

DOEL IN ZICHT

REKENKAMERCOMMISSIE DEVENTER
IS DE SUBSIDIEVERSTREKKING IN DE
PERIODE 2001 TOT EN MET 2004 DOELMATIG,
DOELTREFFEND EN RECHTMATIG VERSTREKT
EN AANGEWEND?

Utrecht, 20 december 2005

Drs. A. Jansen
Drs. M. ter Hedde
R. Sarizeybek

REKENKAMERCOMMISSIE DEVENTER
 IS DE SUBSIDIEVERSTREKKING IN DE
 PERIODE 2001 TOT EN MET 2004 DOELMATIG,
 DOELTREFFEND EN RECHTMATIG VERSTREKT
 EN AANGEWEND?

INHOUD	Blz.
1. INLEIDING.....	1
1.1 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING ONDERZOEK.....	1
1.2 VERLOOP VAN HET ONDERZOEK: WERKWIJZE EN VERWACHTINGENMANAGEMENT.....	1
1.3 ONDERZOEKSMETHODIEKEN	2
1.4 ONDERZOEKSKADER.....	5
1.5 LEESWIJZER.....	8
2. INVOERING BCF EN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE.....	9
2.1 INLEIDING	9
2.2 PILOT BCF	9
2.3 GEMEENTELIJKE ORGANISATIE.....	11
2.4 CONCLUSIE	12
3. DOELBOOMANALYSE	14
3.1 INLEIDING	14
3.2 MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN EN DOELEN	14
3.3 RESULTATEN EN ACTIVITEITEN	15
3.4 PEUTERSPEELZALEN	18
3.5 CONCLUSIE.....	19
4. RECHTMATIGHEID EN SUBSIDIEPROCES.....	21
4.1 INLEIDING	21
4.2 RECHTMATIGHEID.....	21
4.3 ANALYSE SUBSIDIEPROCES OP BASIS VAN BCF	25
4.4 SAMENSPEL IN BCF.....	25
4.5 VERGELIJKING STAPPEN BCF EN DE GEMEENTE DEVENTER.....	28
4.6 INPUT RASTER (STAP 1).....	28
4.7 BELEIDSSTURING GEMEENTE (STAP 2)	29
4.8 MARKTANALYSE GEMEENTE (STAP 3)	30
4.9 RASTER FORMULEERT ACTIVITEITENAANBOD DAT AANSLUIT BIJ HET GEMEENTELIJK BELEID (STAP 4)	31

INHOUD (vervolg)

Blz.

4.10 BEOORDELING AANBOD VAN RASTER DOOR GEMEENTE (STAP 5)	32
4.11 ONDERHANDELINGEN (STAP 6)	34
4.12 UITKOMST 4.6 WORDT VASTGELEGD IN MEETBARE PRODUCTEN EN RESULTATEN (STAP 7)	35
4.13 RASTER VOERT UIT	36
4.14 TUSSENTIJDEN OVERLEG	37
4.15 RASTER LEGT VERANTWOORDING AF	37
4.16 GEMEENTE CONTROLEERT ACHTERAF	39
4.17 INSTRUMENTARIUM SUBSIDIEBELEID	41
4.18 CONCLUSIE ALGEMEEN	45
5. ROL VAN DE RAAD	47
5.1 INLEIDING	47
5.2 KADERSTELLELENDE ROL	48
5.3 CONTROLERENDE ROL	51
5.4 CONCLUSIE	52
6. KOSTPRIJSMODEL EN PRIJS-KWALITEITVERHOUDING	54
6.1 INLEIDING	54
6.2 KOPPELING MIDDELEN AAN ACTIVITEITEN	54
6.3 KOSTPRIJSMODEL RASTER	55
6.4 PRIJS-KWALITEITVERHOUDING	56
6.5 CONCLUSIES	61

Bijlagen:

1. Verantwoordelijkheden politiek, ambtelijk apparaat en Raster in het subsidieproces.
2. Documentenlijst.

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING ONDERZOEK

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek uitgevoerd naar de doelmatige aansturing van de welzijninstellingen door de gemeente Deventer. Dit onderwerp is gekozen omdat bij de Raad onvoldoende inzicht bestaat in de relatie tussen aansturing en prestaties/effekten die gerealiseerd worden door de welzijnsinstellingen.

Raster is als grootste welzijnsinstelling specifiek onderwerp van onderzoek. Het onderzoek is gericht op de relatie tussen de gemeente en Raster.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer:

1. Inzicht krijgen in de opbrengsten (doelen, prestaties en mogelijke effecten) van Raster in vergelijking met de gemeentelijke opdracht (budgetsubsidie).
2. Inzicht krijgen in welke fase Raster staat met betrekking tot de invoering van budgetsubsiëring.
3. Aanbevelingen doen om de kaderstellende en controlerende rol van de Raad ten aanzien van aansturing van gesubsidieerde welzijnsinstellingen te verbeteren, daar waar de bestaande situatie te wensen over laat.
4. Leren van het onderzoek
5. Verbetervoorstellen formuleren voor de gemeente.

Met het onderzoek wil de Rekenkamer de volgende centrale vraag beantwoorden:

Is de subsidie aan Raster in de periode 2001 tot en met 2004 doelmatig, doeltreffend en rechtmatig verstrekt en aangewend?

De Rekenkamercommissie wil vooral inzicht krijgen in de doelgerichtheid van het 'subsidie-instrumentarium' van de gemeente Deventer voor Raster. Dit inzicht wil de Rekenkamercommissie door antwoord te geven op de volgende vragen:

- Is vastgelegd welke doelstellingen zijn gerealiseerd?
- Zijn subdoelstellingen en te verwachte concrete resultaten vastgelegd?
- Is de inzet van middelen 'aanvaardbaar' in relatie tot de gerealiseerde resultaten (prijs-kwaliteitverhouding)?
- Op welke wijze is prijs-prestatieverhouding bepaald?

1.2 VERLOOP VAN HET ONDERZOEK: WERKWIJZE EN VERWACHTINGENMANAGEMENT

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juli tot en met december 2005. De Rekenkamercommissie Deventer heeft tijdens dit onderzoek actief bijgedragen.

De leden hebben gezamenlijk met Berenschot de interviews afgenomen en de conclusies opgesteld. Berenschot is verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport.

1.3 ONDERZOEKSMETHODIEKEN

In het onderzoek zijn twee specifieke onderzoeksmethodieken toegepast, te weten doelboomanalyse en BCF-analyse. Hieronder worden beide methodieken toegelicht.

