommissie onder leiding van W. Ety. *)

*)

De pilot, uitgevoerd in de gemeenten Deventer, Eindhoven en Nijmegen, had als primair doel antwoord te geven op de vraag *“in hoeverre en onder welke omstandigheden zelfanalyse en visitatie een bruikbaar en zinvol instrument is om inzicht te verkrijgen in (de achtergronden van) het bereik, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van door de gemeente gesubsidieerde uitvoeringsinstellingen op het terrein van sociaal beleid”*.

Overigens wordt volgens de visitatiecommissie met het instrument zelfanalyse en visitatie niet het functioneren van de afzonderlijke instellingen in beeld gebracht en beoordeeld, maar het samenstel van uitvoeringsorganisaties voor sociaal beleid en gemeentelijke instellingen, dat verantwoordelijk is voor een bepaald beleidsveld of een bepaalde doelgroep. In deze benadering wordt, vanuit de problematiek, naar de instellingen, de stad en het organiserend vermogen van de stad gekeken. De zelfanalyse en visitatie richt zich dan onder meer op (de samenhang in) de visie, de doelstellingen, de probleemanalyse, het beleidsprogramma, de beleidsprestaties, de bestuurlijke aansturing van de instellingen en de bijbehorende financiële relatie en prestatieafspraken met de instellingen.

De rekenkamercommissie acht bovenstaande aanpak geheel passen in de integrale aanpak van maatschappelijke problemen.



*“Dat geeft maar
ergernis”.*
*Toon Kortooms-
Beekman en Beekman*

5. RELEVANTE ONTWIKKELINGEN GEMEENTELIJK SUBSIDIEBELEID

5.1. Financiële omvang gemeentelijke subsidies

De aard en de omvang van de gemeentelijke subsidies in 1998 en 1999 zijn te vinden in de Staat van Inkomensoverdrachten (Staat G), die opgenomen is in de dienstjaarverslagen en het concernjaarverslag. In het bijlagenboek zijn de inkomensoverdrachten onderscheiden in:

- Subsidies
 - Exploitatiesubsidies
 - Budgetsubsidies
 - Incidentele subsidies
 - Waarderingsubsidies
- Gemeenschappelijke regelingen
- Stelposten/fondsen
- Contributies
- Inkomensaanvullende subsidies

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de totalen aan verstrekte gemeentelijke subsidies over 1998 en 1999 per beleidsveld

Beleidsveld	1998	1999
Welzijn	43.198.679	43.351.893
Activering arbeid	43.855.131	64.837.829
Cultuur (incl. bibliotheek)	10.140.500	10.247.986
Onderwijs (excl. O.B.D.)	11.409.117	15.161.349
Sport en recreatie	1.501.405	1.572.014
Toerisme	599.333	611.879
Overig	590.508	699.436
Totalen	111.294.673	136.482.386

Uit het onderdeel subsidies van de eerdergenoemde staat van inkomensoverdrachten is de volgende “top tien” van subsidieverstrekingen naar omvang van de subsidie samen te stellen:

INSTELLING	AARD ACTIVITEITEN	SUBSIDIE 1998	SUBSIDIE 1999	VOLG. 1999
Werk en Scholing	Activeringsvoorzieningen	37.515.354	56.292.279	1
Rijnstad	Sociaal-cultureel werk	10.638.906	10.016.087	2
Bibliotheek Arnh.	Uitleen	7.627.954	7.820.972	4
Rijn-Ijsselcollege	Volwasseneneducatie	7.413.979	7.462.790	5
De Grift	Verslavingszorg	7.139.739	8.238.780	3
S.K.A.R.	Kinderopvang	6.115.137	6.588.185	7
HERA	Vrouwenopvang	5.473.307	5.651.080	9
S.W.A.	Maatschappelijke opvang	5.428.259	5.659.483	8
St. Onderw.voorr.	Onderwijsactiviteiten	3.686.130	7.373.856	6
Reg. Bur. Arbeid	Trajecten arbeidsbemidd.	3.096.000	3.123.000	10

In 1998 en in 1999 werd, zoals boven aangegeven, respectievelijk 111 mln. en 137 mln. aan subsidies door de gemeente verstrekt. Voor een heel groot deel vindt de “funding” van de gemeentelijke subsidies plaats via specifieke rijksuitkeringen waarvoor ook specifieke verantwoordingsprotocollen gelden. Enkele belangrijke specifieke uitkeringen zijn:

- Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen (Melkert-banen)
- Onderwijs in allochtone levende talen OALT
- Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid GOA
- Inkoop sociale diensten bij arbeidsvoorziening
- Werkfonds WIW
- Instroom-/doorstroombanen
- Maatschappelijke opvang
- Vrouwenopvang
- Verslavingszorg

Conform de informatie vanuit de vakdiensten wordt ca. 91% van de subsidies verstrekt onder de noemer budgetsubsidie. Dit impliceert dat de bepalingen hieromtrent van de ASV van toepassing zijn en dat activiteitenplannen en jaarverslagen bepalend waren voor subsidieverlening en subsidievaststelling. In de praktijk worden de subsidiebeschikkingen voor zowel de verlening van budgetsubsidies als de vaststelling ervan, namens het college door de vakdienst afgewikkeld.

In 1998 en 1999 werd respectievelijk f. 35,6 en f. 34,6 miljoen gemeentelijke subsidies (exclusief activering werkgelegenheid en bijdrage armoedebeleid) verstrekt aan instellingen werkzaam op het welzijnsveld. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de beleidsterreinen binnen het welzijnsveld en de bijbehorende bedragen waarop de subsidies zijn ingezet:

Beleidssterrein	1998	1999
Kinderopvang en peuterspeelzalen	7.092.217	8.097.702
Jeugd en Jongeren	2.984.947	3.333.431
Samenlevingsopbouw	6.260.508	6.365.140
Minderheden	743.832	521.744
Vrijwilligerwerk	426.486	398.764
Ouderen en gehandicapten	2.556.103	2.663.337
Maatschappelijke dienstverlening	4.601.699	4.806.891
Sociale Vernieuwing	10.966.907	8.392.649
Totalen	35.632.699	34.579.658

In termen van subsidieverstrekkingsinstellingen waren in deze jaren de volgende instellingen, in volgorde van omvang van de subsidie, de belangrijkste actoren binnen het welzijnsveld:

Instelling	1998	1999
Stichting Rijnstad	10.638.906	10.016.087*
Stichting HERA vrouwenopvang	5.473.307	5.651.080
Stichting Welzijn Arnhem	5.428.259	5.659.483
Stichting Kinderopvang Arnh.& reg.	4.526.420	5.052.931
Stichting Welzijn Ouderen Arnhem	2.341.720	2.441.210
Stichting Peuterspeelzalen Arnhem	1.187.582	1.439.600
Vrijwilligerscentrale	374.918	346.159
Totalen	29.971.112	30.606.550

* exclusief Melkert/ID-banen

Van het totale bedrag aan subsidieverstrekkingsinstellingen binnen het welzijnsveld in 1998 en 1999 gaat respectievelijk 82% en 89% naar bovengenoemde instellingen. Behalve de bedragen van Rijnstad zijn de overige subsidieverstrekkingsinstellingen aan de bovengenoemde instellingen gehaald uit de toelichtingstaten van de jaarrekeningen 1998 en 1999 van de dienst CEWES.

Een onderverdeling naar type subsidie laat over 1998 en 1999 binnen het welzijnsveld de volgende verdeling zien:

Soort subsidie	1998	1999
Budgetsubsidie	32.942.993	31.565.776
Waarderingssubsidie	130.983	152.813
Stelposten*	2.481.024	2.533.374

* zie bijlage 2 voor de diverse stelposten welzijnssubsidies

5.2. Regelgeving gemeentelijke subsidieverstrekking

Het juridisch kader voor de rechtmatigheid van de verstrekking van gemeentelijke subsidies, is te vinden in:

- de Algemene wet bestuursrecht (Awb) titel subsidies,
- in de Algemene Subsidieverordening 1996 (ASV) van de gemeente Arnhem,
- in gemeentelijke subsidieverordeningen op deelterreinen
- in relevante mandaatbesluiten.

De per 1 januari 1998 in werking getreden titel subsidies van de **Awb** kent dwingende regels over het gehele proces van subsidiering. De toekenning van subsidies per boekjaar aan rechtspersonen (budget- en exploitatiesubsidies) kent een facultatieve regeling met nadere en aanvullende regels.

Van groot belang in de Awb is de eis dat het (bevoegde) bestuurorgaan slechts subsidies verstrekt “ op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt”. Het wettelijk voorschrift - lees voor de gemeente een verordening – is niet van toepassing als de gemeentebegroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt. Hierdoor is publieke controle op subsidiering mogelijk. De subsidieontvanger en het maximumbedrag mogen ook in de toelichting bij de begroting worden vermeld in plaats van in de begroting zelf. Verder vervalt de verplichting van een wettelijke voorschrift in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt. Wel moet over de verstrekking van dit soort incidentele

subsidies jaarlijks een verslag worden gepubliceerd. Als een subsidie zonder wettelijke grondslag wordt verstrekt maakt dit de subsidieverstrekking onrechtmatig. Dit kan overigens niet de subsidieontvanger worden tegengeworpen. Het is primair de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om na te gaan of er voldoende wettelijke basis is.

De Awb schrijft dwingend de inhoud van de beschikkingen tot subsidieverlening en – vaststelling voor, waarin met name de gesubsidieerde activiteiten een centrale rol spelen.

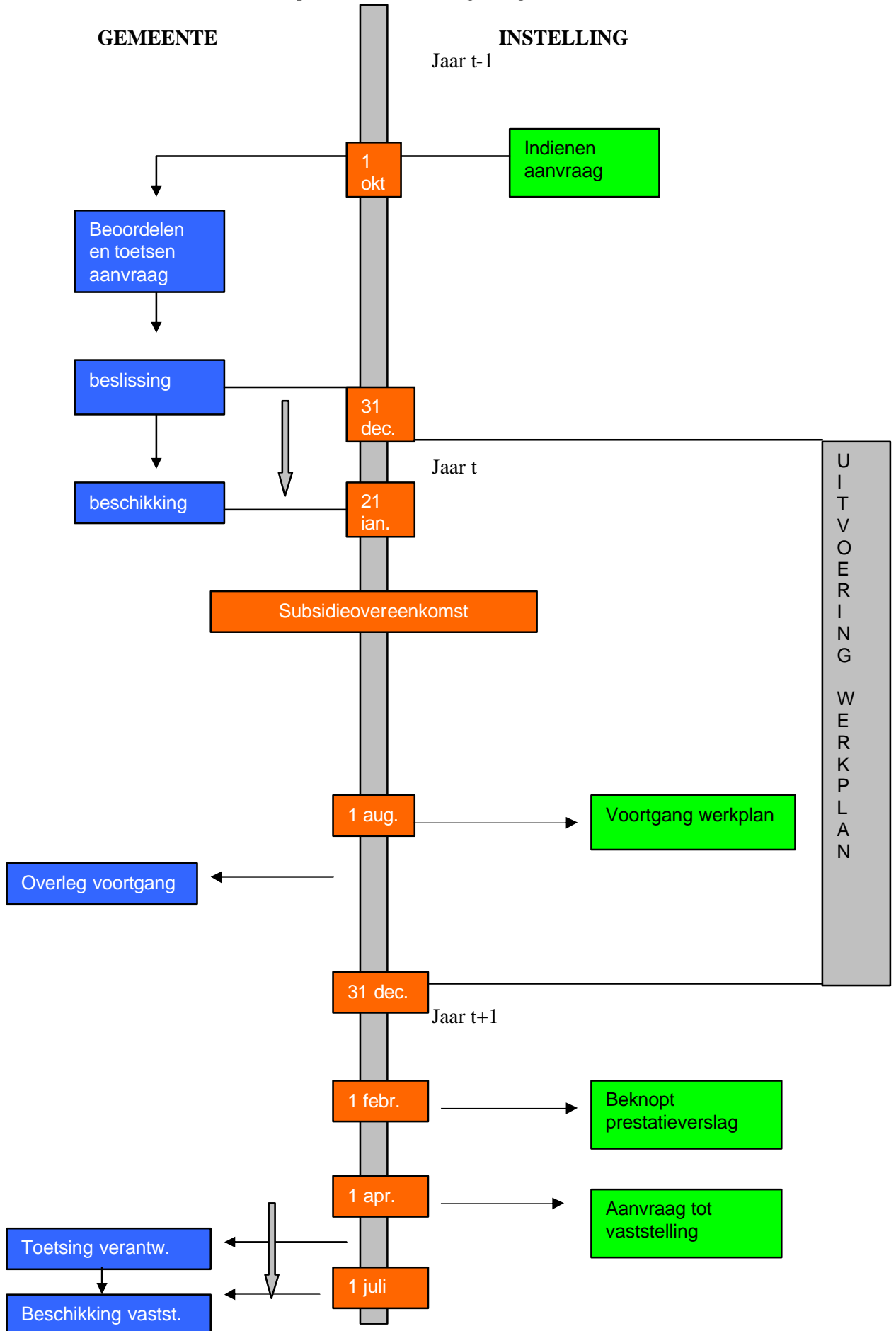
De afdeling die nadere regels geeft over per boekjaar aan rechtspersonen te verstrekken subsidies, is met name geschikt voor exploitatie- en budgetsubsidies, waarbij het subsidiebedrag direct gerelateerd wordt aan een bepaald niveau van prestaties of activiteiten. Deze facultatieve regeling is van toepassing als dat bij wettelijk voorschrift (verordening) of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.

De aanvraag tot subsidie – uiterlijk dertien weken voor de aanvang van het boekjaar -gaat vergezeld van een activiteitenplan en een begroting. De subsidie wordt slechts verleend aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid en kan voor één of voor een bepaald aantal boekjaren worden verleend. De aanvraag tot vaststellingen – binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar – gaat in ieder geval vergezeld van een financieel en een activiteitenverslag.

De **ASV** kende als ingangsdatum 1 januari 1997 en liep daarmee vooruit op de Awb titel subsidies. Wel is gebruikt gemaakt van het ingediende wetsontwerp en van de nota “Effectiviteit welzijnssubsidies”. In de ASV is opgenomen dat de gemeenteraad besluit over het verlenen van budgetsubsidies en investeringssubsidies en dat het College van Burgemeester en Wethouders besluit over het verlenen van incidentele en waarderingssubsidies, met inachtneming van de in de gemeentebegroting opgenomen financiële middelen en/of het subsidieplafond. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten omtrent het vaststellen van subsidies berust bij het College van Burgemeester en Wethouders.

Het onderstaande schema geeft de rollen/verantwoordelijkheden weer van gemeente en instelling in geval van budgetsubsiëring.

Schema proces verstrekking budgetsubsidies



Uit de vigerende **mandaatbesluiten** vanuit het College van Burgemeester en Wethouders naar de vakdiensten blijken ten aanzien van het subsidieproces een tweetal relevante besluiten, te weten:

- het College mandateert aan dienstdirecteuren het verstrekken van voorschotten op grond van de ASV;
- het College mandateert aan dienstdirecteuren de definitieve vaststelling van subsidies aan instellingen op grond van de ASV.