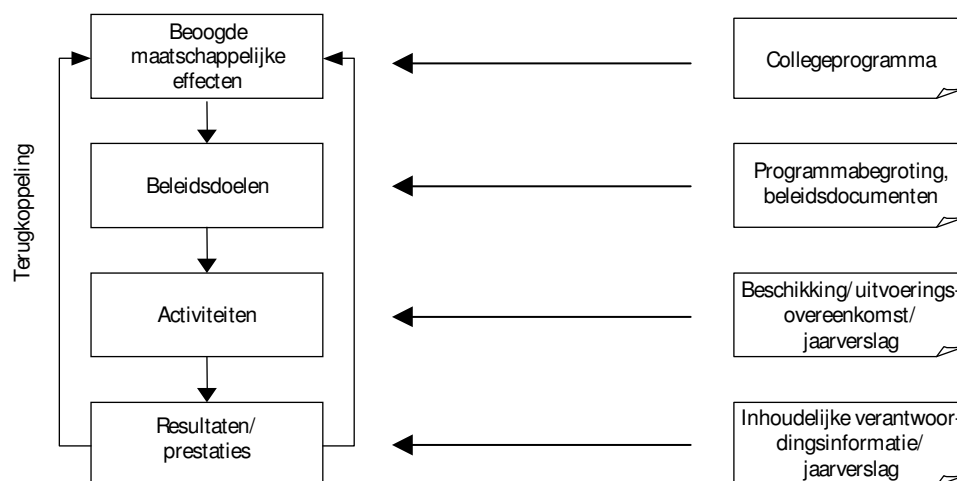
1.3.1 Doelboomanalyse

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

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

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

In het onderstaande schema verduidelijken wij de methodiek van doelboomanalyse.



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

De informatie ten behoeve van de doelboomanalyse is verkregen door bestudering van de ter beschikking gestelde documenten en door het houden van interviews

met (voormalige) beleidsmedewerkers, (voormalige) raadsleden, (voormalige) wethouders en met medewerkers en de directeur van Raster.

1.3.2 BCF-analyse

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

Het model bestaat uit de volgende 11 stappen:

Stappen BCF-model:

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

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

De conclusie van Berenschot uit dat onderzoek is dat het voornamelijk op de volgende onderdelen een serieus probleem is indien de praktijk en theorie uiteenlopen:

Stap 2: Hoofdlijnen van beleid.

Stap 7: Vastleggen van meetbare en concrete afspraken.

Stap 10: Verantwoording.

Stap 11: Controle en evaluatie.

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

De informatie ten behoeve van de BCF-analyse hebben wij verkregen door bestudering van de ter beschikking gestelde documenten en door het houden van interviews met (voormalige) beleidsmedewerkers, (voormalige) raadsleden, (voormalige) wethouders en met medewerkers en de directeur van Raster

De rol van de Raad

Een ander onderdeel in dit onderzoek betreft de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Hierbij gaat het rapport in op de inhoudelijke bijdrage van de gemeenteraad en hoe deze bijdrage tot stand is gekomen (proces).

Het onderzoek gaat daarbij allereerst ervan uit dat de kwaliteit van de beleidsnota's en programma- of productbegroting van belang is voor de mate waarin de Raad inhoud kan geven aan zijn rol. De vraag is dan: in welke mate biedt de programma- of de productbegroting de Raad aanknopingspunten om de resultaten van subsidies in de welzijnssector te beoordelen? De programmabegroting moet aansluiten bij het overige beleid van de gemeente, en moet meetbaar zijn. Deze vraag is beantwoord met behulp van de doelboomanalyse.

Daarnaast is in de interviews de rol van de Raad aan de orde gesteld.

Vervolgens is ook gekeken naar de taakverdeling tussen Raad, College en ambtelijk apparaat. In hoeverre maakt deze taakverdeling het voor de Raad mogelijk zijn rol goed in te vullen? Deze vragen zijn beantwoord door middel van interviews.

1.3.3 Vergelijking kostprijsmodellen

Het werken met productprijzen draagt bij aan de transparantie van de besteding van middelen door de instelling. Voor het maken van afspraken over de hoogte van de subsidie en de bijbehorende prestatieafspraken is inzicht in de kosten van de te leveren producten noodzakelijk. De opbouw van de productprijs laat zien welke kosten de instelling moet maken om een bepaald product te leveren. Een productprijs is de prijs die een instelling voor een bepaald product vraagt. Bij het berekenen van productprijzen is een kostprijsmodel (model voor de productprijsberekening) een goed instrument bij het toerekenen van de kosten aan de producten. Om met productprijzen te kunnen werken, is het van belang dat de instelling haar producten heeft benoemd.

Er zijn verschillende methoden om de productprijs te berekenen. In het onderzoek is het kostprijsmodel van Raster geanalyseerd en vergeleken met kostprijsmodellen die gebruikt worden door andere instellingen.

1.3.4 Benchmarkgegevens prijs-prestatieverhouding

Berenschot heeft de ervaring dat gemeenten en instellingen in toenemende mate willen werken met kengetallen om objectiever inzicht te verkrijgen in de prestaties van instellingen. De Rekenkamercommissie wil inzicht krijgen in normen die worden gehanteerd bij de prijs-prestatieverhouding van Raster. Op veel van de producten die Raster levert, kennen zij geen concurrentie in de markt. Daarom ontbreekt enige referentie voor het beantwoorden van de vraag of de werkelijke kosten ook de gebruikelijke te maken kosten zijn voor een doelmatige bedrijfsvoering.

Uit ervaring met kostprijsberekeningen bij verschillende gemeenten, instellingen en werkzaamheden voor het project WILL¹ weet Berenschot dat er enorme bandbreedtes zijn ten aanzien van de kostprijzen per product of activiteit.

Dit wordt onder meer veroorzaakt door:

- De verhouding overhead - primair proces
- De verhouding tussen de huisvestingskosten in relatie tot de totale kosten respectievelijk de organisatieomvang
- De verhouding tussen het aantal vrijwilligers en professionele krachten
- De verhouding tussen direct en indirect productieve inzet binnen het primaire proces.

De kwaliteit van het werk en de mate van efficiency in de bedrijfsvoering is interessanter en zegt meer over de prijs-kwaliteitverhouding en de doelmatigheid van de instelling dan alleen de kostprijs. Raster wordt doorgelicht op bovenstaande onderdelen en vergeleken met andere instellingen. De insteek van dit onderdeel is niet om een volledige bedrijfsdoorlichting te laten plaatsvinden, maar zo veel mogelijk op basis van benchmarkgegevens tot een oordeel te komen over efficiency en kwaliteit van de bedrijfsvoering. Berenschot beschikt over vergelijkende gegevens. Hierdoor is het mogelijk Raster te beoordelen op de prijs-kwaliteitverhouding.

1.4 ONDERZOEKSKADER

Hieronder staat het onderzoekskader dat voor het onderzoek is opgesteld. Het is gebaseerd op de vraagstelling van de Rekenkamercommissie Deventer en aangevuld met enkele elementen die in de visie van Berenschot niet mogen ontbreken om een oordeel te kunnen geven over het subsidiebeleid van de gemeente Deventer in relatie tot Raster.

RECHTMATIGHEID	Definitie: de mate waarin de gemeente Deventer en Raster zich houden aan de wettelijke eisen van de gemeentelijke subsidieverordening en de beschikkingen.
ONDERZOEKSVRAGEN	CRITERIA
A. Komen de gemeente Deventer en Raster de subsidieverordening na?	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin beide partijen zich houden aan de in de verordening gestelde termijn voor het subsidieproces
B. Komen de gemeente en Raster de eisen uit de beschikking na?	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin beide partijen zich houden aan de in de beschikking gestelde termijn voor het subsidieproces

¹ Welzijn Informatie Landelijk Lokaal. Dit is een landelijk door het Ministerie van VWS gefinancierd traject en heeft tot doel het genereren van prestatiegegevens op het gebied van welzijn. Hiervoor zijn landelijke productdefinities ontwikkeld (juni 2005 beschikbaar) die Raster ook gaat gebruiken.

DOELTREFFENDHEID	Definitie: de <i>mate waarin de beleidsdoelstellingen van de gemeente daadwerkelijk worden bereikt</i>.
ONDERZOEKSVRAGEN	CRITERIA
C. Hebben de ondernomen activiteiten bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin activiteiten aansluiten bij de gestelde beleidsdoelstellingen en –prioriteiten • Mate waarin activiteiten worden uitgevoerd zoals afgesproken • Mate waarin beoogde resultaten worden behaald • Doelboomanalyse • Documentenanalyse • Interviews

DOELTREFFENDHEID	DEFINITIE: DE MATE WAARIN DE BELEIDSDOELSTELLINGEN VAN DE GEMEENTE DAADWERKELIJK WORDEN BEREIKT’.
ONDERZOEKSVRAGEN	CRITERIA
D. Heeft de inrichting van het beleidsproces bijgedragen aan het bereiken van beleidsdoelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> • Wijze waarop de gemeente beleid communiceert met Raster en de mate waarin Raster op de hoogte is van gemeentelijk beleid • Wijze waarop subsidieaanvragen beoordeeld worden en afspraken met Raster. • Mate waarin afspraken met Raster SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistische, tijdsgebonden) geformuleerd zijn • Mate waarin de gemeente controleert of resultaten in overeenstemming zijn met de gemaakte afspraken
E. Heeft de beleidsvorming de afgelopen 4 jaar het bereiken van de beleidsdoelstellingen bevorderd?	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin de gemeente slaagt in het maken van beleid voor Raster • Mate waarin de gemeente prioriteiten stelt en handhaaft • Mate waarin middelenallocatie is afgestemd op beleid
F. Heeft de Raad de afgelopen 4 jaar bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin de Raad inzicht heeft gehad in behaalde resultaten • Wijze waarop de Raad behaalde resultaten heeft beoordeeld • Mate waarin de Raad bijgedragen heeft aan consistentie van beleid, het stellen en handhaven van prioriteiten, en de afstemming van de middelenallocatie op beleidsdoelen • Mate waarin duidelijkheid is over de rol die de Raad dient te spelen • Mate waarin de rol van de Raad overeenkomt met zoals deze in andere gemeenten in Nederland gebruikelijk is

DOELMATIGHEID	DEFINITIE: <i>'de mate waarin doelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten worden gerealiseerd (doelmatigheid)</i>
VRAGEN	CRITERIA
G. Hebben de vormgeving en werkwijze van Raster bijgedragen aan het doelmatig bereiken van beleidsdoelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> • Hoeveel middelen (menskracht, geld) zijn toegekend aan welke activiteiten • Mate waarin middelen voor activiteiten aansluiten bij beleid en beleidsprioriteiten • De wijze waarop de productprijs is samengesteld • De wijze waarop de prijs-prestatieverhouding is bepaald? • De verhouding primair proces - overhead; in relatie tot heersende normen • De verhouding tussen direct en indirect productieve inzet binnen het primaire proces; in relatie tot heersende normen • De verhouding tussen de huisvestingskosten in relatie tot de totale kosten respectievelijk de organisatieomvang • De bezetting van de accommodaties • De verhouding tussen professionele krachten en vrijwilligers
H. Heeft de inrichting van het beleidsproces bijgedragen aan het doelmatig bereiken van beleidsdoeleinden?	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin het beleidsproces is geüniformeerd en gestandaardiseerd • Mate waarin gemeente controleert of resultaten zijn behaald tegen de overeengekomen budgettaire grenzen • Mate waarin de gemeente bijstuurt in subsidiëring bij onder- of overproductie van instellingen • Wijze waarop informatie over behaalde resultaten wordt verbonden met subsidiering voor nieuwe activiteiten

1.5 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 beschrijft de context van het onderzoek. Dit betreft de geschiedenis van het BCF-traject en de gemeentelijke organisatie voorzover relevant voor dit onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de doelboomanalyse en in hoofdstuk 4 wordt de subsidiecyclus van Deventer vergeleken met het BCF-model en het subsidie-instrumentarium. Vervolgens wordt de rol van de Raad besproken in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 gaat in op Raster. Tot slot bevat hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen.

2. INVOERING BCF EN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft achtergrondinformatie over de gemeente Deventer. Het behandelt die onderdelen die relevant zijn voor dit onderzoek. Paragraaf 2.2 gaat in op de pilot BCF en paragraaf 2.3 bevat informatie over de gemeentelijke organisatie. Paragraaf 2.4 bevat de conclusies.

2.2 PILOT BCF

Het College van B&W besloot in 2001 om een pilot BCF te starten met Raster en enkele andere organisaties (waaronder ROC Aventus). Aanleiding was dat de gemeente Deventer helderheid wilde hebben inzake de prestaties van verschillende gesubsidieerde instellingen. Ook wilde de gemeente beter kunnen sturen op prestaties en resultaten. Het traject bestaat uit tien fasen. Het traject zou in 2002 ingevoerd worden voor de onderdelen activiteitencentra en leefbaarheid. BCF zou voor de overige onderdelen ingevoerd worden in 2003². De gemeente en Raster hebben afgesproken om de voortgang van het BCF-proces eens per twee maanden te bespreken. De sector WCO en Raster worden bij de invoering van BCF ondersteund door een extern bureau.

Afgesproken is dat er eind 2002 een nota verschijnt over BCF en dat de commissie Sociaal, Cultureel en Educatief beleid (SCE) hierover een besluit kon nemen.³ De commissie en Raster worden door de sector WCO geïnformeerd (september 2002). De commissie ontvangt informatie over BCF. Aangegeven wordt dat het proces zich nu bevindt in fase 4. Raster geeft aan dat invoering van BCF ook een forse aanslag is op de organisatie en verwacht dat de startdatum van 1 januari 2003 niet wordt gehaald. Deze verwachting is uitgekomen.

In de voortgangsnotitie BCF-Raster 2004 en 2005 staat beschreven dat invoering van BCF een ingewikkeld proces is geweest met complicaties. Als complicaties worden genoemd: het ontbreken van instrumentarium om de subsidierelatie kwalitatief beter vorm te geven. Dit betreft het instrumentarium van zowel de gemeente (doelen programmabegroting niet concreet en dientengevolge een opdrachtformulering aan Raster niet SMART⁴) als van Raster (productdefiniëring en kostprijsberekening niet eenduidig) in 2003.

Sinds 2003 nemen Raster en de gemeente deel aan het WILL-traject.⁵ Dit is een landelijk door het ministerie van VWS gefinancierd traject en heeft tot doel het genereren van prestatiegegevens op het gebied van welzijn. Hiervoor zijn landelijke productdefinities ontwikkeld (juni 2005 beschikbaar) die Raster ook gaat gebruiken. In samenspraak met de gemeente en Raster is afgesproken om op deze pro-

² Besprekingsverslag beleidsgestuurde contractfinanciering 12 oktober 2001.