5.3. Beleidskaders gemeentelijke subsidies

Vooruitlopend op de specifieke beleidskaders in de casus Rijnstad richt dit deel van het onderzoek zich op het in kaart brengen van de algemene beleidskaders op het gebied van maatschappelijke behoeftes of problemen die door subsidies (mede) zijn aan te pakken, inclusief geformuleerde doelen in termen van te bereiken effecten. Gelet op de onderzoeksperiode zijn een drietal documenten bestudeerd te weten het rapport “Zelfanalyse 1997 Grote Stedenbeleid Arnhem” van september 1997, “De stad als belevenis: Arnhem onderweg naar 2015; uitwerking bestuursakkoord 1998-2002” van 22 januari 1999, en “Meerjaren Ontwikkelingsplan – Arnhem natuurlijk kruispunt” van 1 november 1999. Binnen de bovengenoemde documenten is met name gekeken naar de beleidskaders op de voor het onderzoek meest relevante beleidsterreinen.

5.3.1. Zelfanalyse – Grote Stedenbeleid

Het Grote Stedenbeleid beoogt een revitalisering van de steden. Steden die enerzijds worden beschouwd als motor van de samenleving, maar waar anderzijds sprake is van een opeenhoping van problemen, die steeds moeilijker te beheersen zijn. Op het onderdeel van de maatschappelijke problematiek is de volgende Arnhemse (GSB) startsituatie beschreven:

- Door de zwakke sociale structuur loopt een groot deel van de Arnhemse jeugd een risico op uitval, waardoor hun maatschappelijke participatie gevaar loopt.
- In de achterstandswijken wordt de problematiek van autochtone gezinnen geconstateerd waar, door werkloosheid, verslavings- en financiële problemen, een zeer zwak en soms uitermate slecht opvoedingsklimaat bestaat.
- In de achterstandswijken speelt de problematiek van de allochtone gezinnen waar, door cultuurverschillen, werkloosheid en gebrek aan perspectief, de aansluiting wordt gemist.
- Het jeugdhulpverleningaanbod voor kinderen tot 12 jaar is te beperkt en sluit slecht aan op de gezinsculturen
- De aanpak voor de schoolverlaters is onvoldoende
- De toeleiding naar werk is onvoldoende sluitend
- Voor risicokinderen is een te gering aanbod aan gestructureerde vrijetijdsbesteding
- In een belangrijk deel van de vooroorlogse wijken en vlak naoorlogse wijken, is er sprake van verloedering van de woonomgeving en geringe betrokkenheid van bewoners bij de wijk.
- Gevoelens van onveiligheid
- Overlast door een harde kern van verslaafden

In het GSB zijn doelstellingen en projecten uitgewerkt rondom thema's waarvan “Jeugd en veiligheid” en “Wijkleefbaarheid en veiligheid” in het kader van het onderzoek de meeste relevantie hebben.

Bij het thema Jeugd en veiligheid zijn de doelstellingen:

- Het regisseren en aanvullen van het voorzieningenniveau, zodat een geschakeld en samenhangend aanbod ontstaat voor die jeugdigen, die opgroeien met de nodige risico's op uitval uit maatschappelijke verbanden. Het gaat vooral om een preventieve aanpak.
- Door middel van lik op stuk beleid en repressieve aanpak duidelijk maken dat normoverschrijdend gedrag niet loont.

De geformuleerde beleidsdoelstellingen voor wijkleefbaarheid zijn:

- Het verminderen van het aantal aanpakwijken met 25%
- Het vergroten van de leefbaarheid in alle aanpak- en preventiewijken met 25% in de komende 10 jaar.

Ten aanzien van wijkveiligheid wordt gestreefd naar:

- Integraliteit: optimale afstemming tussen alle gemeentelijke diensten en alle direct betrokken participanten, in het bijzonder politie en justitie.
- Wijkgerichtheid: aanhaken bij wijk- en buurtgerichte aanpak; ruimte laten voor actieve betrokkenheid van burgers en aansturen op het vergroten van zelfredzaamheid.
- Concentratie op zes probleemvelden: geweldscriminaliteit, diefstal, drugsoverlast, vandalisme, sociale veiligheid, racisme en discriminatie.

In het kader van het GSB-thema Jeugd en veiligheid zijn 26 projecten van start gegaan en rondom het thema Wijkleefbaarheid en –veiligheid eveneens 26.

5.3.2. *Uitwerking Bestuursakkoord 1998-2002*

Het Bestuursakkoord 1998-2002 sluit aan op de ambities in het Arnhem 2015 proces, waarin het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke samenleving centraal staat. Dit door het vergroten van de maatschappelijke participatie en het versterken van de sociale samenhang. Voor wat betreft dit laatste wordt aangehaakt bij de aanbevelingen van de werkgroep Etty. Deze stelt voor een extra inspanning te verrichten in een beperkt aantal wijken, waar werkloosheid, armoede, drugsoverlast, vandalisme en gezondheidsproblemen zich al jaren en in relatief grote mate voordoen. Binnen die wijken zou het beleid zich dan kunnen richten op een beperkt aantal doelgroepen: (langdurig) werklozen, (probleem)jeugd, (zelfstandig wonende) ouderen, dak- en thuislozen, drugsverslaafden en (ex)psychiatrische patiënten. De aanpak moet dan zijn gericht op de bestrijding van (langdurige) werkloosheid, ontsparing van jongeren en het voorkomen van maatschappelijk isolement. Wijkgericht werken is het middel om de doelen (mede) te bereiken.

Op grond van een nulmeting zijn de wijken Klarendal, het Broek, Presikhaaf-west, Malburgen en de Geitenkamp geselecteerd voor een aanpak in bovengenoemde zin. Daarbij is gekozen voor de volgende manier van werken:

- Kiezen voor een trajectenbenadering, waarbij individuen uit de doelgroep in één of meer trajecten komen, met een gecontroleerde begeleiding naar een bepaald individueel doel.
- Een campagneachtige aanpak d.w.z. in circa één jaar tijd dankzij een zeer intensieve impuls, een omslag in de gebieden realiseren.
- Streven om bestaande wijkvoorzieningen uit te breiden of te gebruiken als multifunctionele voorzieningen.
- Voor het integraal jeugdbeleid is het qua aanpak van belang de dwarsverbanden met het veld te intensiveren, en het beeld van vraag en aanbod van jongerenvoorzieningen aan te scherpen.

Alhoewel armoedebeleid, veiligheidsbeleid, beleid m.b.t. verslavingszorg ook raakvlakken hebben met het welzijnsbeleid wordt hier, gelet op het onderzoekonderwerp, meer specifiek op het integraal jeugdbeleid ingegaan. Het bestuursakkoord stelt “Centraal staat het vergroten van de (toekomst)mogelijkheden van de jeugd. Enerzijds is een betere samenwerking tussen alle instellingen die zich met deze doelgroep (0-23 jaar) bezighouden, van belang: van onderwijs tot jongerenwerk, van gezondheidszorg tot cultuur en sport(de gemeente heeft daarbij de regierol). Anderzijds gaat het om een goede inbreng van jongeren zelf”.

De uitwerking van deze doelstelling met betrekking tot de integrale aanpak is als volgt:

- Overzicht bieden waar men terecht kan voor voorzieningen van zorg en hulp;
- Bereiken van een betere afstemming tussen scholen, gezondheidszorg, jongerenwerk, jeugdhulpverlening en andere organisaties die werken voor jongeren;

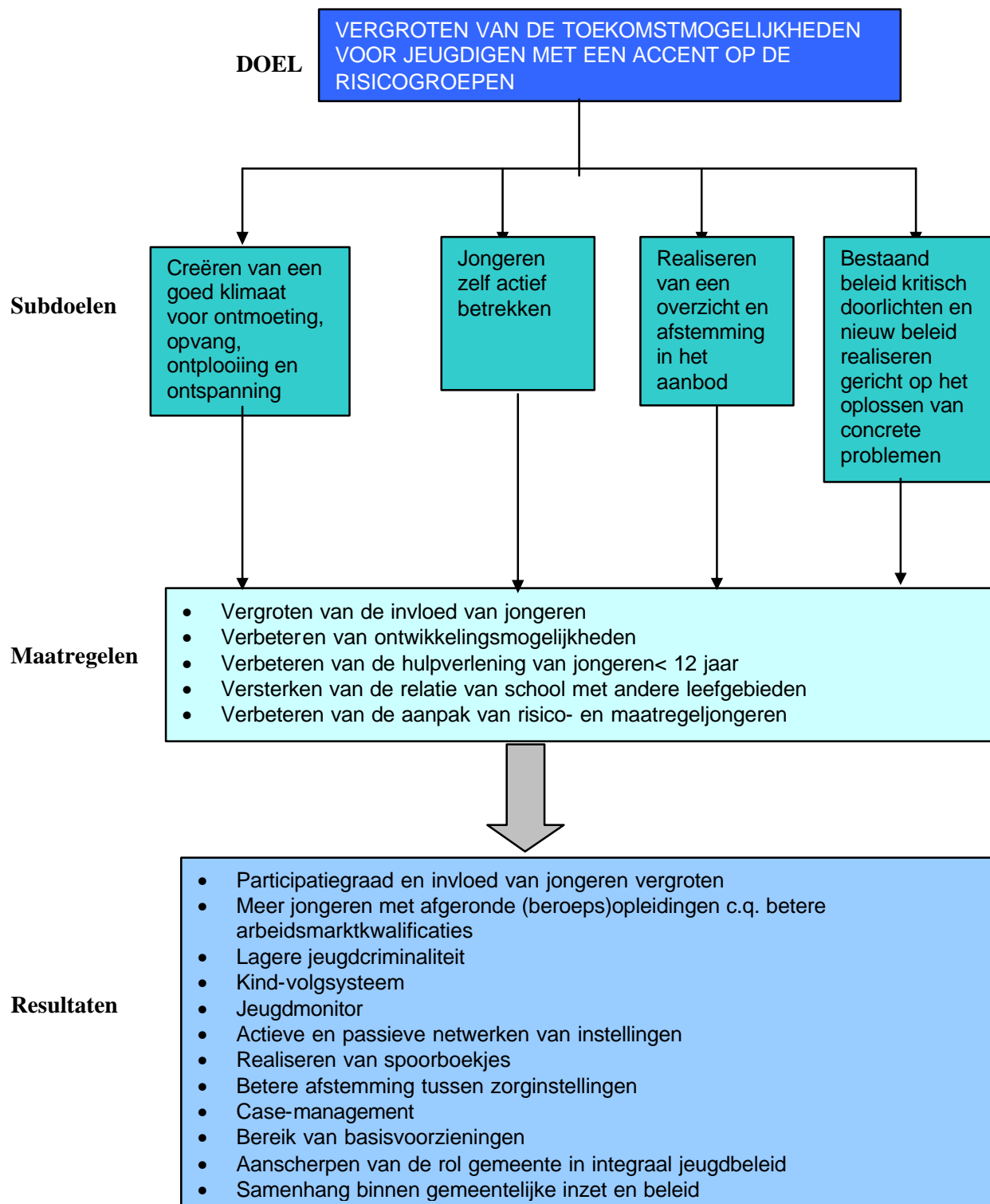
- Jongeren die minder zelfredzaam zijn te helpen bij het vergroten van hun toekomstmogelijkheden;
- Jongeren in Arnhem een prettig klimaat te bieden, zodat ze trots kunnen zijn om in Arnhem op te groeien.

De hoofdlijnen van het nieuwe beleid zijn in de uitwerking van het bestuursakkoord als volgt geformuleerd:

- Prioriteit wordt gelegd op die groep kinderen en jongeren die in probleemsituaties dreigen te komen of al zijn gekomen.
- Binnen deze groep probleemkinderen verdienen de kinderen tot 12 jaar extra aandacht, zoveel mogelijk samen met de ouders: onderwijsvoorrang, buitenschoolse opvang, jeugdgezondheidszorg en specifieke kind-ouderprojecten zijn hierbij expliciet in beeld.
- De uitvoering van het nieuwe beleid is slagvaardig, flexibel en onorthodox: veel ruimte voor creatieve ideeën en snel kunnen inspelen op situaties.
- Bewegingsonderwijs voor jongeren

5.3.3. *Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP)*

Het MOP geeft aan wat voor investeringen in de stad nodig zijn voor de aanpak van de grootstedelijke problematiek. Hart van het MOP is een vijftal sleutelprogramma's. De wijze van realisaties van ambities en doelen krijgt vorm in vier zogenaamde vensters. Per venster zijn programma's geformuleerd waarbij doelen, maatregelen en resultaten zijn vermeld. Een – in het kader van het onderzoek belangrijk – sleutelprogramma is het integraal jeugdbeleid. Doel en subdoelen van het integraal jeugdbeleid volgens het MOP zijn in het onderstaand schema opgenomen inclusief de maatregelen en de beoogde resultaten:





“Maar zij is als een beeld dat men in het water ziet (...). Men kan ze nalopen, maar men achterhaalt ze niet.”
Willem Elschot- Het Dwaallicht

6. SAMENVATTING BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

In dit hoofdstuk worden de specifieke onderzoeksvragen zoals opgenomen in de opdracht van de gemeenteraad beantwoord. Aan de beantwoording zullen door de rekenkamercommissie ook deel conclusies worden verbonden.

1. **WELKE SUBSIDIEBEDRAGEN ZIJN IN DE JAREN 1996-1999 AAN RIJNSTAD VERSTREKT?**

Onderstaande tabel geeft aan de hand van subsidiebeschikkingen de verstrekte subsidies aan Rijnstad in de periode 1996-1999

Jaar	Regulier subsidiebudget	Projectmatige subsidies	Melkertbanen/ Banenpool	Totalen
1996	9.483.245	125.862	304.493	9.913.600
1997	9.621.328	328.880	485.704	10.435.912
1998	9.450.459	301.027	887.420	10.638.906
1999	9.612.838	374.499	28.750	10.016.087

Voor wat betreft het jaar 1999 zijn bovenstaande cijfers gebaseerd op de subsidieverlening 1999. Deze is exclusief de subsidies voor de vml. Melkertbanen, die voor een bedrag van f. 1.007.907 is opgenomen in de jaarrekening 1999 van Rijnstad. In de jaarrekening 1999 van Rijnstad is overigens een totaal beschikbaar bedrag aan subsidies opgenomen ten gunste van de exploitatie 1999 van f. 11.692.572. De definitieve vaststelling van het subsidiebedrag 1999 en de daarbij behorende beschikking was ten tijde van de opstelling van het eindrapport nog niet beschikbaar.

Deelconclusies rekenkamercommissie

- 1. Rijnstad is voor wat betreft haar exploitatie in grote mate afhankelijk van de door de gemeente Arnhem verstrekte subsidies. In de jaren 1996-1999 dekten de gemeentelijke subsidies respectievelijk 89%, 91%, 90% en 87% van de totale instellingslasten. De rol van Rijnstad als uitvoerder van gemeentelijk welzijnsbeleid wordt naar het oordeel van de rekenkamercommissie hiermee nadrukkelijk geïllustreerd.*
- 2. De ontwikkeling van de omvang van de verstrekte subsidies aan Rijnstad wordt met name veroorzaakt door de toename aan subsidies voor Melkert/I-D-banen en in mindere mate door extra-projectmatige subsidies. Daarnaast spelen de consequenties van de gemeentelijke bezuinigings- en heroverwegingsprocessen in de omvang van de verstrekte subsidies een rol. Naar de mening van de rekenkamercommissie bevestigt dit het beeld van een op de continuïteit van de instelling gerichte gemeentelijke sturingsrelatie*

2. HOE IS HET PROCES VAN SUBSIDIEVERLENING EN SUBSIDIEVASTSTELLING AAN RIJNSTAD IN DE PERIODE 1996-1999 VERLOPEN, GEGEVEN VIGERENDE REGELGEVING?

In hoofdstuk 5 is inzicht gegeven in de (wettelijke) regelgeving rondom het proces van subsidieverstrekking. Met name het schema op pagina 13 geeft een meetlat weer voor de zorgvuldigheid en rechtmatigheid van het subsidieproces volgens de gemeentelijke subsidieverordening. In het bijlagenboek is een chronologie opgenomen van de momenten waaraan in de fasering aanvraag subsidieverlening, verleningsbeschikking, aanvraag subsidievaststelling, vaststellingsbeschikking voorwaarden zijn verbonden. Over alle onderzochte jaren kan worden geconstateerd dat er tekortkomingen waren in de afwikkeling van het subsidieproces tussen Rijnstad en de gemeente. De al eerder gememoreerde afgifte van beschikkingen tot subsidieverlening namens het College van Burgemeester en Wethouders is niet conform bevoegdheidsverdeling in de A.S.V. Verder zijn de vaststellings- en verleningsbeschikkingen niet in alle jaren tijdig verleend. Meer specifiek wordt in onderstaande tabel een oordeel gegeven over de mate waarin in de jaren 1996 tot en met 1999 is voldaan aan de formele vereisten rondom budgetsubsidie in de A.S.V.

Subsidiebepaling in ASV (G/I)	1996	1997	1998	1999
Aanvraag tot subsidieaanvraag vóór 1 oktober inclusief activiteitenplan en begroting (I)	+	+	+	+
Behandeling aanvraag (G)	+	+	+	+
Voorstel college aan gemeenteraad tot besluit over subsidieverlening (G)	--	--	--	--
Vastlegging activiteitenplan in subsidieovereenkomst (G/I)	+	+	--	--
Beslissing gemeenteraad vóór 31 december (G)	--	--	--	--
Bekendmaking besluit gemeenteraad binnen drie weken aan instelling door college (G)	-	-	--	--
Tussentijds activiteiten verslag vóór 1 augustus en overleg daarover (I)	-	+	-	+
Beknopt prestatieverslag vóór 1 februari (I)	-	-	-	-
Aanvraag tot vaststelling subsidie vóór 1 april bij college inclusief rapportage over doelmatigheid en effectiviteit van de subsidie plus balans en exploitatierekening met toelichting (I)	+	+	+	?

Beschikking tot vaststelling subsidie door/namens het college vóór 1 juli (G)	--	--	--	?
---	----	----	----	---

I=initiatief instelling; G=initiatief gemeente; ++ = voldoet volledig aan de bepalingen ASV; + = voldoet overwegend aan de bepalingen ASV; - = voldoet overwegend niet aan de bepalingen ASV; -- = voldoet in zijn geheel niet aan de bepalingen ASV.

Deelconclusies rekenkamercommissie

- 1. Er zijn in de jaren 1996-1999 geen expliciete collegevoorstellen aan de raad voorgelegd omtrent de subsidieverlening aan Rijnstad, hetgeen de A.S.V. wel voorschrijft.*
- 2. Alleen in de jaren 1996 en 1997 is het activiteitenplan van Rijnstad vertaald in een formele subsidieovereenkomst. In 1998 en 1999 zijn dergelijke subsidieovereenkomsten niet meer opgesteld.*
- 3. In de periode 1997-1999 zijn de beschikkingen tot subsidieverlening aan Rijnstad niet door het juiste bestuursorgaan genomen.*
- 4. In de periode 1996-1999 zijn de beschikkingen tot subsidieverlening en tot subsidievaststelling overwegend te laat aan de instelling uitgebracht.*

3. WIE WAREN/ZIJN BETROKKEN BIJ HET SUBSIDIEPROCES RIJNSTAD-GEMEENTE IN TERMEN VAN BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE VERANTWOORDELIJKEN?

In het bijlagenboek zijn de samengevatte resultaten opgenomen van de gehouden interviews met de politiek bestuurlijke, de ambtelijke en de instellingsverantwoordelijken in het subsidieproces. Tevens is de al eerder aangehaalde chronologie van het feitelijke subsidieproces in het bijlagenboek weergegeven. De vraag welke partijen in welke mate betrokken waren bij het subsidieproces Rijnstad-gemeente kan in dit licht worden geconcentreerd rondom de potentiële spelers gemeenteraad, raadscommissie welzijn, college van burgemeester en wethouders, vakwethouder, ambtelijke ondersteuning en welzijnsinstelling. Zoals al aangegeven brengt het systeem van budgetsubsidieering voor de gemeente een zekere afstand teweeg tot de bedrijfsvoering van de instelling, maar wel een duidelijke bezinning op de “wat”-vraag en een kwaliteitsbenadering omtrent de “hoe”-vraag.

Uit de gehouden interviews en uit de chronologie van feiten blijkt dat:

- De invulling van het ontwikkelingsproces naar budgetsubsidieering met name werd opgepakt door de instelling in combinatie met de ambtelijke ondersteuning;
- Probleemverkenningen en productdefinities in overwegende mate door de instelling zelf werden opgesteld en als zodanig werden gehanteerd voor sturing van de eigen activiteiten, zonder substantiële inbreng van de zijde van de gemeente.
- De vakwethouder(s) welzijn weinig directe bemoeienis had(den) met de aansturing van het systeem van budgetsubsidieering.
- De raadsleden de subsidierelatie met Rijnstad informeel en formeel beoordeelde op de bijdrage aan (eigen) politieke prioriteiten, aan de oplossing van incidenten, maar veel minder op de samenhang tussen de instellingsactiviteiten en de gemeentelijke welzijnsdoelen.

Deelconclusies rekenkamercommissie:

- 1. De bestuurlijk verantwoordelijken hebben zich in het subsidieproces Rijnstad-gemeente vaak meer laten leiden door – soms ver weg liggende van de oorspronkelijke doelstelling van Rijnstad – incidentenoplossingen, dan door de expliciete samenhang tussen gemeentelijke doelstellingen en instellingsactiviteiten.*
- 2. De gemeentelijke verantwoordelijken voor het subsidieproces Rijnstad-gemeente zijn in de uitwerking van het systeem van budgetsubsiëring te veel volgend geweest op de beleidslijn van de instelling.*
- 3. De instellingsverantwoordelijken voor het subsidieproces Rijnstad-gemeente zijn teveel uitgegaan van een zelfstandige en erkende positie van de instelling, in plaats van het, als uitvoerder van lokaal welzijnsbeleid, zoeken naar samenhang tussen gemeentelijke doelstellingen en instellingsactiviteiten.*

4. **WELKE GEMEENTELIJKE DOELEN C.Q. TE BEREIKEN EFFECTEN ZIJN BIJ DE SUBSIDIES 1996-1999 AAN RIJNSTAD GEFORMULEERD?**

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de gemeentelijke beleidskaders en –doelstellingen, specifiek gericht op Rijnstad, uit de jaarplannen van de diensten WVG (1996 en 1997) en CEWES (1998 en 1999) en de subsidieovereenkomsten 1996 en 1997, vergeleken met de beleidsdoelstellingen van Rijnstad zelf, zoals die opgenomen zijn in de begrotingen en jaarplannen 1996-1999 van de instelling. Voor de overzichtelijkheid is deze vergelijking aangesloten op de subbeleidsveld/productgroep/productclusterindeling van gemeente en instelling (peuters, kinderen, tieners, jongeren, volwassenen {sociaal-cultureel en opbouwwerk}, ouderen).

Productcluster	Gemeentelijke doelstellingen	Instellingsdoelstellingen
PEUTERS	<p>Algemeen doel: het bevorderen van cognitieve, sociale, emotionele, motorische en creatieve ontwikkeling van peuters en een vroegtijdige signalering van ontwikkelingsstoornissen met een daarop afgestemde ontwikkelingsstimulering. Het effect is het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van peuters teneinde de overgang naar het basisonderwijs te vergemakkelijken.</p> <p>Subdoelen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">• Voldoende capaciteit• Integratie in lokaal educatief en lokaal jeugdbeleid• Uitbreiding buitenschoolse opvang	<p>Het leveren van een bijdrage aan de oplossing van motorische, cognitieve en sociale problemen. Beleid ook gericht op opvoeders als blijkt dat in de thuissituatie de ontwikkeling van de peuter onvoldoende wordt gestimuleerd.</p> <p>Extra aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none">• Consequentie hoge % allochtone peuters• Toename peuters met gedragsproblemen• Samenwerken met andere instellingen• Gezinsinterventieprojecten• Pedagogisch beleidsplan• Sportbuurtwerk• Inzet orthopedagogie• Invoeren overdrachtsdocument naar basisonderwijs

KINDEREN	<p>Relatie naar doelstellingen Integraal Jeugdbeleid met aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kinderparticipatie • In verband met toename aantal kinderen met probleemgedrag meer kleinschaliger maatwerk 	<p>Algemeen doel: bijdrage leveren aan invulling vrije tijd gericht op positieve beïnvloeding van het sociale gedrag en op verbetering en herstel van relatie kind-ouder-school-buurt. Extra aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cultuurverschillen • Ouderbetrokkenheid • Inspraak bij inrichting leefomgeving • Probleemgericht werken • Buurtnetwerken • Verlengde schooldag • Vakantieactiviteiten
TIENERS	<p>Aansluiting Integraal Jeugdbeleid/GSB: extra aandacht voor jeugdparticipatie</p>	<p>Activiteiten gericht op de functies ontmoeting/recreatie, sportieve recreatie en vorming/educatie. Extra aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allochtone tieners • Opstellen beleidsplan tieners • Jeugdparticipatie • Overlastproject St. Marten • Vergroting bereik • Meer kleinschalig maatwerk
JONGEREN	<p>Op basis van Jeugd en Veiligheid/GSB aanbod Rijnstad te richten op kwetsbare jongeren in de leeftijd van 16-25 jaar met als hoofddoelstelling “het creëren van een samenhangend en geschakeld aanbod voor risico-jeugdigen gericht op een forse afname van de jeugdcriminaliteit met een spreiding over de leeftijdsgroepen en een evenwichtige spreiding over de wijken. Probleemanalyses per wijk zijn hierin essentieel. Functies van de welzijnsactiviteiten zijn vorming en educatie, belangenbehartiging, informatie en advies, dienstverlening en opvang. Extra aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke participatie • Jeugdhulpverlening • Uitwerking aanbevelingen rapport Risicojeugd in het kader van Integraal 	<ul style="list-style-type: none"> • Het leveren van een bijdrage aan het bevorderen van ontmoetingen tussen groepen jongeren op basis van respect, begrip en acceptatie. • Verbeteren van perspectief op de arbeidsmarkt. • Voorkomen van cumulatie van problemen • Verbeteren van communicatie tussen jongeren en ouderen • Prioriteit aan specifieke doelgroepen kwetsbare jongeren • Entameren GSB-projecten • Inspraak jongeren • Extra aandacht voor Turkse en Marokkaanse jongeren • Ontwikkeling activiteiten op basis van probleem- en doelgroepanalyse; niet alleen in achterstandsgebieden.

	jeugdbeleid en GSB	
VOLWASSENEN	Sociaal-cultureel werk en opbouwwerk gericht op: <ul style="list-style-type: none"> • Activeren en hulp bieden aan kwetsbare mensen door het bieden van mogelijkheden voor ontmoeting en ontspanning. • Betrokkenheid bij wijkgericht werken • Meer multi-culturele activiteiten voor en met migranten • Deelnemers geven zelf vorm aan activiteiten • Meer probleemgerichte, minder procesgerichte inzet 	Doelen activiteiten Rijnstad: <ul style="list-style-type: none"> • Doorbreken sociaal isolement • Bevorderen van zelfredzaamheid • Bevorderen van sociale integratie • Stimuleren aandacht van andere instellingen • Uitvoering door vrijwilligers • Betrekken migranten • Verbeteren betrokkenheid bij eigen woon- en leefomgeving • Verkleining kloof burgerbestuur • Aanbod voor blijvers in de bijstand • Aanbod basiseducatie in buurthuizen • Ontwikkeling open leercentra • Migrantenwerk
OUDEREN	Doel is behouden zelfstandigheid als huishouden voor zorgbehoevende met extra aandacht voor allochtone ouderen	Aanbieden van activiteiten gericht op doorbreken sociaal isolement met aandacht voor woonsituatie en gezondheid. Extra aandacht voor oudere migranten onder meer door WIN-project. Beleid SWOA is leidend, activiteiten Rijnstad zijn aanvullend

Op deze plaats is het ook van belang de in de jaarplannen 1998 en 1999 van de dienst CEWES opgenomen doelen/ontwikkelingen van welzijnsbeleid te noemen, aangezien deze ook invloed hebben op de sturing van de Rijnstad-activiteiten. Hierbij fungeerde de nota van het ministerie VWS "Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten" als onderligger. Te noemen doelen van het lokaal sociaal beleid zijn:

- Versterking saamhorigheid en burgerschap
- Verbetering leefbaarheid en veiligheid
- Zorg aan zorgbehoeftigen
- Participatie van kwetsbare groepen
- Sociale reïntegratie van uitgeslotenen
- Meer banen voor laaggeschoolden
- Voorkomen van isolement van kwetsbare groepen

Vanuit een versterkende regierol van de gemeente komen de accenten te liggen op:

- Positie asielzoekers en vluchtelingen
- Groepen allochtone jongeren met achterstand
- Zorg op maat voor ouderen
- Multi-culturalisatieproces
- Toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en behoefte aan kinderopvang

De hierbij behorende werkwijze dient volgens het jaarplan 1998 dienst CEWES integraal te zijn, met welzijn als regievoerder, probleemgericht met een projectmatige aanpak en met een accent op jonge leeftijdsgroepen. De instandhouding van het volume basisvoorzieningen kent een lagere prioriteit ten gunste van specifieke activiteiten gericht op kwetsbare groepen.

Voor de jaren 1996 en 1997 zijn met Rijnstad subsidieovereenkomsten afgesloten in het kader van de verdere uitwerking van outputsubsidiëring. In beide overeenkomsten wordt voor wat betreft de te subsidiëren activiteiten en doelstellingen verwezen naar de desbetreffende begrotingen Rijnstad. Aanvullend daarin zijn in de subsidieovereenkomsten de volgende bepalingen opgenomen:

- Activiteiten vinden plaats in tussen Rijnstad en de gemeente overeen te komen werkgebieden en primair gericht op personen die nog niet instaat zijn zelf gestalte te geven aan hun sociaal-economische en culturele positie. Daarbij is extra aandacht nodig voor de allochtonen;
- Activiteiten worden uitgevoerd met behulp van gekwalificeerde beroepskrachten;
- Activiteiten hebben in wisselende combinaties de functies van ontmoeting/recreatie, vorming en educatie, culturele en creativiteitsontwikkeling, opvang, informatie en advies, belangenbehartiging en afstemming/coördinatie.