³ Besprekingsverslag openbare vergadering commissie SCE, 3 september 2002.

⁴ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

⁵ Welzijns Informatie Landelijk en Lokaal.

ductdefinities te wachten om ze vervolgens te gaan gebruiken vanaf 2007. De gemeente en Raster geven aan dat de subsidieaanvraag voor 2007 is gebaseerd op de WILL-systematiek.

Uit interviews blijkt dat de samenwerking tussen Raster en WCO in het kader van BCF in de jaren 2001 tot 2003 sterk ad hoc en niet altijd doeltreffend en doelmatig was. Ook waren de wederzijdse verwachtingen niet altijd helder en eenduidig wat een negatieve invloed heeft gehad op het invoeringsproces. Voor een meer systematische invoering is vervolgens een projectgroep ingesteld (2004) met dezelfde samenstelling als de in 2004 opgerichte stuurgroep BCF/WILL. Uit interviews blijkt dat de oprichting van de stuurgroep BCF/WILL eraan heeft bijgedragen dat de invoering van BCF voortvarender dan voor 2004 wordt opgepakt.

2.3 GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Deze paragraaf beschrijft kort de situatie bij de onderdelen van de gemeente Deventer die relevant zijn voor dit onderzoek over de periode 2001 - 2004. Het betreft hier de taken, verantwoordelijkheden en kennis bij de sector Welzijn, Cultuur, Onderwijs (WCO), Bedrijfsbureau en de afdeling Financiën. Het bedrijfsbureau is onderdeel van de sector WCO.

2.3.1 Sector WCO

De sector WCO bestaat uit 80,7 fte. en heeft als kernopdracht: beleidsontwikkeling en budgetsubsiëring van uitvoerende instellingen op het terrein van onderwijs en educatie, zorg en opvang, volksgezondheid, mondiaal beleid, uitvoering WVG, welzijn en samenlevingsopbouw, cultuur, sport, uitvoering leerplicht, leerlingenvervoer, coördinatie wijkaanpak, beheer musea, Atheneumbibliotheek en Stadsarchief⁶

WCO heeft een sectorhoofd, afdelingshoofden en een aantal teamleiders (het bedrijfsbureau wordt afzonderlijk behandeld).⁷ De teamleiders sturen beleidsmedewerkers aan. Sinds 2002 werkt WCO met een accountmanager voor Raster en is er ook bij WCO meer aandacht gekomen voor de beleidsuitvoering. In het verleden was de aandacht meer gericht op beleidsontwikkeling dan op de resultaten die de uitvoering moet halen.

De accountmanager is verantwoordelijk voor de kwaliteit (financieel, inhoudelijk, relationeel) van de relatie tussen WCO en Raster. Hij voert het subsidieproces uit, met andere woorden: hij behandelt de subsidieaanvraag, volgt de vorderingen en controleert de uitvoering achteraf. De accountmanager heeft daarnaast als beleidsmedewerker, met een collega beleidsmedewerker, een inhoudelijke relatie met Raster. Zij richten zich op de welzijnsterreinen waarvoor Raster gesubsidieerd wordt. Zij zijn inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor de producten Accommodatiebeheer, Jeugd en vrije tijd en Leefbaarheid. Bij Raster zijn deze producten ondergebracht in de productgroepen Activiteitencentra, Activering & Leefbaarheid en Peuterspeelzalen (inclusief Opvoedingsondersteuning⁸).

⁶ Gebaseerd op www.deventer.nl

⁷ Vanaf 01-08-2005 bestaat de functie teamleider niet meer.

⁸ Zie ook paragraaf 7.3: Omdat de terminologieën van Raster en de gemeente niet overeenkomen, vertaalt Raster (in overeenstemming met de gemeente) de subsidiebedragen naar de productgroepen.

2.3.2 Bedrijfsbureau

Het bedrijfsbureau heeft 12,1 fte., van wie 5 zich bezighouden met het subsidiebeleid. Zij zijn verantwoordelijk voor 24 producten die verdeeld zijn over vijf programma's.

Het bedrijfsbureau voert binnen het subsidieproces de volgende taken uit:

- Indexering van de instellingssubsidies, zij berekent de omvang van de nieuwe subsidie
- Geautomatiseerde betaling van de subsidies met behulp van de termijnkalender
- Controle bij vaststelling, maar dit betreft een formaliteit. Het is geen inhoudelijke check en geen check op rechtmatigheid
- Verstrekken van beheersmatige managementinformatie ten aanzien van de subsidiebetalingen (MARAP)
- Beschrijven van het subsidieproces (PROTOS)
- Opstellen van het AO/IC-plan voor de sector (administratieve organisatie interne controle)
- Indien gewenst, advies over betalingstermijnen (kwartaal, halfjaarlijks, etc.)

De rol van het bedrijfsbureau in het subsidieproces begint bij de subsidiebeschikking en dus nadat de 'onderhandelingen' met de instelling hebben plaatsgevonden. Of het bedrijfsbureau ook een rol krijgt bij de controle van de subsidievaststelling is afhankelijk van de behoefte aan expertise van het Bedrijfsbureau door betreffende beleidsmedewerker. De beleidsmedewerker is namelijk zelf integraal (financieel én inhoudelijk) verantwoordelijk voor het subsidieproces. Indien hij grondiger expertise nodig heeft, kan hij de financiële gegevens voorleggen aan het bedrijfsbureau en advies vragen. Er zijn geen generieke afspraken gemaakt over de rol van het bedrijfsbureau in het subsidieproces. Wel is in Protos de administratieve organisatie vastgelegd.

2.3.3 Financiën

Uit interviews blijkt dat de afdeling Financiën in principe geen rol heeft in het subsidieproces. De afdeling heeft een algemeen toetsende rol en minder adviseerend/ondersteunend bij uitvoerende zaken. Het bedrijfsbureau van de sector is verantwoordelijk voor het aanleveren van financiële informatie voor de productbegroting en regisseert het inhoudelijke gedeelte.

2.4 CONCLUSIE

De invoering van BCF is bij de start niet goed in de steigers is gezet. Het ontbrak aan een duidelijke projecteigenaar in het College en een uitgewerkt projectplan. Binnen de ambtelijke organisatie was er onduidelijkheid over wie de trekker was van de invoering BCF. Het was onduidelijk of het een project op beleidsmedewer-

kerniveau was op managementniveau. In praktijk lag de verantwoordelijkheid op beleidsmedewerkersniveau. Het ontbrak dus aan bestuurlijke aandacht en eenduidige aansturing. Hierdoor heeft de invoering van BCF vertraging opgelopen.

Tegelijkertijd geven de betrokkenen aan dat de invoering complexer was dan verwacht. Ook vergde het meer capaciteit van zowel WCO als van Raster dan aanvankelijk was ingeschat.

Sinds 2004 heeft de invoering van BCF meer bestuurlijke en ambtelijke aandacht op managementniveau.

De interne samenwerking tussen de verschillende onderdelen van WCO is niet gestructureerd vastgelegd. De inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid in het subsidieproces ligt bij de accountmanager Raster. Hij/zij bepaalt of en in welke mate het bedrijfsbureau en de afdeling Financiën een rol hierin krijgen. De rol van het bedrijfsbureau, van de accountmanager / beleidsmedewerker en van Financiën is onduidelijk. Na de laatste reorganisatie is er onvoldoende aandacht besteed aan deze rolverdeling. De gemeentelijke organisatie is zodanig dat de afstemming binnen verschillende onderdelen van WCO ten aanzien van het subsidieproces niet gestructureerd plaatsvindt. De rollen van de accountmanager, de beleidsmedewerkers, het bedrijfsbureau en de afdeling Financiën in het subsidieproces zijn niet vastgelegd. Hierdoor is het niet duidelijk wanneer de verschillende onderdelen elkaar dienen te betrekken in het subsidieproces en wordt dit naar ieders eigen interpretatie ingevuld. Uit interviews blijkt dat de samenwerking in de praktijk goed verloopt tussen de beleidsmedewerkers en het bedrijfsbureau. Echter, generieke afspraken over de rolverdeling en samenwerking zijn wenselijk zodat processen uniform doorlopen worden.

3. DOELBOOMANALYSE

3.1 INLEIDING

Gemeentelijke subsidie voor het uitvoeren van activiteiten, in dit onderzoek de subsidie aan Raster, is een instrument om de gemeentelijke beleidsdoelen en maatschappelijke effecten te realiseren. Met behulp van de doelboomanalyse⁹ wordt in dit hoofdstuk de relatie tussen beleid (beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten) en uitvoering (activiteiten en resultaten) inzichtelijk gemaakt.

Paragraaf 3.2 beschrijft de maatschappelijk effecten en doelen, gevolgd door een paragraaf (3.3.) over de resultaten en activiteiten. Het hoofdstuk sluit af met de conclusies die gebaseerd zijn op de voorgaande paragrafen.

De doelboomanalyse is gebaseerd op:

- Collegeprogramma 2001 tot en met 2004
- Stadsvisie
- Sociale Structuurschets

Raster maakt een onderscheid tussen de productgroep Leefbaarheid, Activering & Activiteitencentra en een productgroep Peuterspeelzalen én omdat er voor de peuterspeelzalen een andere uitvoeringsovereenkomst is dan voor de overige activiteiten van Raster wordt ook in de doelboomanalyse een onderscheid gemaakt tussen peuterspeelzalen en de overige activiteiten. De eerste twee paragrafen hebben betrekking op alle activiteiten die vallen onder de productgroep Leefbaarheid, activering & Activiteitencentra. Daarna volgt een paragraaf over de peuterspeelzalen. Tot slot volgt de conclusie.

3.2 MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN EN DOELEN

In 2002 en 2003 zijn de maatschappelijke effecten die de gemeente wilde bereiken met haar beleid af te leiden uit het Collegeprogramma¹⁰. In het Collegeprogramma wordt gesteld dat het bevorderen van de leefbaarheid, de versterking van de fysieke infrastructuur en veiligheid de belangrijkste effecten zijn die de gemeente wilde bereiken. Deze worden nog verder uitgebreid met het stimuleren van de participatie en de zelfredzaamheid, het afstemmen van de vraag en het aanbod van voorzieningen en sociale cohesie.

⁹ In deze doelboomanalyse is gebruikgemaakt van de informatie uit de jaren 2002 tot en met 2005⁹.

¹⁰ Berenschot beschikte niet over een exemplaar van het Collegeprogramma 1999-2002 of 2003-2006. De maatschappelijke effecten zijn daarom overgenomen uit de offerteaanvraag brief van de gemeente aan Raster Welzijnsgroep, waarin de van toepassing zijnde punten uit het Collegeprogramma zijn overgenomen.

Voor 2002 kunnen ook de doelen van de gemeente uit het Collegeprogramma worden gehaald. Het gaat dan bijvoorbeeld om; een toename van de deelname van allochtonen, jongeren en ouderen aan activiteiten, een accommodatieaanbod voor alle inwoners van Deventer of aantrekkelijke, stimulerende activiteiten.

Het valt hierbij op dat de doelen weinig specifiek zijn en ook niet SMART geformuleerd. De doelen zoals geformuleerd in de uitvoeringsovereenkomst van 2002 sluiten hierop aan.

Voor 2003 valt op dat er zelfs helemaal geen doelen zijn geformuleerd. In de productbegroting van 2003 is wel een aantal 'doelen' geformuleerd, maar deze worden alleen door de gemeente als doel aangemerkt en kunnen opgevat worden als te bereiken maatschappelijke effecten. In de uitvoeringsovereenkomst met Raster van 2003 zijn ook geen doelen geformuleerd.

De gemeente Deventer geeft in de uitvoeringsovereenkomst (2004) voor de welzijnsinstelling Raster aan dat het welzijnsbeleid dat richting moet geven aan de activiteiten van Raster de programma's 'Jeugd en Onderwijs' en 'Samenlevingsopbouw' zijn. De doelboomanalyse beperkt zich tot deze programma's. De Sociale Structuurvisie wordt niet genoemd.

In de uitvoeringsovereenkomst 2004 is net als in de uitvoeringsovereenkomsten 2002 en 2003 geen maatschappelijke effecten en doelen geformuleerd. Er wordt echter wel een verwijzing gemaakt naar de programmabegroting van 2004, waarin de maatschappelijke effecten en doelen zijn opgenomen. Er wordt specifiek verwezen naar de programma's 'Jeugd en Onderwijs' en 'Samenlevingsopbouw'. In het programma 'Jeugd en Onderwijs' is het te bereiken maatschappelijke effect: ont-plooiing, met daarbij een aantal doelen waaronder een afgestemd vraag en aanbod, het zich veilig voelen van jongeren. Een aantal doelen is ook kwantitatief geformuleerd. Dit geldt echter niet voor alle doelen.

Het programma 'Samenlevingsopbouw' richt zich op leefbaarheid, integratie en participatie van bewoners en de maatschappelijke effecten die daarmee bereikt moeten worden zijn: veiligheid en leefbaarheid. Bij dit programma voor 2004 zijn de doelen zowel kwantitatief als kwalitatief uitgewerkt en sluiten aan op de maatschappelijke effecten.

Idealiter worden uit de gemeentelijke maatschappelijke effecten en doelen de door Raster te behalen resultaten en activiteiten afgeleid. Bij de gemeente Deventer zijn de beleidsdoelen en maatschappelijke effecten breed geformuleerd en niet meetbaar. De kwaliteit van het beleid heeft consequentie voor de wijze voor het formuleren van resultaten en activiteiten die bijdragen aan het realiseren van de beleid-doelstellingen en maatschappelijke effecten. De volgende paragraaf gaat we hier op in.

3.3 RESULTATEN EN ACTIVITEITEN

De doelen en effecten uit het Collegeprogramma (1999-2002 en 2003-2006) en de programmabegroting (2004), heeft Raster in de uitvoeringsovereenkomsten verder uitgewerkt. In de uitvoeringsovereenkomsten wordt uitgebreider uitgelegd wat het beleid van de gemeente inhoudt. Voor Raster is het op deze manier duidelijk wat de

gemeente met haar beleid beoogt. Zij maakt dus zelf de vertaling van beleid naar de uitvoering. In de uitvoeringsovereenkomsten worden tevens de te behalen resultaten geformuleerd¹¹. Ook hierbij is weer een verschil te constateren tussen enerzijds 2002, 2003, en anderzijds 2004. In 2002 wordt niet specifiek aangeduid welke resultaten er behaald moeten worden. Wel is er de verplichting bij te houden (te ‘tellen’) hoe vaak bepaalde activiteiten worden gedaan en hoeveel deelnemers er aan deelnemen maar niet te ‘vertellen’.