Richtinggevend voor de activiteiten van Rijnstad zijn ook de door haar opgestelde – en ambtelijk afgestemde - probleembeschrijvingen per productcluster. Deze zijn in 1996 en in 1997 in de begrotingen van Rijnstad bij de beschrijvingen van de activiteiten per productcluster opgenomen. Na afstemming met de gemeente over verder uitgewerkte probleembeschrijvingen in 1997, zijn deze als bijlage bij de begroting 1998 van Rijnstad opgenomen en wordt in de begroting 1999 naar deze bijlage verwezen. De bijdrage van Rijnstad aan de beschreven problematiek per productcluster komt in grote lijnen overeen met de bovengenoemde doelstellingen.

Deelconclusies rekenkamercommissie

- 1. Door de hoge mate van abstractie in zowel de gemeentelijke beleidsdoelstellingen op welzijnsgebied als in de doelstellingen achter de werksoorten van Rijnstad komt de rol van Rijnstad als uitvoerder van gewenst welzijnsbeleid niet expliciet naar voren.**
- 2. De samenhang in strategische, tactische en operationele doelstellingen is in de formulering van gemeentelijke en instellingsdoelstellingen niet of nauwelijks terug te vinden.**
- 3. De gemeentelijke doelstellingen op welzijnsgebied zoeken aansluiting op gemeentebrede projectenprogramma's in relatie tot concrete probleemsituaties, terwijl de doelstellingen van Rijnstad meer ingaan op de preventieve waarde van de activiteiten. Flankerend wordt aansluiting gezocht met gemeentelijke doelstellingen.**
- 4. Zowel de gemeentelijke beleidskaders als de instellingsdoelstellingen zijn veelal zo geformuleerd – bijdragen aan, bevorderen dat, streven naar – dat resultaatsturing of effectmeting niet of nauwelijks mogelijk is.**
- 5. Beleidsintenties van de gemeente worden over het algemeen slechts informeel gecommuniceerd met de instelling zonder concrete opdrachtverlening.**

5. **WELKE DOELEN C.Q. EFFECTEN ZIJN DOOR RIJNSTAD IN DE PERIODE 1996-1999 GEREALISEERD?**

Voor inzicht in de mate waarin de gestelde gemeentelijke doelen c.q. gewenste effecten door Rijnstad zijn gerealiseerd, zijn de jaarverslagen 1996-1999 van Rijnstad en de jaarverslagen van de betrokken gemeentelijke diensten (WVG 1996/CEWES 1997-1999) bestudeerd.

In de gemeentelijke jaarverslagen komen met name de gerealiseerde activiteiten van Rijnstad per productcluster naar voren. Onderstaande tabellen geven een inzicht in de prestaties van Rijnstad

OVERZICHT GEGEVENS ACTIVITEITEN RIJNSTAD 1996-1999 PER PRODUCTCLUSTER

Tabel 1 aantal activiteiten per jaar

Productcluster	1996	1997	1998	1999
Kinderen	159	191	195	217
Tieners	83	89	92	72
Jongeren	168	190	184	189
Volwassenen	434	561	631	607
Ouderen	55	77	66	66
Totaal	899	1108	1168	1151

Tabel 2 Aantal bijeenkomsten per jaar

Productcluster	1996	1997	1998	1999
Kinderen	3177	3007	3294	3596
Tieners	1335	1274	1361	1135
Jongeren	3606	5112	5226	5594
Volwassenen	7868	10468	12022	11180
Ouderen	1362	1523	1417	1324
Totaal	17348	21384	23320	22829

Tabel 3 aantal bezoeken per jaar

Productcluster	1996	1997	1998	1999
Kinderen	77246	50890	56466	56881
Tieners	15996	14445	12266	13313
Jongeren	85673	77697	76020	84859
Volwassenen	110457	131915	142384	134952
Ouderen	19556	17754	16562	15966
Totaal	308928	292701	303698	305971

Tabel 4 aantal verschillende activiteiten naar functie

Functie	1996	1997	1998	1999
Ontmoeting/recr.	213	247	283	312
Sportieve recreatie	99	119	110	131
Vorming/educatie	236	256	287	261
Cultuur en creativi- Teitsontwikkeling	109	150	117	111
Specifieke opvang	33	40	34	47
Info & voorlichting	52	53	89	85
Belangenbehartiging	114	114	138	121
Afstemming/coord.	68	129	110	81
Totaal	899	1108	1168	1149

Tabel 5 Overzicht prestatiegegevens productcluster peuters

Prestatiegegevens	1996	1997	1998	1999
Aantal leidsterdagd.	87	87	86	
Aantal dagdelen/grp	49	49	49	
Overige activiteiten	38	66	42	
Aantal gepl. peuters	282	260	232	237
% allochtone peuters	46	48	55	50
Gem. aantal wachtl.	46	25	8	
Gem. plaats.leeftijd	2,5	2,5	2,5	

Het **jaarverslag 1996 van de dienst WVG** geeft een toelichting op de productiecijfers van Rijnstad waarbij een oordeel over de prestaties of de realisatie van gewenste effecten niet wordt gegeven. Het **jaarverslag 1997 dienst CEWES** geeft onder het subbeleidsveld samenlevingsopbouw een toelichting op de productiecijfers van Rijnstad van kinder-, tiener-, jongeren-, volwassenen-, opbouw- en ouderenwerk. Over de effectiviteit van de activiteiten in relatie tot de doelstellingen wordt geen oordeel gegeven. Het aanbod voor de kwetsbare groep jeugdigen heeft een extra-impuls gekregen via het actieplan Jeugd en veiligheid/GSB. De doelstelling van het actieplan was om de jeugdcriminaliteit met 30% terug te dringen. Vanwege onvoldoende gegevens van de zijde van de politie konden de effecten van de uitvoering van het actieplan nog niet in beeld worden gebracht. Rijnstad was ook betrokken bij het lokale Kinderrechtenfestival in het kader van de verdere uitwerking van jeugdparticipatie en rechten van het kind.

Onder de productgroep samenlevingsopbouw geeft het **jaarverslag 1998 van de dienst CEWES** een overzicht van de productiecijfers van eerdergenoemde werkonderdelen. Met betrekking tot de gerealiseerde beleidsvoornemens wordt een onderzoek naar de inzet van opbouwwerk in relatie tot wijkgericht werken aangekondigd. Verder wordt vermeld dat de vertaling van de strategiediscussie over de omvang en de aard van de basis van het welzijnsbeleid in relatie tot de specifieke activiteiten voor kwetsbare groepen is opgenomen in de subsidieverlening Rijnstad 1999. Voor wat betreft het actieplan Jeugd en Veiligheid wordt verwezen naar de 3^e voortgangsrapportage Jeugd en veiligheid met daarin een verdere uitbouw van het samenhangende beleid gericht op een geschakeld aanbod voor risicojeugdigen. Op de terreinen preventie, preventieve curatie en repressie dient een aanbod te komen met een spreiding van activiteiten over leeftijdsgroepen en een evenwichtige spreiding over de wijken. Geen oordeel wordt gegeven of de activiteiten van Rijnstad aan deze doelstellingen beantwoorden.

Met betrekking tot het peuterspeelzaalwerk wordt in het **jaarverslag 1999 van de dienst CEWES** de uitbreiding aan capaciteit op basis van het bestuursakkoord genoemd. Verder wordt aandacht besteed aan de overdrachtsprocedure peuterspeelzaal-basisschool en de deelname van Arnhem-Cardhouders aan de peuterspeelzalen. In 1999 is in het kader van het rapport Risicojeugd in Arnhem gestart met het opzetten van netwerken 12- en 12+. De outputgegevens van de productgroep samenlevingsopbouw worden in het jaarverslag kort toegelicht. De beleidsvoornemens in deze productgroep zoals een meer intensieve programmering voor kinderen, het terugtreden van beroepskrachten op recreatief volwassenenwerk, een efficiëntere inzet van opbouwwerk in het kader van gebiedsgericht werken en het multi-cultureel programmeren ten behoeve van een grotere participatie van allochtonen zijn in 1999 met Rijnstad gecommuniceerd.

Deelconclusies rekenkamercommissie:

- 1. Aan de hand van de verantwoordingsgegevens van Rijnstad in de gemeentelijke jaarverslagen is geen oordeel te geven over de toegevoegde waarde van de activiteiten aan de realisering van gemeentelijke doelstellingen;*
- 2. In de gemeentelijke jaarverslagen ontbreekt een consistente samenhang tussen opdrachtverlening aan Rijnstad op grond van geformuleerd gemeentelijk beleid en de uitvoering van de opdracht*
- 3. In de gemeentelijke jaarverslagen is nog geen sprake van expliciete bijsturing van de beleidsuitvoering op grond van de verantwoordingsgegevens.*

6. HOE IS AAN DE GEMEENTERAAD GERAPPORTEERD OVER DE FEITELIJKE VOORTGANG M.B.T. DE REALISERING VAN DE DOELEN, LEVEREN VAN PRESTATIES EN HET BEHALEN VAN RESULTATEN IN RELATIE TOT GESTELDE DOELEN, EN IN HOEVERRE VOND EN VINDT TOETSING TEN AANZIEN VAN DE RAPPORTAGES PLAATS?

De verantwoording van de instellingsactiviteiten door Rijnstad vond plaats door het aanbieden van (tussentijdse) productiecijfers en door de aanvragen tot definitieve vaststelling van het subsidiebedrag in de vorm van het jaarverslag en de jaarrekening van de instelling. De productiecijfers en een toelichting op de activiteiten werden opgenomen in de dienstjaarverslagen van de betrokken diensten. De jaarverslagen van Rijnstad werden – desgewenst – ter inzage gelegd voor de raadscommissie welzijn. Een inhoudelijke ambtelijk en/of bestuurlijk oordeel werd niet aan de jaarverslagen toegevoegd, en een discussie in de raadscommissie aan de hand van het instellingsverslag, gericht op eventuele bijsturing van de activiteiten heeft niet of nauwelijks plaatsgevonden.

De ambtelijke toetsing van de jaarverslagen resulteerde in een beschikking, namens het college door de dienstdirecteur, tot definitieve vaststelling van de jaarsubsidie en een eventuele verrekening met reeds verstrekte voorschotten. Hiermee vond impliciete goedkeuring van de verrichtte activiteiten plaats.

Deelconclusies rekenkamercommissie:

- 1. De rapportering aan de gemeenteraad van de voortgang m.b.t. de realisering van doelen, leveren van prestaties en het behalen van resultaten in relatie tot gestelde doelen vond impliciet plaats via de opname van productiecijfers in de dienstjaarverslagen maar kende geen relatie naar de bijdrage aan gemeentelijke doelstellingen;*
- 2. De uitgebrachte verantwoordingsrapportages van Rijnstad werden niet of nauwelijks vertaald naar bestuurlijk relevante sturingsinformatie.*
- 3. De ambtelijke toetsing van de verantwoordingsgegevens was primair gericht op de definitieve vaststelling van de jaarsubsidie en veel minder op formeel geaccordeerde (bij)sturing van de instellingsactiviteiten*

7. IN WELKE MATE IS ER IN DE JAREN 1996-1999 SPRAKE GEWEEST VAN (TUSSENTIJDSE) BEÏNVLOEDING VAN DE OMVANG EN BEÏNVLOEDING VAN HET DOEL VAN DE SUBSIDIE DOOR DE GEMEENTERAAD EN MET WELK RESULTAAT?

Als gevolg van financiële problemen door met name de algemene uitkering van het Rijk ging de gemeenteraad op 2 juni 1997 akkoord met een taakstellende bezuiniging van f.500.000 op de subsidie aan Rijnstad. Hieraan werd de voorwaarde verbonden dat bij de zelfstandige invulling van deze bezuinigingsopdracht door Rijnstad het jeugd- en jongerenwerk zoveel als mogelijk zou worden ontzien.

In oktober 1997 besloot het college de financiële taakstelling te halveren op grond van nader overleg met Rijnstad en de inmiddels concrete consequenties voor Rijnstad van de c.a.o. welzijn Na behandeling van de bezuinigingsvoorstellen in de raadscommissie van 5 november 1997 ging de gemeenteraad op 10 november 1997 bij de behandeling van de gemeentebegroting akkoord met het in twee jaartranches opleggen van een bezuiniging aan Rijnstad van f.250.000. Rijnstad zelf vulde de bezuiniging van de gemeente nog aan met eenzelfde bedrag om een aantal interne fricties op te lossen. Uitgangspunt bij de hele bezuinigingsoperatie was om het activiteitsniveau zo weinig mogelijk aan te tasten. Op grond van de uitwerking van het bestuursakkoord 1998-2002 besloot de gemeenteraad op 29/30 maart 1999 tot een heroriëntatie op het brede terrein van welzijn die in de periode 1999-2002 oplopend f.200.000 tot uiteindelijk f.1,0 mln. moet opleveren. Daarnaast kan voor integraal jeugdbeleid over dezelfde periode f.1,0 mln. oplopend tot f.3,0 mln. aan nieuw beleid worden ingezet. In overleg met de welzijnsinstellingen wordt bezien of vermindering van het reguliere subsidiebudget kan worden gecompenseerd met extra-projecten vanuit de prioriteiten van het bestuursakkoord. Voor de welzijnsinstellingen betekent dit minder algemeen agogisch werk en meer maatwerk. Vooralsnog betekent dit voor Rijnstad een bezuiniging in 2000 van f. 94.000.

Deelconclusies rekenkamercommissie:

- 1. De gemeenteraad heeft bij de bezuiniging-/heroverwegingsoperaties in 1997 en 1999 geen fundamentele discussie gevoerd over de omvang en kwaliteit van de gewenste welzijnsvoorzieningen en slechts marginaal geïntervenieerd in de omvang van de subsidies.*
- 2. Compensatie van een – beperkte – verlaging van de reguliere subsidie door het verlenen van projectsubsidies legt de prioriteit bij de instandhouding van de instelling in plaats van een prestatie- en effectgerichte subsidierelatie.*



*“Immers, niet álle waanzin
maakt de mens zo maar één,
twee, drie ongelukkig.
Desiderius Erasmus- Lof der
Zotheid*

7 RESULTATEN SUBSIDIEONDERZOEKEN ANDERE GEMEENTEN

In de afgelopen jaren zijn – naast de onderzoeken op dit gebied door de Algemene Rekenkamer en door de Provincie Zuid-Holland – in de gemeenten Delft, Ede, Rotterdam en Utrecht min of meer rekenkamerachtige onderzoeken uitgevoerd naar het proces van subsidieverstrekking. De efficiënte en effectieve aanwending van subsidies is over het algemeen het onderwerp van onderzoek. In dit kader werd ook de ontwikkeling van het systeem van budgetsubsiëring tegen het licht gehouden.

In de gemeente **Ede** werd in 1996 de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de subsidieprocessen beoordeeld. Ondanks een zorgvuldige formulering van het subsidiebeleid, werd geconstateerd dat de uitvoering van het beleid ontoereikend is. Aanbevelingen voor een betere ordening van het subsidiebeleid waren onder meer verbetering van de dossiervorming, verbetering van de subsidieregistratie, uniformiteit, standaardisering en vereenvoudiging van het stelsel van subsidieverordeningen.

In de gemeente **Delft** richtte in 1995 het onderzoek zich op het verwerven van inzicht in het beheer van subsidies en op het beoordelen van het proces van subsidieverlening. Vanuit het opdrachtgever-opdrachtnemer (“principal-agent”)-model werd een referentiekader van budgetsubsiëring als ideaalmodel gehanteerd. Per fase in het subsidieproces – beleidsfase, contractfase, uitvoeringsfase – wordt één actor als eerstverantwoordelijke aangewezen. Conclusies uit het onderzoek zijn:

- Instellingen zijn niet altijd bekend met de gehanteerde instrumenten en de werkwijze van het subsidiestelsel;
- Instellingen zijn niet altijd op de hoogte van de beleidsdoelstellingen voor hun sector waardoor het beleid geen richtinggevende werking heeft;
- Wederzijdse verantwoordelijkheden zijn niet altijd even duidelijk

In zijn algemeenheid werd de conclusie getrokken dat de subsidieverstrekking weinig gericht was op efficiency en effectiviteit en dat het subsidieproces weinig dynamiek kende (inputbasis, continuïteit instellingen, historisch bepaald).

Aanbevolen werd om te komen tot een systeem van outputsubsiëring. Aansluitend op dit min of meer methodische onderzoek is in Delft een implementatietraject opgezet op basis van een verdere uitwerking van de subsidiemethodiek, de beleidsontwikkeling buurt- en wijkwerk, het benutten van leerpunten en het “pendelen” tussen de actoren politiek, diensten en instellingen.

Het onderzoek in de gemeente **Rotterdam** in 1999 door de rekenkamer Rotterdam had als doelstelling het bevorderen van de rechtmatige verstrekking en efficiënte en effectieve aanwending van subsidies. De probleemstelling van het onderzoek luidde “op welke wijze zien de deelgemeenten erop toe dat subsidies worden verstrekt en aangewend op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende manier”. De rekenkamer Rotterdam constateert tekortkomingen in het juridische (regelgeving) kader, en op het terrein van de formulering van

meetbare doelen, prestaties en effecten. De praktijk van het subsidieproces bij de deelgemeenten van Rotterdam laat zien dat de overgang van exploitatiesubsidies naar budgetsubsidieëring niet gepaard is gegaan met een verandering in het beheers- en sturingsregime. Verder laat de subsidiepraktijk nogal wat tekortkomingen zien op het gebied van naleving van termijnen en de aanwezigheid van vereiste documenten. Een beoordeling van de eigen gemeentelijke doelmatigheid van het subsidieproces, werd niet mogelijk geacht in verband met het ontbreken van de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden.

De rekenkamer Rotterdam concludeert dat bij veel deelgemeenten in beperkte mate inzicht bestaat in de relatie tussen de beleidsdoelen waarvoor de subsidies worden verstrekt en de prestaties die door de instellingen worden geleverd. Zicht op de maatschappelijke effecten van subsidies ontbreekt nagenoeg geheel. De aanbevelingen van de rekenkamer Rotterdam gaan in de richting van meer aandacht aan de relatie doelen, prestaties en effecten en van een structurering van het overleg met instellingen. Verder gaan de aanbevelingen in op verbeteringen in de technische praktijk van het subsidieproces.

In de gemeente **Utrecht** heeft de gemeenteraad de rekenkamercommissie een onderzoek laten uitvoeren naar het gemeentelijk subsidiebeleid. De hoofdconclusie van het onderzoek is dat de beoogde, op output en meer flexibiliteit gerichte wijze van subsidieëring, onvoldoende in de praktijk is gebracht. Op alle onderdelen van het subsidieproces zijn verbeteringen mogelijk, waarvan het vaststellen van een helder beleidskader, de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen en de verantwoordingsinformatie de belangrijkste zijn. Ook kan de informatievoorziening aan de gemeenteraad meer toegesneden worden op zijn sturende en controlerende rol. In bovenstaande zin wordt het College van Burgemeester en Wethouders opgedragen met verbetervoorstellen te komen.

Deelconclusies subsidieonderzoeken andere gemeenten

- 1. Bij alle betrokken subsidieonderzoeken in andere gemeenten bleken er niet onbelangrijke tekortkomingen te zijn op het gebied van subsidiebeheer (onvolledige dossiers, te late of niet aanwezige subsidiebeschikkingen)***
- 2. Voor zover er sprake is van een overgang van exploitatie- naar budgetsubsidies heeft dit nog niet geleid tot een andere invulling en sturing van het subsidieproces***
- 3. Er bestaat bij de betrokken gemeenten weinig zicht op de doelmatigheid van het subsidieproces***
- 4. Er bestaat bij de betrokken gemeenten weinig tot geen inzicht op de effectiviteit van de verstrekte subsidies in relatie tot gemeentelijke doelstellingen.***



*“Daar ik veel van wysgerige
opmerkingen houd, moet ik u toch even
zeggen, lezer, hoe wonderbaar de zaken
... aan elkaar hangen.”
Multatuli-Max Havelaar*

8 UITKOMSTEN EXPERT-MEETING

Met als thema “maatschappelijk effectmeting, feit of fictie?” heeft de rekenkamercommissie Arnhem, in aansluiting op de eerste resultaten van haar onderzoek, een expert-meeting georganiseerd. Samen met een aantal onderzoeks-/adviesbureau’s en de gemeente Den Haag, hebben de leden van de rekenkamer de mogelijkheden en methoden verkend van maatschappelijke effectmeting. Onderstaand wordt per presentatie een korte samenvatting gegeven, met als slot de tijdens de expert-meeting getrokken conclusies.

- A. De eerste presentatie had met betrekking tot de subsidierelatie tussen gemeente en instelling als **thema “afrekenen op producten, sturen op resultaten”**. In deze presentatie werd sterk gepleit voor het hanteren van eenduidige definities van bij het systeem van budgetsubsiëring gebruikte termen:

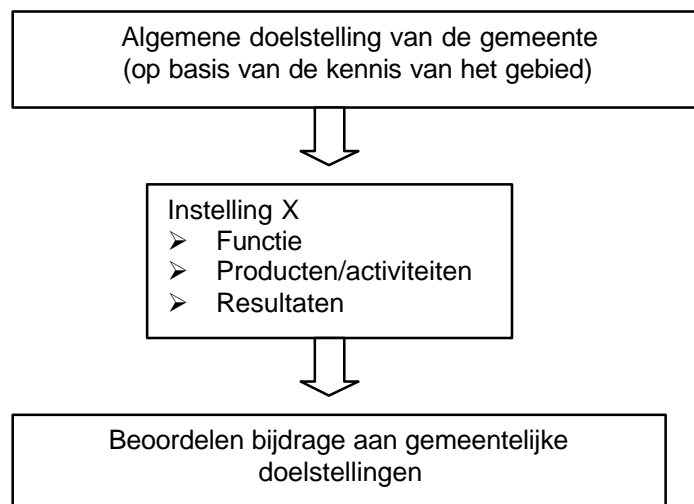
FUNCTIE: doel van de te leveren activiteit (bijvoorbeeld vorming en educatie)

PRODUCT: geleverde dienst of activiteit (bijvoorbeeld bijeenkomsten)

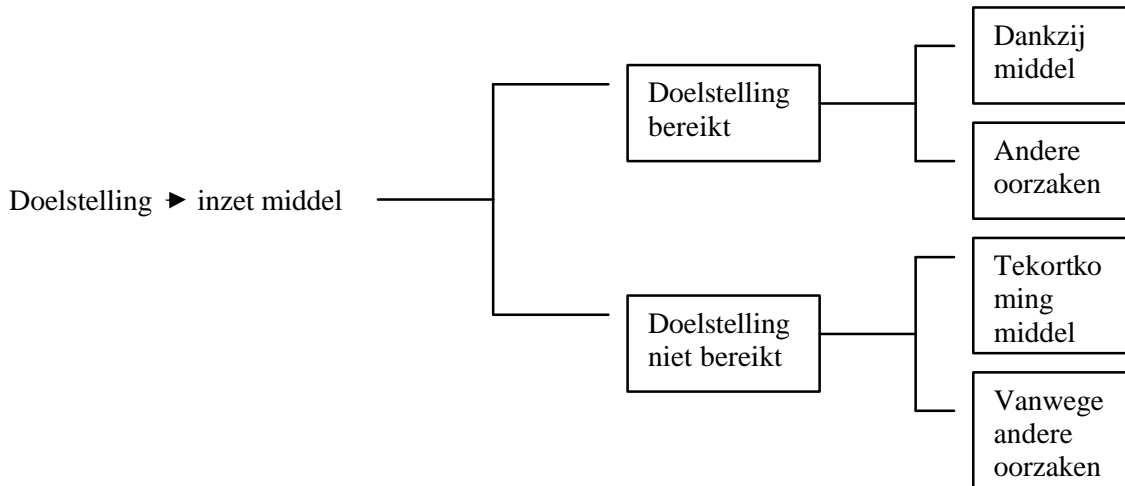
RESULTAAT: wat is bereikt bij de deelnemers (bijvoorbeeld diploma, zinvolle tijdsbesteding)

EFFECT: wat is bereikt bij de beoogde doelgroep (maatschappelijke participatie, sociale integratie)

Schematisch is een en ander als volgt weer te geven:



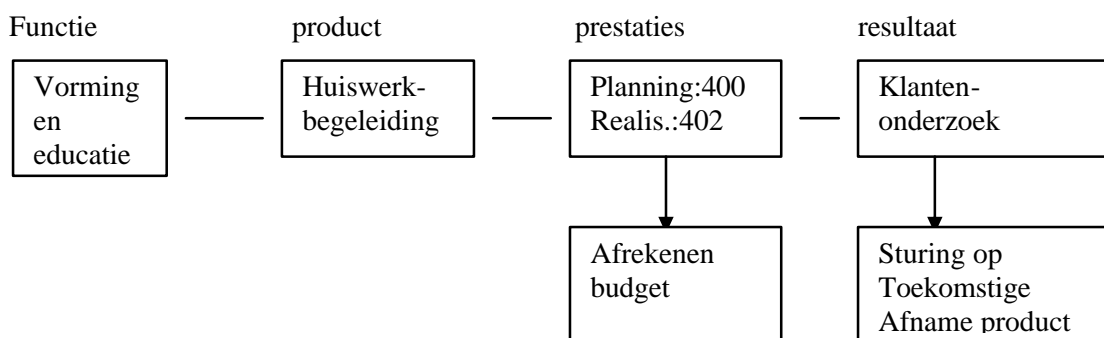
Bij de beoordeling of de inzet van instelling X bijdraagt aan de gemeentelijke doelstelling, kan het volgende evaluatiemodel worden gehanteerd:



Om het bovenstaande dichterbij de Arnhemse situatie te krijgen is het MOP als voorbeeld genomen. In de presentatie werd geconcludeerd, dat het MOP specifiek ten behoeve van het Grote Stedenbeleid van de rijksoverheid is geschreven en geen sociale atlas is. Daarmee is het niet het geëigende instrument voor de welzijnssector om op basis daarvan offertes uit te brengen.

Één van de subdoelen van het sleutelprogramma Integraal Jeugdbeleid van het MOP is het creëren van een goed klimaat voor ontmoeting, opvang, ontplooiing en ontspanning. Veel van de Rijnstad-activiteiten richten zich juist hierop, zonder dat ze specifiek onder maatregelen worden genoemd. Deze activiteiten vallen onder het (al eerder in deze rapportage genoemde) dienstverleningsmodel en leveren een – min of meer intrinsieke – waarde aan de sociale infrastructuur. Met deze activiteiten worden niet expliciet interventie/veranderingen nagestreefd. De bijdrage van dienstverleningsactiviteiten aan specifieke gemeentelijke doelstellingen, lijkt daarmee ten allen tijde voordiscussie vatbaar.

Bij projectmatige interventies zijn de resultaten van het interne productieproces van de instelling beter te volgen. Niettemin zijn “voorkant” – concrete gemeentelijke doelstellingen – en “achterkant” – maatschappelijke effectmeting – vooralsnog slechts zeer beperkt aanwezig. Het principe van afrekenen op producten, sturen op resultaten kan aan de hand van onderstaand schema worden geïllustreerd.



In termen van verantwoordelijkheidlijnen kan dit ook als volgt worden weergegeven:

↑ ↓	Inhoudelijk sturen	Financieel afrekenen	↑ ↓
	Doelen	Prestaties	
	Functies	Producten/activiteiten	
	Resultaten	Wel/niet uitgevoerd	
	Politiek/burger	Ambtelijk/instelling	

- B. De tweede presentatie had als thema **“Sturen met beleid; beleidsgestuurde contractfinanciering als leidend werkproces”**. Hierin werd een toelichting gegeven op het model beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF), dat als een verdere uitdieping van het systeem van budgetsubsiëring wordt gezien. De stappen in het proces van BCF onderverdeelt naar de verantwoordelijkheden gemeente en instelling, zijn als volgt weer te geven:

INSTELLING	GEMEENTE
2.a Marktonderzoek eigen expertise	1. Politieke prioriteiten bepalen 2.b Stad/wijkanalyse <ul style="list-style-type: none"> • Soc. dem. Gegevens • “Staat van welzijn”/behoeften/wensen etc. • tevreden/imago • expertise, samenwerking met andere partners 3. Opdrachtformulering incl. verwachte effecten/resultaten
4. Offerte: prestatie-indicatoren en registratie	Beoordeling offerte Contract
7. Productie en dienstverlening	8. Tussentijdse communicatie en evnt. bijstelling
9. Eindrapportage	10. oordeelsvorming
	1. Politieke prioriteiten

In de presentatie werd gepleit voor het vaststellen van de volgende “core-business”, wat betreft het subsidieproces:

- Formuleren van maatschappelijke prioriteiten
- Analyse van de vraagkant
- Inrichting van het traject van contractvorming plus de daarbij behorende instrumenten
- Ontwikkelen van de daarvoor benodigde kennis en vaardigheden

De noodzakelijke randvoorwaarden voor een succesvolle “core-business” zijn:

- Heldere politieke besluitvorming met betrekking tot doelen en opdrachten in en van het welzijnsveld
- Sterke drive en ambitie (politiek en ambtelijk) ook op langere termijn; het kost een paar jaar
- Het werkproces ambtelijk tot leidend werkproces verheffen (het er niet even bij doen)

- Het traject van contractvorming, interactief, uitbouwen
- Het ontwikkelen van de benodigde instrumenten:
 - Systematiek van gebiedsverkenningen (en/of probleemverkenningen) onder verantwoordelijkheid van de gemeente
 - Ontwikkelen van een gezamenlijk invoeringstraject ambtelijk, politiek en instellingen, met bijbehorende scholing
 - Gefaseerde invoering (4 jaar)
 - Heldere communicatie naar alle betrokkenen
 - Systematische evaluatie
 - Onderscheidt basisaanbod voor 4 jaar, projectmatig en specifiek aanbod in jaarlijkse cyclus en innovatie in jaarlijkse cyclus
- Zorg voor een heldere en onderscheiden “achterkant” van het traject door een rapportage richting politiek met op beheersniveau het afrekenen en beoordelen van geleverde prestaties, en op inhoudsniveau het beoordelen van resultaten in relatie tot opdracht en doelstelling

De rollen en verantwoordelijkheden werden in het volgende overzicht nog eens benadrukt:

Politiek bestuurlijk	Ambtelijk	Instellingen
Sturing op hoofdlijnen	Regievoering m.b.t. de analyse van de vraagkant	Maken van offertes
Consequente toepassing van dit principe	Het opstellen van opdrachtformuleringen op basis van politieke doelen	Transparante bedrijfsvoering
Vaststelling van te bereiken effecten en doelen	Beoordelen van offertes en voeren van onderhandelingen	Vereiste registratie
Vaststelling van analyses, stadsdeelbeschrijvingen	Formuleren van spelregels en richtlijnen	Uitvoeren van contracten
	Communicatie tussen verschillende actoren organiseren en bewaken	Modern maatschappelijk ondernemerschap uitoefenen.
	Zorgdragen voor toetsing, afrekening en beoordeling conform contract	

- C. In de derde presentatie werd ingegaan op de **“veranderkundige ervaringen op basis van de Delftse (subsidie)casus**. Zoals eerder beschreven werd in de gemeente Delft na een subsidieonderzoek geadviseerd om in de diverse fasen in het (output)subsidieproces duidelijke verantwoordelijkheden af te spreken vanuit de opdrachtgever-opdrachtnemerfilosofie.
- De implementatie van deze aanbevelingen kende – in vogelvlucht – de volgende onderdelen:

- Prioriteitenworkshop over doelstellingen en uitvoering welzijnsbeleid met een brede groep betrokkenen;
- Een perspectievenconferentie met de raadscommissie welzijn
- Ronde langs alle buurthuizen

- Gecombineerde commissievergadering Rekenkamer – commissie Welzijn
- Toepassing van het Nederlands Kwaliteitsmodel voor gemeente en grote instellingen

Het belang van de invoering van het INK-model was met name te vinden in:

- Het opsporen van verbetermogelijkheden
- Concentreren van inspanningen van de organisatie-ontwikkeling
- Sturen van veranderingsprocessen
- Versterken van de motivatie voor veranderingsprocessen
- Het beter kunnen managen van de organisatie

De aanbevelingen in deze presentatie waren vooral:

- Ga met elkaar in gesprek, en blijf dat doen
- Maak haalbaar werkprogramma (per beleidsveld/instelling); prioriteer!
- Communiceer daarover
- Geef naast de lange (kwaliteits)lijn ook incidentoriëntatie een plaats; verbind deze
- Methodiek en procedure noodzakelijk maar niet voldoende.