¹¹ Dit is output en geen outcome. Output betreft de resultaten van activiteiten (bijvoorbeeld aantal deelnemers), outcome betreft het maatschappelijk effect hiervan.

Dat wil zeggen op welke wijze de activiteiten hebben bijgedragen aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en effecten.

Bij het 'tellen' worden er echter geen minimumaantallen of percentages genoemd. De enige harde cijfers zijn de uren personeelsinzet.

In 2003 wordt een aantal taken van Raster gedefinieerd. Hierbij wordt voor de resultaten wel aangegeven wat Raster hiervoor doet. Er wordt echter geen frequentie of aantal bezoekers aangegeven. De te behalen resultaten bestaan voornamelijk uit het aantal uren en het soort activiteit.

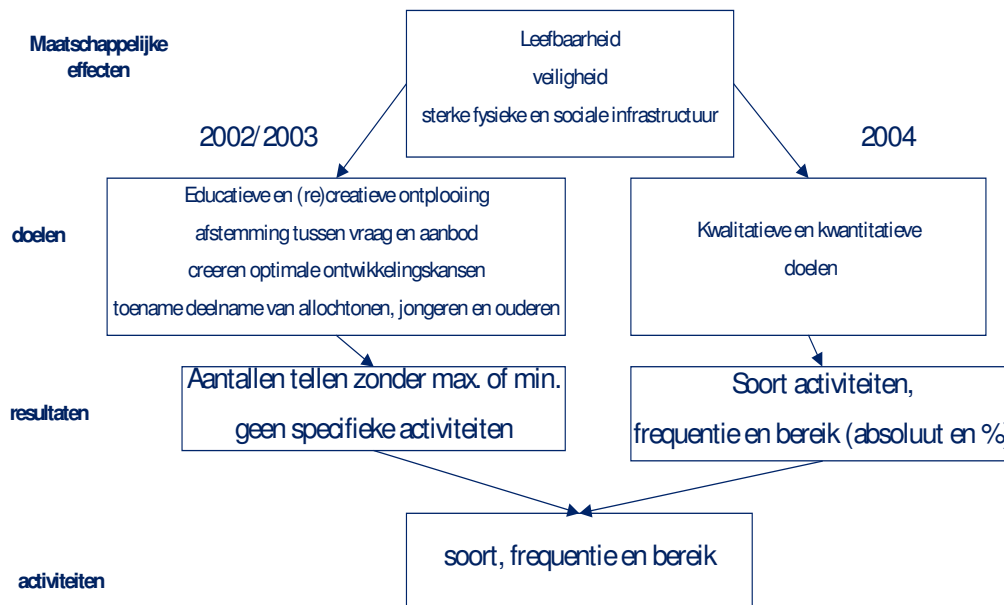
2004 verschilt in grote mate met 2002 en 2003. In de uitvoeringsovereenkomst 2004 worden bij de te behalen resultaten het aantal activiteiten, de frequenties en het aantal bezoekers genoemd. Ook geeft Raster specifiek de soort activiteiten aan.

Doordat er in 2002 en 2003 geen specifieke aantallen activiteiten zijn genoemd in de uitvoeringsovereenkomsten is de bijdrage van de activiteiten aan het realiseren van beleidsdoelstellingen en maatschappelijke op basis van de jaarverslagen van Raster niet te beoordelen of Raster haar afspraken is nagekomen. Er zijn namelijk geen kwantitatieve resultaten afgesproken. Het is daarentegen wel mogelijk de afspraken over het aantal in te zetten uren te beoordelen. Het aantal in te zetten uren is dan ook gehaald.

Alle activiteiten (2002 en 2003) van Raster passen binnen de gemeentelijke beleidsdoelen en maatschappelijk effecten. Zoals eerder geconstateerd zijn deze vrij algemeen geformuleerd. Het is bijna onmogelijk om activiteiten aan te bieden die hier niet in passen.

Dit kan ook geconstateerd worden voor de activiteiten van Raster in 2004 (zoals genoemd in het jaarverslag 2004). Omdat er in 2004 wel duidelijke afspraken zijn gemaakt over de aantallen activiteiten en frequenties hiervan is voor 2004 wel na te gaan of Raster het aantal activiteiten en de afgesproken frequenties hiervan ook heeft gehaald. Dit laatste is het geval.

De volgende figuur geeft de doelboomanalyse schematisch weer. Van boven naar beneden zijn achtereenvolgens de maatschappelijke effecten, doelen, resultaten en activiteiten weergegeven. Er is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds 2002/2003 en anderzijds 2004. Het schema laat de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende jaren duidelijk zien.



Figuur 1: Schematische weergave doelboomanalyse

De meer resultaatgerichte uitvoeringsovereenkomst uit 2004, wordt verder voortgezet in 2005. In 2005 hebben er veel veranderingen in beleid en maatschappelijke ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op het gemeentelijk beleid en diens gevolge op de activiteiten van Raster. Een van de speerpunten van het nieuwe beleid is het behoud en versterking van de sociale cohesie (Sociale Structuurvisie 2004). Als we kijken naar het Collegeprogramma 2003-2006, is er in 2005 gedeeltelijk een voortzetting van het beleid uit voorgaande jaren. Leefbaarheid is nog steeds een prioriteit. Daarbij is er nu ook een focus op het 'samen bouwen' aan de stad; de samenwerking tussen gemeente en burger en er is een focus op volwaardige gedifferentieerde woonmilieus, waarbij sociale cohesie, veiligheid, verantwoordelijkheidsgevoel en eigen initiatief centraal staan.

Door de verschuivingen in het gemeentelijk beleid, is er ook een verandering in de te behalen resultaten en uit te voeren activiteiten door Raster. Uit de uitvoeringsovereenkomst en opdrachtformulering van 2005 blijkt dat het duidelijk beschrijven in meetbare termen zoals dit in 2004 is ingezet, ook in 2005 wordt voortgezet. Er wordt in sommige gevallen nog duidelijker geformuleerd wat er van Raster wordt verwacht en welke activiteiten Raster moet uitvoeren.

3.4 PEUTERSPEELZALEN

In de productenrekening van 2002, 2003 en 2004 staat het volgende doel geformuleerd, 'groei en instandhouden van een gedifferentieerd pakket van peuterspeelzalen'. In de activiteitenplannen van de peuterspeelzalen (2002 en 2003) formuleert Raster de doelstelling als volgt: 'kinderen kansen bieden om goed te functioneren binnen de gehele samenleving'. Dit doel zou dus teruggekoppeld kunnen worden aan één van de punten uit het Collegeprogramma (1999-2002, 2003-2006); ontplooiing. Deze link is echter door Raster niet gelegd.