In Delft leidde de toepassing van het Nederlands Kwaliteitsmodel tot de volgende resultaten:

- Brede diagnose van grotere organisaties
- Toepassing van zelfdiagnose
- Sterke en zwakke plekken in kaart
- Maatlat voor het ontwikkelingsniveau
- Externe validering van de uitkomsten door gezamenlijke audit-teams en samenwerkend in het Delftse kwaliteitsinstituut

D. De vierde presentatie ging in op de praktijkervaring van productsubsiëring in de **gemeente Den Haag**. Om tot een zakelijker opzet te komen van de subsidiërelaties werd in 1993 naast de Algemene Subsidieverordening de Verordening Productsubsiëring (VPS) door de gemeenteraad vastgesteld. De introductie van het systeem van productsubsiëring kende een nadrukkelijke meerjarige fasering. De volgende stappen hebben gemeente en instellingen daarvoor gezet:

- a) Het definiëren en inhoudelijk invullen van de verschillende producten van de instelling (beginnend met pilots), periode 1993-1995;
- b) Deze pilots evalueren op de elementen concreet en meetbaar in verband met het kunnen aantonen dat deze daadwerkelijk zijn geleverd, periode 1995;
- c) Opnemen van alle uniform beschreven producten in een productenboek voor de instellingen inclusief registratie-afspraken, periode 1995;
- d) Starten met daadwerkelijke registraties over de productie, periode 1995-1997;
- e) Het uiteindelijk realiseren van een uniform offertemodel waarin ook het meten van resultaten aan de orde komt, najaar 1996;
- f) Het realiseren van prijzen per product, periode 1997-1998;
- g) Invoering van een inspectie.

In de gemeente Den Haag is ingezet op sturen op resultaten en het afrekenen op producten met in de tijd gezien een tussenniveau, waarbij volstreekte helderheid kwam over producten en kwantiteiten. Het proces van productsubsiëring werd gezamenlijk met de instellingen ingezet en doorgezet, inclusief een nadrukkelijke betrokkenheid van de bestuurders. Vanuit een eenduidig begrippenkader en het hanteren van offertes werd gewerkt aan consistente productinformatie. Vanuit de fase afrekenen op producten is de gemeente Den Haag nu op weg naar het sturen op resultaten. Ook hier geldt een duidelijke prioritering in het monitoren van enkele activiteiten, maar wel vanuit een brede samenwerking met alle betrokken partijen.

In deze fase is consistentie in begrippen en modellen eveneens weer van groot belang, net als de (evenwichtige) aandacht voor de instellingen, de snelle follow-up op rapportages van instellingen en de organisatie en verspreiding van expertise.

Deelconclusies expert-meeting

Aan de hand van de presentaties en de daarna rondom de actoren politiek, ambtelijke ondersteuning en instelling gehouden deeldiscussies, zijn de deelnemers tot de volgende conclusies gekomen:

- 1. Van groot belang is het hanteren van een eenduidig begrippenkader in de te hanteren subsidiemethode;*
- 2. Bij de vertaling van de strategische doelstellingen naar concrete projectmatige activiteiten is een goede omgevings- c.q. probleemanalyse essentieel;*
- 3. Communicatie met de vraagzijde van de welzijnsmarkt draagt bij aan concrete resultaatdefinities;*
- 4. Implementatie van nieuwe subsidiemethoden gericht op output, resultaat- en effectmeting vergt een duidelijke aangestuurde en bestuurlijk afgedekte projectmatige aanpak en regelmatige evaluatie. Interactie met en commitment van alle betrokken welzijnsactoren is hierbij van groot belang.*
- 5. Kwaliteitsborging van zowel het gemeentelijk subsidieproces als het uitvoeringsproces van de instellingen is belangrijk.*
- 6. Een causale relatie tussen de inzet van een subsidie aan een welzijnsinstelling en de oplossing van een maatschappelijk probleem, via effectmeting, is nagenoeg niet mogelijk. De aard van de maatschappelijke problemen, de onderlinge beïnvloeding van aangedragen oplossingen door vele betrokken partijen en de vaak experimentele aard van de oplossingsrichtingen maken eenduidige conclusies over de effectiviteit van in te zetten subsidies uitermate moeilijk, zo niet onmogelijk.*
- 7. Hoe concreter de te verwachten resultaten van gemeentelijke doelstellingen zijn omschreven, inclusief concrete tijdsplanningen, des te beter is een kwalitatief en kwantitatief inzicht te geven – multi-disciplinair vanuit de gemeentelijke organisatie en gezamenlijk met de uitvoerende instelling – in de gerealiseerde resultaten van de instellingen.*



“Vreest niet mijn vrienden, ook dit
syllogisme zal ik ontzenuwen, als de
Muzen mij een ogenblik bijstaan”
Desederius Erasmus- Lof der Zotheid

9 REACTIE BETROKKENEN BIJ GEMEENTELIJK SUBSIDIEBELEID EN NA WOORD REKENKAMERCOMMISSIE

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de reacties van het bestuur en de directie van de Stichting Rijnstad, het College van Burgemeester en Wethouders en de dienst CEWES gepresenteerd. Het College van Burgemeester en Wethouders en de dienst CEWES hebben ervoor gekozen om met een gezamenlijke reactie te komen. De reacties worden integraal in cursief weergegeven. Vervolgens wordt hierop in het nawoord van de rekenkamercommissie gereageerd.

I. REACTIE BESTUUR EN DIRECTIE STICHTING RIJNSTAD

Bij brief van 30 augustus 2000 reageren Bestuur en Directie van de Stichting Rijnstad op de brief van de rekenkamercommissie van 17 augustus 2000 inzake de wederhoor op het concept-eindrapport “Onderzoek effectiviteit gemeentelijk subsidiebeleid”. Deze brief luidt als volgt:

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het concept-eindrapport (+ bijlagenboek) over de "effectiviteit van het gemeentelijk subsidiebeleid" zoals op 17 augustus j.l. aan ons aangeboden.

Zoals bekend hebben wij op 12 januari j.l. besloten om actief mee te werken aan uw onderzoek. Een besluit waar wij geen spijt van hebben: de medewerkers van de rekenkamer hebben op een plezierige en integere wijze samengewerkt met onze medewerkers. Daarvoor past een woord van dank.

Onze reactie op het concept-eindrapport is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- * opmerkingen over feitelijke onvolkomenheden.*
- * reactie op de conclusies.*
- * reactie op de aanbevelingen.*
- * algemene opmerkingen.*

Opmerkingen over feitelijke onvolkomenheden

- * in de overzichten subsidieverstrekkings op pag. 8 en 9 worden t.a.v. Rijnstad verschillende bedragen genoemd; bedragen die overigens niet overeenkomen met gegevens in onze jaarrekeningen.*
- * in het overzicht op pag. 18 wordt vermeld dat wij geen "beknopte prestatieverslagen" (jaarlijks voor 1 februari) zouden hebben geleverd; dit is niet juist. Over de jaren 1998 en 1999 is dit wél gebeurd.*

Reactie op de algemene conclusies

* *de conclusies herkennen wij (voor zover het ons direct raakt) met daarbij de navolgende opmerkingen.*

* *Rijnstad wil van harte meewerken aan een versterking van de "regierol" van de gemeente (zie ook aanbeveling 1): een "stimulerende, activerende, samenwerking en afstemming bevorderende en coördinerende rol" (naast uiteraard een controlerende) opdat - in samenspraak met maatschappelijke organisaties en inwoners - een lokaal sociaal beleid/welzijnsbeleid vorm en inhoud gegeven kan worden. Aanbeveling 2 wordt in relatie tot aanbeveling 1 door ons dan ook van harte ondersteund.*

* *wij herkennen ons niet in de conclusie (nr. 5) dat "resultaatmeting op basis van de beschikbare gegevens niet of nauwelijks mogelijk is" (v.w.b. effectmeting is dat inderdaad het geval); zo ook niet in conclusie 12 dat "op basis van de beschikbare informatie de doelmatigheid van het subsidieproces Rijnstad-gemeente niet kan worden vastgesteld". Het komt ons voor dat in onze jaarplannen en jaarverslagen voldoende kwantitatieve én kwalitatieve (beschrijvende) gegevens zijn aangeleverd om dat wél te (kunnen) doen. Methodes waarin door ons de afgelopen jaren veel tijd en energie in is geïnvesteerd.*

* *ook herkennen wij ons niet in conclusie 11 ("het ontbreken bij welzijnsinstellingen op de vraagzijde van de welzijnsmarkt"). Onze medewerkers zijn zeer goed op de hoogte van die vraagzijde; er wordt dan ook vaak door politiek, ambtelijk apparaat en collega-instellingen een beroep op ons gedaan (daarmee gebruik makend van onze signalerende rol en kennis van wat zich afspeelt bij een vaak moeilijk bereikbare groep Arnhemmers).*

Ook hebben wij daartoe in de afgelopen jaren het zgn. Sensormodel (wijkanalyse-model) en het PKR-model (meting van prestaties, kwaliteit en resultaat) ontwikkeld. Voorts hebben wij ter gelegenheid van ons vijfjarig bestaan (1995) de aftrap gedaan voor de ontwikkeling van lokale sociaal-culturele plannen.

Reactie op de aanbevelingen

* *van harte ondersteunen wij aanbevelingen 3, 5, 6, 7 en 8.*

* *onduidelijk wordt waarom gekozen wordt voor "beleidsgestuurde contractfinanciering"; waarom niet één van de andere in de expertmeeting gepresenteerde modellen? Dat klemt temeer omdat beleidsgestuurde contractfinanciering in den lande nog niet optimaal is geïmplementeerd; het 'model Den Haag' is verder en ligt in ieder geval meer in de lijn van de werkwijze van Rijnstad (een werkwijze die de loop der jaren in nauwe samenwerking met het ambtelijk apparaat tot stand is gekomen). Kortom waarom wordt gekozen voor een model dat nog geen effectwaarde heeft laten zien?*

* *wij steunen de aanbevelingen 4, 9 en 11. Deze liggen echter ons inziens in elkaars verlengde en hangen sterk met elkaar samen. Wij betwijfelen dus of dit alles tegelijkertijd uitvoeren haalbaar en verstandig is.*

Want, welk model ook gekozen wordt het is de vraag of het politici diepere, betere en beter hanteerbare informatie oplevert rondom de beleidsuitvoering van welzijnsinstellingen (dus ook Rijnstad) en juist daar wordt om gevraagd. Bij voornoemd overleg met u over uw tussentijdse voorlopige constatering is dat ook nadrukkelijk aan de orde geweest.

Algemene opmerkingen

* *het is spijtig dat na globale lezing van het rapport de indruk kán ontstaan dat subsidie aan Rijnstad ongecontroleerd en ongericht werd verstrekt (er wordt veel aandacht aan Rijnstad besteed: 10 van de 36 pagina's). Immers het werk van Rijnstad was nadrukkelijk geen onderwerp van onderzoek, maar slechts een casus.*

* *uit de samenvatting van de gesprekken met politiek-bestuurlijk verantwoordelijken en ambtelijk betrokkenen lijkt een belangrijk verschil van mening te bestaan. Het lijkt erop dat een aantal gemeenteraadsleden van mening is dat Rijnstad (te) weinig wordt aangestuurd (door het gemeentebestuur), terwijl van ambtelijke zijde wordt geoordeeld dat "Rijnstad als een voor de gemeente stuurbare organisatie opereert". Het is dan ook van groot belang dat helder wordt wat gemeenteraad(-sleden) aangereikt willen krijgen opdat zij hun taken naar behoren kan (kunnen) uitvoeren, zulks in relatie tot onze reactie op de aanbevelingen 4, 9 en 11. Ook voor Rijnstad is dat van vitaal belang omdat het beeld kán ontstaan dat Rijnstad maar doet "waar zij zelf zin in heeft", terwijl Rijnstad er - veelal in goed overleg met ambtenaren van betrokken diensten en afdelingen - de afgelopen jaren veel aan gedaan heeft om helderheid te krijgen over de politiek-inhoudelijke wensen van het gemeentebestuur (zoals ook reeds aangegeven in onze eerste algemene opmerking).*

* *het is duidelijk dat er belangrijke tekortkomingen zijn geweest op het gebied van beheer van de subsidierelatie met Rijnstad. Bij uw presentatie van "tussentijdse voorlopige constatering" op 20 maart j.l. beschreef u het als volgt: "Rijnstad ervaart haar opdrachtgever als een grillige partner...." Het is o.i. echter ook duidelijk dat Rijnstad dienaangaande weinig blaam treft.*

* *invoering van de door aanbevolen instrumenten zal hoge kosten met zich brengen.*

* *in het concept-eindrapport wordt alleen de "top tien" van welzijnsinstellingen genoemd (pag. 8); in het bijlagenboek worden er veel meer genoemd. Het is van belang duidelijk te maken of de gedane aanbevelingen alleen voor de "top tien" gelden of voor alle genoemde welzijnsinstellingen (bijlage 2) mede gezien in het licht van voorgaande opmerking.*

* *of en in hoeverre u de opdracht juist en volledig hebt uitgevoerd, is o.i. aan uw opdrachtgever (i.c. de Gemeenteraad) om te beoordelen. Wel willen we daarbij opmerken dat wij al vaker hebben aangegeven (en dat is in de "expertmeeting" op 22 mei j.l. bevestigd) dat "een causale relatie tussen de inzet van een subsidie aan een welzijnsinstelling en de oplossing van een maatschappelijk probleem, via effectmeting, nagenoeg niet mogelijk is...." (punt 6, pag. 35).*

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie constateert met instemming dat het bestuur en de directie op hoofdlijnen de bevindingen onderschrijven en de aanbevelingen ondersteunen.

Voor wat betreft de feitelijke onvolkomenheden kan worden gesteld dat de cijfers in de gepresenteerde tabellen afkomstig zijn uit de gemeentelijke verantwoordingsdocumenten. De subsidies worden per dienst in jaarplannen en jaarverslagen opgenomen, terwijl de ontvangende instelling de subsidies vaak als één inkomstenpost opnemen. Een en ander illustreert dat de publieke controle op verstrekte gemeentelijke subsidies vanuit de beschikbare verantwoordingsinformatie niet eenvoudig is. De rekenkamercommissie heeft verder de ingediende beknopte

prestatieverslagen over 1998 en 1999 niet in de officiële subsidiedossiers aangetroffen. Vandaar de aangegeven – negatieve- beoordeling op dit punt.

Omtrent de kern van het onderzoek, te weten de effectiviteit van het subsidie-instrument als middel om bij te dragen aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen, constateert de rekenkamercommissie dat de expliciete samenhang tussen gemeentelijke doelstellingen, en de daarbij beoogde maatschappelijke effecten, en de resultaten (voor de individuele deelnemers) en effecten (voor de totale doelgroep) vanuit de instellingsactiviteiten, niet uit de verantwoordingsinformatie te halen is. De kwantificering van de instellingsprestaties draagt zeker bij aan de transparantie van de bedrijfsvoering maar biedt nog geen inzicht in de gewenste samenhang met de gemeentelijke doelstellingen.

De rekenkamercommissie heeft in beginsel geen twijfels over de aanwezige deskundigheid op het gebied van lokale sociale vraagstukken bij de stichting Rijnstad, maar constateert tegelijkertijd dat vraaggericht klantenonderzoek nog eerder uitzondering dan regel is. De rekenkamercommissie acht het essentieel dat in plaats van het overwegend aanbodgerichte karakter van de welzijnsinstellingen er meer expliciete aandacht komt voor een vraag- en probleemgericht aanbod van voorzieningen.

De conclusie van de rekenkamercommissie omtrent de doelmatigheid van het integrale subsidieproces gemeente-Rijnstad is ingegeven door het feit dat de lokale welzijnsmarkt geen automatische mechanismen kent om die doelmatigheid voor de opdrachtgever en de gebruiker te garanderen. Vandaar ook de aanbeveling om vanuit een verdere professionalisering van het welzijnveld te komen tot eigen kwaliteitsborgingen.

De rekenkamercommissie beveelt op grond van een aantal overwegingen het model van beleidsgestuurde contractfinanciering aan. Deze aanpak is een nadere uitwerking van wat in de nota “Effectiviteit van welzijnssubsidies” is beoogd. De rollen, taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur enerzijds en de welzijnsinstellingen anderzijds, zijn daarin goed onderscheiden. Bovendien is in een aantal heldere stappen verder uitgewerkt wat verwacht mag worden van de gemeenteraad, het College van Burgemeester en Wethouders, het ambtelijk apparaat en van het bestuur, de directie en de medewerkers van de instelling. De rekenkamercommissie pleit zeker niet voor een statische overname van het theoretische model maar acht de elementen van samenhang in beleidsdoelstelling en beleidsuitvoering en de te onderscheiden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende betrokken partijen van essentieel belang.

De rekenkamercommissie is het met het bestuur en de directie van Rijnstad overigens eens dat implementatie van de aanbevelingen een forse bestuurlijke, ambtelijke en instellingsinspanning zal vergen. Met de aanbevelingen reikt de rekenkamercommissie bouwstenen aan, voor de verdere overgang van een instellingsgericht naar een product- en effectgericht subsidiesysteem. Hierin is sturing en controle op hoofdlijnen door de gemeenteraad en toetsing van de doeltreffendheid en van de doelmatigheid van de inzet van subsidiemiddelen integraal opgenomen.

Voor wat betreft de expliciete casus subsidierelatie gemeente-Rijnstad acht de rekenkamercommissie de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking aan Rijnstad niet in het geding. Veel belangrijker acht zij een fundamentele discussie met alle betrokken actoren over probleemanalyses, beleidsdoelstellingen, kwaliteit beleidsuitvoering en beleidsverantwoording. Deze elementen zijn overigens niet alleen voor de inzet van het subsidie-instrument op welzijnsgebied van belang, maar gelden in zijn algemeenheid voor de doeltreffendheid van de inzet van gemeentelijke subsidies. Een en ander wordt ook bevestigd in de resultaten van de schriftelijke

enquête bij een aantal andere gesubsidieerde (welzijns)instellingen. Het gemis aan een duidelijk beleidskader, een meer consistente ambtelijke verankering in de gemeentelijke organisatie, het ontbreken van een methodische verhouding tussen instelling en opdrachtgever en het ontbreken van structureel overleg op strategisch niveau, worden als knelpunten genoemd.

Op grond van het bovenstaande is de rekenkamercommissie van oordeel dat de kanttekeningen van het bestuur en de directie van Rijnstad geen ander licht werpen op haar conclusies. Zij ziet dan ook geen aanleiding de conclusies en/of aanbevelingen aan te passen.

II Reactie College van Burgemeester en Wethouders en dienst CEWES

Bij brief van 5 september 2000 reageert het College van Burgemeester op de brief van de rekenkamercommissie van 17 augustus 2000 inzake de wederhoor op het concept-eindrapport "Onderzoek effectiviteit gemeentelijk subsidiebeleid". Deze brief luidt als volgt:

INLEIDING

In onze vergadering van 25 augustus j.l. hebben wij stil gestaan bij het concept-eindrapport van de Rekenkamer over de effectiviteit van het gemeentelijk subsidiebeleid. In het onderstaande is onze reactie weergegeven. Enerzijds maakt de Rekenkamer de discussie over de informatievoorziening aan de raad helder en legt zij terecht de vinger op gebreken in met name het subsidiebeheer. Anderzijds zijn wij teleurgesteld over de mate waarin de Rekenkamer ingaat op de kernproblematiek: de effectiviteit van de welzijnssubsidies. Ten slotte roept de rapportage bij ons een aantal vragen op over de rol- en taakverdeling tussen Raad en College; vragen die in het licht van de rapportage van de commissie-Elzinga 'Dualisme en lokale democratie' alleen maar aan betekenis winnen.

Onze reactie is als volgt opgebouwd:

Eerst wordt in algemene zin gereageerd op de drie centrale thema's van de eindrapportage:

- a) effectiviteit van gemeentelijk subsidiebeleid;*
- b) (het beheer van) het subsidieproces;*
- c) de rolverdeling tussen raad, college en gemeentelijke diensten.*

Hierna wordt ingegaan op de algemene conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamer. Na enkele min of meer losse opmerkingen volgen kort de conclusies van ons college over de rapportage van de Rekenkamer.

Voor een goede beeldvorming willen wij voorafgaande aan onze reactie kort ingaan op de lopende ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisatie.

Hoewel meerdere diensten bij het gemeentelijk subsidiebeleid zijn betrokken ligt het hoofddaccent op de terreinen waarop de dienst Cultuur, Educatie, Welzijn en Sport (CEWES) actief is. Voor deze dienst komt het onderzoek van de Rekenkamer naar de effectiviteit van gemeentelijk subsidiebeleid op een goed moment. Na doorvoering van de reorganisatie van deze dienst per 1 januari 2000 wordt binnen de dienst hard gewerkt aan de inrichting van met name de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, waarbij onder andere het volgende in gang moet worden gebracht:

- van een aanbodgerichte naar een flexibele vraaggerichte cq. probleemgerichte benadering;*
- van inputsturing naar resultaatgerelateerde middeleninzet cq outputsturing;*
- van gemeente als dirigent naar een rol als regisseur van interactieve processen;*
- van sturing op inhoud naar procesmatige sturing.*

Voorwaarde voor een goede invulling van deze taken is een op orde zijn van het subsidiebeheer. Ook hieraan wordt bij de inrichting van de sector maatschappelijke ontwikkeling volop aandacht gegeven. Onderzoek naar de relatie met het gesubsidieerde veld, maar ook raadsuitspraken hierover zijn hierbij meer dan welkom.

1. REACTIE ALGEMEEN

EFFECTIVITEIT VAN GEMEENTELIJK SUBSIDIEBELEID

Een deelconclusie van de expertmeeting is:

“ Een causale relatie tussen de inzet van een subsidie aan een welzijnsinstelling en de oplossing van een maatschappelijk probleem, via effectmeting, is nagenoeg niet mogelijk. (...) maken eenduidige conclusies over de effectiviteit van in te zetten subsidies uitermate moeilijk, zo niet onmogelijk.” (pt.6 blz. 35)

*-Uit de rapportage is niet duidelijk of deze conclusie door de Rekenkamer wordt gedeeld. Dit is opvallend, zoals ook de beperkte aandacht die de effectiviteitsvraag in het onderzoek überhaupt heeft gekregen. De opdracht van de Rekenkamer luidde **“een onderzoek te doen naar de effectiviteit van het gemeentelijk subsidiebeleid, meer specifiek binnen de welzijnssector, met als casus de stichting Rijnstad, als instrument om gemeentelijke doelen op dit gebied te realiseren” (cursivering B&W).** De rekenkamer stelt echter bij de uitwerking centraal: **“de vraag op welke wijze de gemeenteraad er op toeziet of de subsidies verstrekt aan Rijnstad bijdragen aan de realisatie van vastgestelde doelen op het welzijnsgebied”**. Een opmerkelijke verschuiving van de opdracht, van een inhoudelijke, op beleidsevaluatie gerichte, naar een processuele invalshoek. Wij vragen ons af of het niet juister zou zijn geweest om deze verschuiving in een tussenrapportage aan de Raad mede te delen, al dan niet vergezeld van de vraag of de Raad deze koerswijziging ondersteunt.*

De meest in het oog springende algemene conclusie is dat de Rekenkamer onvoldoende informatie beschikbaar heeft gekregen om een oordeel over de doelmatigheid van het subsidieproces Rijnstad-gemeente te geven. Over de mate waarin de gemeentelijke doelen worden gerealiseerd kan niets worden gezegd. De Rekenkamer geeft wel een reeks van aanbevelingen om de effectiviteit te vergroten, doch deze –overigens veelal waardevolle- aanbevelingen betreffen vooral de inrichting van het subsidieproces (zie hierna bij subsidieproces). Vraag is welke informatie de raad nodig heeft om een oordeel over effectiviteit uit te kunnen spreken en of het voldoende is voor de raad om slechts het subsidieproces verder te optimaliseren. Naar ons oordeel blijft het streven naar effectmeting, ook op het gebied van welzijn, de moeite waard.

Wij onderstrepen overigens de moeilijkheidsgraad van effectmeting. Niet alleen in Arnhem maar in vele steden wordt hier mee geworsteld. In die zin steekt het Arnhemse beeld niet slecht af bij het door de Rekenkamer geschetste beeld in andere steden. Ook zij er op gewezen dat het mede door Arnhem in het kader van het Grote Steden Beleid verrichte vooronderzoek door B&A Groep Beleidsmanagement naar Zelfanalyse en visitatie maatschappelijke instellingen van 18 september 1998 in verband met haar complexiteit nog geen gevolg heeft gehad. Monitoring is tegenwoordig het toverwoord, maar de ontwikkeling daarvan staat - ook bij de rijksoverheid - nog in de kinderschoenen.

Evaluatie en monitoring zijn belangrijke elementen van een beleidsproces. Opvallend is dat de Rekenkamer hier betrekkelijk weinig aandacht aan besteedt. Wij zijn van mening dat op dit punt verdere ontwikkelingen mogelijk zijn.

Uitermate moeilijk betekent immers nog niet onmogelijk. De raad moet toch een oordeel kunnen vellen over de zinvolheid van haar beleid en het daarbij gehanteerde

subsidie-instrument. Wel dien je dan goed te weten op welk niveau je effect wil meten en hoe je meetlat er uit ziet. Zo voert een instelling als Stichting Rijnstad jaarlijks meer dan 1000 activiteiten uit. Geen raadslid zal de verwachting hebben om elk van die activiteiten op haar effect te beoordelen. Er zal dus een bepaalde abstractie gekozen moeten worden, die voor de instelling, ambtelijke dienst en politiek nog op verschillende niveau's kan liggen. Ook is het niet verwerpelijk bepaalde effecten op grond van theorie/landelijk onderzoek aan te nemen en de gemeentelijke toets te "beperken" tot de gevraagde prestatie, de kwaliteit daarvan en het bereik.

Deze discussie is in het Arnhemse niet nieuw. Van de hand van de dienst WVG verscheen in 1993 de nota Effectiviteit van welzijnssubsidies. Deze nota werd de basis voor een andere werkwijze van de dienst WVG en de relatie met gesubsidieerde instellingen. Discussies hierover heeft bij Rijnstad geleid tot het "PKR-instrument". Verantwoording aan de gemeente gebeurt in termen van geleverde Prestatie, Kwaliteitsniveau en behaalde Resultaten. Deze wijze van verantwoording is in de afgelopen jaren uitgewerkt en zal zeker ook in de komende jaren verdieping moeten krijgen. De door de Rekenkamer uit de jaarverslagen gehaalde informatie over Rijnstad geeft overigens een beperkt beeld van de beschikbare informatie. Rijnstad pioniert overigens niet alleen, ook via de landelijke koepel vindt studie over de wijze van verantwoording plaats. Vanzelfsprekend is dit voor elke instelling een top issue.

De Rekenkamer gaat verder vooral in op de subsidieafhandeling en formalisering daarvan. Het is duidelijk dat een stuk formalisering van het subsidieproces nodig is. Daarbij dient wel beseft te worden dat bij veel belangrijke beleidsterreinen sprake is of moet zijn van interactieve beleidsvorming. Hierbij wordt uitgegaan van samen ontwikkelen en samen evalueren, natuurlijk met behoud van eigen verantwoordelijkheden. In die zin is Rijnstad een stevige partner in allerlei lopende processen en vult zij ook –op meer informele wijze- het beeld van de besluitvormers.

(HET BEHEER VAN) HET SUBSIDIEPROCES

Geen enkel misverstand hierover: het beheer van het subsidieproces moet gewoon op orde zijn. De conclusie van de Rekenkamer dat dit nog niet zo is delen we. Ook de dienst CEWES is zich hiervan ten volle bewust. De uitgewerkte conclusies hierover worden door de dienst herkend en zijn - gelukkig - niet verrassend. Veel, zonet de meeste zaken worden nu al opgepakt en krijgen binnen de herinrichting van de dienst CEWES aandacht.

Wel zij opgemerkt dat het beeld dat uit het schema op bladzijde 18 ontstaat wel erg negatief overkomt nu het feit dat voor subsidiebeschikkingen geen raadsbesluit is uitgelokt op meerdere punten negatief scoort. Het gebrek van het ontbreken van een wettelijke grondslag is pas in de afgelopen periode door uitspraken van de bezwarencommissie zichtbaar geworden. Dit gebrek is al door de dienst onderkend en een voorstel tot herziening van de Algemene subsidieverordening is in voorbereiding.