Ondanks het feit dat er geen directe koppeling wordt gelegd tussen het beleid (collegeprogramma) en de uitvoering in de uitvoeringsovereenkomsten (2002 tot en met 2004), is de opdracht voor de peuterspeelzalen helder. In de uitvoeringsovereenkomsten en de beschikkingen staat SMART aangegeven hoeveel peuterspeelzalen er mogen zijn, uit hoeveel peutergroepen deze bestaan en het maximale aantal peuters per groep. Daarnaast wordt ook een bezettingsgraad aangegeven.

In het activiteitenplan peuterspeelzalen (2002) en in de jaarverslagen van Raster (2003, 2004) staan alle cijfers over het aantal peuters en de bezettingsgraad nauwkeurig beschreven. Het is dus goed mogelijk om te controleren of de prestatieafspraken uit de uitvoeringsovereenkomst door Raster zijn uitgevoerd.

3.5 CONCLUSIE

Aan de hand van voorgaande paragrafen zijn de volgende conclusies te trekken:

- De gemeente heeft haar beleidsdoelen en maatschappelijke effecten niet helder en meetbaar geformuleerd. Er is wel een duidelijk verschil tussen de periode 2002/2003 en 2004 (en verder) ten aanzien het meer helder en meetbaar formuleren van maatschappelijke effecten, doelen en kwantitatieve en kwalitatieve resultaten. Dit geldt voor de gemeente en voor Raster
- In 2004 zijn, in tegenstelling tot 2002/2003, de doelen en effecten duidelijker (in sommige gevallen meetbare) geformuleerd door de gemeente. De doelen en effecten staan in de programmabegroting. In de uitvoeringsovereenkomst met Raster wordt verwezen naar deze doelen en effecten en worden de doelen verder uitgeschreven
- Afspraken met Raster over prestaties (resultaten en activiteiten) zijn vanaf 2004 resultaatgericht geformuleerd. In de periode daarvoor was wel de soort activiteiten duidelijk geformuleerd, het verwachte resultaat was echter niet aangegeven in aantallen of andere meetbare termen
- Er is een verband gelegd tussen de doelen en effecten en de resultaten en activiteiten vanaf 2004 (vertellen). De resultaten en activiteiten zijn nog niet SMART beschreven, maar het is al een stuk concreter. Alle onderdelen sluiten goed op elkaar aan; er zijn geen doelen te benoemen die niet op een effect aansluiten. Voor alle doelen en effecten zijn activiteiten gesubsidieerd
- Raster voert geen activiteiten uit die niet aansluiten bij een doel of maatschappelijk effect
- Voor 2005 baseert Raster haar aanbod op de Programmabegroting. Vanaf 2005 zijn er veranderingen in beleid door de komst van de Sociale Structuurvisie. Dit is een overkoepelde nota voor sociaal beleid in Deventer. De nota is vrij algemeen en bevat geen meetbare doelstellingen of maatschappelijke effecten. In het recent vastgestelde eerste sociaal programma zijn doelstellingen, effecten, concrete activiteiten en meetbare resultaten benoemd.

De volgende conclusie heeft alleen betrekking op de peuterspeelzalen:

- Voor de peuterspeelzalen zijn geen duidelijke maatschappelijke effecten en doelen geformuleerd voor 2002, 2003 en 2004. Er wordt echter wel duidelijk (kwantitatief) aangegeven wat de te behalen resultaten zijn. Hierdoor kunnen de gemaakte afspraken en de gehaalde resultaten met elkaar vergeleken worden.

4. RECHTMATIGHEID EN SUBSIDIEPROCES

4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 is met behulp van de doelboomanalyse beschreven hoe de gemeente Deventer de inhoudelijke relatie tussen maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en activiteiten heeft uitgewerkt. Dit hoofdstuk kijkt naar de inrichting van het subsidieproces (4.4 tot en met 4.14) en de instrumenten (4.15) waarover de gemeente Deventer beschikt. Paragraaf 4.3 gaat in op het samenspel tussen Raad, College, ambtelijk apparaat en Raster.

Alvorens te kijken naar de inrichting van het subsidieproces gaat de volgende paragraaf eerst in op de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking aan Raster.

4.2 RECHTMATIGHEID

De subsidies aan Raster worden verstrekt op basis van de Algemene Subsidieverordening Deventer 2000. De formele beoordeling van de subsidieaanvragen wordt hierop gebaseerd. De verordening stelt een aantal randvoorwaarden ten aanzien van budgetsubsidies. Dit rapport behandelt:

1. De subsidieaanvraag.
2. Besluit over de subsidieaanvraag.
3. Subsidievaststelling.

Onderstaande matrix geeft voor de randvoorwaarden 1 tot en met 3 antwoord op de rechtmatigheidvraag. Het betreft zowel de termijnen als de inhoudelijke eisen die gesteld zijn in de subsidieverordening¹².

Wat	Omschrijving	2001	2002	2003	2004
1. Subsidieaanvraag					
Structureel aanbod	Voor 1 oktober	Conceptverslag nov'2000 verwijzing naar aanbod van half november	Niet aanwezig: activiteitenplan PSZ 4 januari 2002	20 dec. nog niet ingediend; 31-1-03 aanvraag + Act.plan	18 + 19 dec. 2003: PSZ + AC/A&L
Inhoud subsidieaanvraag structureel aanbod	Gegevens over: <ul style="list-style-type: none"> • Aard en omvang van de activiteiten en daarmee beoogde doelstellingen • Begroting van de aan de activiteiten verbonden inkomsten en uitgaven, voorzien van toelichting van de aanvrager • De laatst opgemaakt jaarrekening • Redenen waarom het benodigde bedrag niet op andere wijze kan worden verkregen dan door gemeentelijke subsidie 		<ul style="list-style-type: none"> • Geen omvang activiteiten • Geen doelstellingen • Begroting en jaarrekening • Geen redenen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wel aard, geen omvang • Geen doelstellingen • Begroting en jaarrekening • Geen redenen 	<ul style="list-style-type: none"> • Aard en omvang • Doelstellingen • Begroting en jaarrekening • Geen redenen

¹² In 2005 is de ASV vervallen omdat er in 2005 een nieuwe ASV is.

Wat	Omschrijving	2001	2002	2003	2004
2. Beslissen aanvraag gemeente					
Structureel aanbod	Voor 1 jan	19 maart (voorlopig 6 feb.) + 26 apr. 2001	11 feb. 2002	20 december 2002 beschikking tot 31 maart 2003	12 maart 2004
3. Subsidievaststelling					
Raad	Raad verstrekt bij de vaststelling van de gemeentebegroting op aanvraag subsidie aan instellingen (in dit geval Raster) en toetst daarbij of de met de subsidie te realiseren resultaten passen binnen het door de Raad geformuleerde beleid ¹³	Is niet benoemd	Is niet benoemd	Is niet benoemd	Is niet benoemd
Binnen 6 maanden na afloop activiteit (jaarrekening en activiteitenverslag)	Uiterlijk voor 1 juli moet raster dit indienen	9 aug. 2002	Juni 2003	april 2004	April 2005
Beslistermijn subsidievaststelling	13 weken na ontvangst	2 sept. 2003	3 mei 2004	4 mei 2005	28 september 2005
Activiteitenverslag	Bevat: <ul style="list-style-type: none"> • Aard en omvang activiteiten • Vergelijking nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen • Toelichting op 		<ul style="list-style-type: none"> • Geen aard en omvang • Geen vergelijking • Geen toelichting op ver- 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aard en omvang • Geen vergelijking • Geen toelichting op ver- 	<ul style="list-style-type: none"> • Aard en omvang • Geen vergelijking • Geen toelichting op verschillen

¹³ De raad geeft geen individuele beschikkingen af. Dit is een taak van het college.

	verschillen		schillen	schillen	
--	-------------	--	----------	----------	--

Situatie in Deventer

Aan de in de Subsidieverordening gestelde voorwaarden, zijn geen consequenties benoemd. Indien een subsidieaanvrager niet voldoet aan de voorwaarden is de enige mogelijkheid om de subsidie af te wijzen; dit wordt door de beleidsambtenaren als een te rigoureuze maatregel ervaren. Er zijn geen regels voor sanctionering, behoudens de ASV en AwB. Hieronder wordt de rechtmatigheid besproken.