Zoals eerder aangegeven is een beter op orde krijgen van het subsidiebeheer ook een gegeven bij de reorganisatie van de dienst CEWES en de vormgeving van de sector MO in het bijzonder. Door samenvoeging van de betrokken beleidssectoren en daarmee verschillende subsidieverstrekkers werd enerzijds een versterking van het beheer verondersteld en anderzijds ook een mogelijkheid van bezuiniging. Het belang van een stevige invulling van het beheer wordt door de Rekenkamerconclusies nog eens onderstreept.

De dienst CEWES onderhoudt op dit moment met een dertigtal grotere instellingen een vaste subsidierelatie, waarbij een zeventigtal subsidiestromen aan de orde is.

Voorwaar geen sinecure. Terecht constateert de Rekenkamer dat daarbij het accent ligt op de financiële verantwoording. Richting instellingen is dit overigens een begrijpelijke prioriteit.

ROLVERDELING TUSSEN RAAD, COLLEGE EN GEMEENTELIJKE DIENSTEN

Sturen op hoofdlijnen, scheiding tussen regie en uitvoering, de overgang van een instellingsgerichte naar een activiteiten gerichte subsidierelatie, interactieve beleidsvorming zijn alle onomstreden begrippen/uitgangspunten van beleid en organisatie. Zowel de praktijk als de in de bijlage van de rapportage van de rekenkamer weergegeven visies van de verschillende fracties geven aan dat het inhoud geven daarvan nogal lastig is. De Rekenkamer praat over incidentgestuurd beleid. Los van de vraag of dit echt fout is, zal met name op hoofdlijnen sturen nader vorm moeten krijgen. In dat licht staan voor een aantal belangrijke items conceptbeleidsnota's op stapel (maatschappelijke opvang /kinderopvang/integraal jeugdbeleid/actualisering ouderenbeleid/sportnota, etc), maar biedt ook de nadere verkenning ten aanzien van de invulling van een sociaal structuurplan mogelijkheden. Deze verkenning zal in nauw overleg met onder andere de raadscommissie WES plaats vinden.

Met name de beleidsmatige toets en de verantwoording aan de politiek vraagt nadere aandacht. Daarbij is dan eveneens de vraag aan de orde of de raad zit te wachten op jaarlijks een zeventigtal beleidsadviezen over de afgelegde verantwoording door de gesubsidieerde instellingen. Wij hebben de indruk dat de raad over het algemeen niet primair het accent legt op de jaarverslagen van een dienst. Aarzeling bestaat om hieraan nog ongeveer 70 jaarverslagen van instellingen aan toe te voegen. Het is dan ook verassend te moeten constateren dat de commissie schijnbaar van oordeel is dat in Arnhem de Raad nog dichter bij het dagelijks bestuur moet gaan zitten. Het is de vraag hoe de Raad met de uit deze aanbeveling onvermijdelijk voortvloeiende grotere stroom stukken en de (intern gerichte) werkzaamheden en werkdruk, wil omgaan.

Een dilemma dat nog versterkt wordt door de initiatieven in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (de commissie Elzinga). Er is in dat kader immers een trend waar te nemen om het bestuursprimaat in de gemeente bij het college van burgemeester en wethouders te concentreren, waarbij de raad in de toekomst zich meer nadrukkelijk manifesteert als volksvertegenwoordiger, controleur en kadersteller. Van deze ontwikkeling is echter in het rapport van de Rekenkamer niets terug te vinden. Dat lijkt ons een gemiste kans.

Niettemin kan er gezocht worden naar vormen die zowel voor de raad als betrokken instellingen enthousiasmerend zijn en leiden tot een wederzijdse verdieping van inzicht ten aanzien van (het oplossen van) bepaalde problematiek. Hierbij kan men denken aan de behandeling in de commissies van bepaalde thema, bedrijfsbezoeken, visitaties en dergelijke.

Wat betreft het onderscheid tussen rol van de gemeenteraad en die van het college van burgemeester en wethouders is het opvallend te moeten opmerken dat in de aanbevelingen nauwelijks een onderscheid is aangebracht tussen beide bestuursorganen door vrijwel consequent de term gemeentebestuur te gebruiken daar waar wellicht een preciezere aanduiding van een van beide bestuursorganen op zijn plek zou zijn.

2. REACTIE OP ALGEMENE CONCLUSIES

Ad 1. Te beperkte invulling regierol gemeente:

Conclusie kan onderschreven worden in die zin dat de invulling van de regierol versterkt moet worden. De vorming van een dienst Maatschappelijke Ontwikkeling kan onder meer in dit licht worden gezien. Welke instrumenten bij die regierol gebruikt moeten worden is een zaak van nader beraad.

Ad 2. Te weinig formele en gestructureerde interactie tussen gemeenteraad en gesubsidieerde instellingen:

Gedeeltelijk mee eens; enerzijds vraagt het sturen op hoofdlijnen niet onmiddellijk om versterking van de directe relatie tussen instelling en gemeenteraad, anderzijds is deze relatie bij interactieve beleidsvorming juist van groot belang. Juist op dit punt zal de raad zijn positie nader moeten bepalen, en is ook de rolverdeling ten opzichte van c.q. tussen college en ambtelijke organisatie aan de orde.

Ad 3. Onvoldoende informatie in jaarplannen en jaarverslagen:

Akkoord, maar het geven van meer informatie is op zich geen garantie voor een betere effectiviteitsbeoordeling.

Ad 4. Onjuiste huidige juridische grondslag subsidies:

Geheel juist; aan herstel werd al gewerkt.

Ad 5. Resultaat en –effectmeting is niet of nauwelijks mogelijk:

Zie algemene reactie.

Ad 6. Tactische middenlaag zoals een gebiedsanalyse ontbreekt:

Niet helemaal juist; zie bijvoorbeeld wijkprofielen, wijkplannen en dergelijke. Dit neemt niet weg dat nadere gedachtewisseling inzake het vormgeven van een sociaal structuurplan wenselijk is; ook in het kader van het gebiedsgericht werken wordt op dit moment volop aan ontwikkeling van nieuwe instrumenten, juist op dit vlak, gewerkt.

Ad 7. Onvoldoende fundamentele discussie over gewenste kwaliteit en kwantiteit welzijnsinstellingen.

Akkoord, zie algemene reactie.

Ad 8. Forse ambtelijke en bestuurlijke inspanning nodig bij overstap van een instellingsgerichte naar activiteitengerichte subsidierelatie:

Klopt. Extra aandacht hiervoor zal echter ook personele en dus financiële consequenties hebben.

Ad 9. Tekortkomingen in formele beheer subsidierelatie:

Klopt. Diverse punten worden al aangepakt. Aandachtspunt bij verdere inrichting van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Oorspronkelijke gedachte efficiencyslag zal in het kader van het bedrijfsplan nader beoordeeld moeten worden.

Ad 10. Ontbreekt aan gezamenlijk en eenduidig begrippenkader:

Correct, maar wordt in de praktijksituatie niet als een groot probleem ervaren.

Ad 11. Ontbreekt zicht op vraagzijde van de welzijnsmarkt:

Deels correct. Beoordelen in hoeverre een vraag reëel is lastig. Beoordelen in hoeverre latente vragen boven tafel moeten gebracht is een traditioneel discussiepunt.

Ad 12. Geen oordeel over doelmatigheid op basis van de beschikbare informatie:

Zie algemene reactie.

3. REACTIE OP AANBEVELINGEN

In algemene zin onderschrijven wij de aanbevelingen van de Rekenkamer. Zoals in het bovenstaande al aangegeven is, is een aantal aanbevelingen, met name die ten aanzien van het beheer van het subsidieproces al onderwerp van uitwerking en invulling.

Onze belangrijkste aarzeling bij de aanbevelingen geldt de invoering van nieuwe subsidiemethodieken, zoals de genoemde methode van Beleidsgestuurde Contractfinanciering. Het gevoel overheerst dat we nog bezig zijn de basisvoorwaarden voor een systeem van budgetfinanciering in te vullen. Het verdient naar onze mening verre de voorkeur die weg verder te bewandelen, voordat we ons blind staren op nieuwe wegen. Bij de introductie van nieuwe instrumenten, zoals door de Rekenkamer gesuggereerd, moet dan ook nog een bezinning op de vraag welke voor Arnhem het meest geëigend zijn, plaats vinden.

Interessant is de suggestie van de Rekenkamer om in de relatie met gesubsidieerde instellingen een onderscheid tussen (meerjarig gefinancierde) basisvoorzieningen en projecten aan te brengen. Dat onderscheid willen wij nader verkennen, waarbij voor projecten ook een aanbesteding, waarbij meerdere instellingen kunnen offreren voor de uitvoering, kan worden overwogen. Wij vinden die werkwijze zeker de moeite van het overwegen waard.

De aanbevelingen volgend tekenen wij in concreto nog het volgende aan:

- 1. Regierol: zie hiervoor: de vorming van de sector, later dienst Maatschappelijke Ontwikkeling speelt op deze wens in. De werkwijze die daarbij wordt toegepast is een kwestie van uitwerking.*
- 2. Gestructureerd overleg: akkoord. Nader bezien door wie dit gevoerd wordt gelet op werkdruk.*
- 3. In kaart brengen voorzieningen, splitsing in basis- en projecten: akkoord. Het al genoemde sociaal structuurplan is hierbij van belang.*
- 4. Kwaliteitsborging: akkoord; methode nader te bezien.*
- 5. Meerjarencontracten: akkoord.*
- 6. Format verantwoording: accoord.*
- 7. Verantwoording in jaarplannen en jaarverslagen: akkoord.*
- 8. Wettelijke grondslag: accoord.*
- 9. Sancties bij relatie tussen budget en prestaties: akkoord, uit te werken in het kader van budgetsubsiëring en de hiervoor al genoemde mogelijkheid tot aanbesteding.*
- 10. Projectorganisatie: past onzes inziens in de opgave voor de ontwikkeling van de sector (dienst) Maatschappelijke ontwikkeling. Zie v.w.b. het instrumentarium hiervoor, de algemene opmerking.*
- 11. Zelfanalyse etc: eens met deze instrumenten, evenals evaluatie en monitoring. Ook hier zal een nadere bezinning op de keuze van het instrument moeten plaats vinden.*

4. OVERIGE OPMERKINGEN

a) op continuïteit gerichte aansturing:

Het beeld van de Rekenkamer dat er sprake is van een op continuïteit van de instelling gerichte gemeentelijke sturingsrelatie vraagt om nuancering. In het kader van het bestuursakkoord is het zogenaamde omnummeringsproces niet

zozeer vanuit het continuïteitsbelang ingezet maar juist vanuit een snellere veranderingsmogelijkheid. Niet eerst afbouwen en daarna bezien of je weer kan opbouwen, maar kijken of je dat proces kan versnellen door herinzet van de bestaande capaciteit.

- b) formuleringen beleidsdoelen instellingen/gemeente:
De door de Rekenkamer aangegeven formuleringen van de gemeentelijke doelstellingen en de instellingsdoelstellingen komen redelijk overeen, maar verschillen vooral in het feit dat de gemeente op vrij hoog abstractieniveau de gewenste veranderingen aangeeft, terwijl de instelling ook met nadruk het bestaande beleid formuleert.*
- c) De financiële cijfers op bladzijden 8 en 9 zijn niet eenduidig weergegeven.*
- d) Bij de verdere uitwerking van een goed subsidieprocesbeheer zal ook gekeken worden naar een betere aansluiting van de cycli van de gemeente met die van de instellingen. Zo is de te leveren informatie voor het gemeentelijk jaarverslag door de nu gestelde termijnen door de instellingen slechts op een laat moment op min of meer informele wijze te leveren.*

5. TEN SLOTTE

- De rapportage is een waardevolle bijdrage in de discussie over het subsidie-instrument in het gemeentelijk welzijnsbeleid en de inrichting van de dienst CEWES en de sector Maatschappelijke Ontwikkeling in het bijzonder;*
- Er worden waardevolle suggesties gedaan om het subsidie-instrumentarium beter toetsbaar en effectiever te maken: de precieze invulling daarvan is een kwestie van nader beraad.*
- Opvallend is de verschuiving in de opdracht van de Rekenkamer van effectiviteit van welzijns subsidies naar toezichhoudende rol gemeenteraad;*
- De mening dat effectiviteitsbeoordeling onmogelijk is roept veel vragen op;*
- De Rekenkamer constateert terecht dat het beheer van het subsidieproces niet op orde is;*
- De raad zal zelf ook moeten aangeven hoe zij wil omgaan met:*
 - Het abstractieniveau van aansturen en monitoren;*
 - Hoe (anders) om te gaan met jaarverslagen en dergelijke;*
 - De noodzaak van extra ambtelijke en bestuurlijke inspanningen voor het vervolgproces.*

Burgemeester en Wethouders van Arnhem

Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie constateert met instemming dat het College van Burgemeester en Wethouders en de dienst CEWES de bevindingen van het onderzoek vrijwel volledig onderschrijven en de aanbevelingen ondersteunen.

Voor wat betreft de vraag van het College of de rekenkamercommissie de deelconclusie uit de expert-meeting omtrent de mogelijkheden van effectmeting deelt, verwijzen wij naar algemene conclusie nr. 5. De rekenkamercommissie heeft in dit kader, conform de toelichting op de raadsopdracht, de doeltreffendheid van het gemeentelijk subsidiebeleid getoetst aan de mate waarin expliciete en in meetbare termen geformuleerde doelstellingen ten grondslag liggen aan de subsidieverlening

aan de stichting Rijnstad. Alleen wanneer expliciete en meetbare doelen zijn vastgesteld, kunnen de activiteiten van de instelling beoordeeld en eventueel bijgestuurd worden, tegen de achtergrond van deze afgesproken doelen. De onderzoeksvragen in het raadsvoorstel voorts volgend, heeft de rekenkamercommissie deze doeltreffendheid in de casus Rijnstad niet kunnen vaststellen. Vervolgens is het vraagstuk van de (on)mogelijkheden van effectmeting op welzijnsgebied bestudeerd in vergelijking met andere onderzoeken op dit gebied, en voorgelegd aan een aantal deskundigen. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat een aantal verbeteringen op dit gebied mogelijk zijn en heeft daartoe aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn deels ook ingegeven door de wens van de in het onderzoek betrokken raadsleden om het effectiviteitsvraagstuk van subsidies meer te koppelen aan beoogde maatschappelijke effecten, dan aan prestatiegegevens van instellingen. Impliciet en expliciet plaatst de rekenkamercommissie de monitoring en evaluatie van het met subsidies na te streven beleid in het blikveld van het effectiviteitsvraagstuk.

De conclusie omtrent de doelmatigheid van het subsidieproces is ingegeven door de constatering dat de organisatorische condities niet aanwezig zijn om te beoordelen of met de inzet van meer of minder middelen, minder, hetzelfde of meer maatschappelijk effect kan worden gerealiseerd.

Met betrekking tot de consistentie in de financiële overzichten, mag verwezen worden naar het nawoord op de reactie van het Bestuur en de directie van de stichting Rijnstad.

Op grond van het bovenstaande is de rekenkamercommissie van oordeel dat de kanttekeningen van het College van Burgemeester en Wethouders en van de dienst CEWES, geen ander licht werpen op haar conclusies. Zij ziet dan ook geen aanleiding de conclusies en/of aanbevelingen aan te passen.