Subsidieaanvraag

Het Activiteitenaanbod Raster is ingediend op basis van hun subsidieaanvraag en de overleggen naar aanleiding daarvan met de betrokken beleidsambtenaren.

Met de inhoudelijke beschrijving van haar aanbod (aard en omvang), voldoet Raster in 2002 en 2003 niet aan de in de verordening gestelde voorwaarden. Echter de gemeente heeft dit geaccepteerd, want de subsidieaanvraag is toegekend. Met haar aanbod voor 2004 voldoet Raster aan de in de verordening gestelde voorwaarden over aard en omvang van haar activiteiten.

Subsidieverlening

De subsidieverlening door de gemeente voldoet in 2002 tot en met 2004 jaren niet aan de verordeningstermijnen. Voor 2002 en 2003 wordt de vertraging verklaard doordat de aanvraag van raster het startsein vormde van de subsidierelatie. Daarna werd pas inhoudelijk overlegd over het aanbod van Raster en diende zij waar nodig nog aan te passen. Dit argument valt weg voor 2004, omdat daar de aftrap kwam door opdrachtbrief van de gemeente aan Raster.

Subsidievaststelling

Raster hield zich wel aan de vereiste termijnen voor het aanleveren van de verantwoordingsrapportages. In 2001, 2002 en 2003 volgde de subsidievaststelling door de gemeente veel later dan de in de verordening gestelde termijn van 13 weken. In 2004 daarentegen is de vertraging ver teruggelopen, maar overschrijdt de gemeente alsnog met ruim twee maanden.

Raster hield zich in de verantwoordingsinformatie in 2002 en 2003 niet aan de gestelde eisen (aard en omvang activiteiten, vergelijking nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen, toelichting op verschillen. In 2004 wordt één aspect benoemd (aard en omvang).

De gemeente beschikt sinds 2005 over een subsidiebewakingssysteem. In dit systeem kan alle relevante informatie voor de rechtmatigheidstoetsing over de betreffende subsidie worden opgenomen. Dit betekent dat er een instrument voor handen is om de volledigheid van documenten te toetsen en de subsidietermijnen te bewaken. Het is echter niet gericht om ook een oordeel te geven over de kwaliteit van de documenten. Dit systeem was ten tijde van het onderzoek nog niet geoperationaliseerd.

Conclusie

De in de Algemene Subsidieverordening benoemde voorwaarden en termijnen zijn helder en in de stukken van de gemeente wordt er ook naar verwezen. De voorwaarden worden door Raster en de gemeente niet nageleefd. Dit geldt dan met name in het eerste deel van de subsidieaanvraag en aan het eind bij de subsidievaststelling.

Er zijn geen duidelijke consequenties geformuleerd op basis waarvan de termijnen beter bewaakt en nageleefd kunnen worden. Het binnenkort in werking tredende subsidiebewakingsstelsel levert een bijdrage aan de bewaking van de termijnen. Dit zegt echter nog niets over de consequenties bij niet naleving ervan.

Aan de inhoudelijke eisen wordt in de periode 2002 tot en met 2004 niet voldaan. In 2004 wordt aan één aspect voldaan, namelijk beschrijving van de aard en omvang van de activiteiten.

4.3 ANALYSE SUBSIDIEPROCES OP BASIS VAN BCF

Bij de analyse van het subsidieproces is gebruikt gemaakt van het model beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). Dit model bestaat uit 11 stappen die samen een ideaaltipe vormen voor de inrichting en uitvoering van het subsidieproces.

De gemeente Deventer is zoals beschreven in hoofdstuk 3 bezig met de implementatie van BCF voor Raster. In de volgende paragraaf staat beschreven hoe idealiter het samenspel van de partijen die een rol spelen in de BCF verloopt.

4.4 SAMENSPEL IN BCF

In het beleidsproces dat ingericht is conform de BCF-methodiek hebben drie partijen taken en verantwoordelijkheden. Een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en adequate invulling hiervan is het begin van doelmatig en doeltreffend subsidiebeleid. Immers, indien niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, is de kans groot dat iedereen zich met alles bemoeit of juist dat taken worden 'vergeten'. Dat leidt ertoe dat er geen beslissingen worden genomen, dat het lang duurt voordat besluiten vastgesteld kunnen worden, dat beslissingen steeds weer teruggedraaid (moeten) worden of dat niet duidelijk is in hoeverre genomen beslissingen ook gehandhaafd zullen worden. Daarnaast haakt de kwaliteit van de uitvoering van deze taken als een schakel in elkaar. Indien de verantwoordelijke partij voor stap 1 van het BCF-proces dit kwalitatief niet goed invult werkt dit belemmerend voor de partij die op basis van stap 1 stap 2 moet uitvoeren.

Doeltreffend en doelmatig samenspel in het subsidiebeleid heeft dus betrekking op:

- Heldere verantwoordelijkheids- en taakverdeling
- Adequate uitvoering van de verantwoordelijkheden

De drie partijen die een rol vervullen in het subsidiebeleid zijn:

- De politici

- Het ambtelijk apparaat
- Raster

Bijlage 1 geeft een overzicht van de verantwoordelijkheden van de drie partijen.

Onderstaand schema laat zien hoe de rolverdeling idealiter is tussen deze drie hoofdrolspelers bij sturing op afstand en controle achteraf (BCF) en vergelijken dit met de gang van zaken in Deventer.

BCF-model	Idealiter	Deventer
1. Raster voedt de gemeente met opvattingen over behoeften binnen Deventer	Instelling	Raster
2. Het vaststellen van de politieke issues en beleidsdoelen van de gemeente, inclusief het budget	Gemeente politiek en ambtelijk	Gemeente politiek en ambtelijk
3. Omgevingsanalyse, marktonderzoek en vaststelling van de expertise van de organisatie	Politiek vaststellen Ambtelijk regie Instelling expertise	Politiek vaststellen Ambtelijk regie Instelling expertise
4. De opdrachtformulering van de gemeente	Politiek vaststellen Ambtelijk voorbereiden	Politiek vaststellen Ambtelijk voorbereiden
5. De offerte van de organisatie	Instelling tellend en vertellend	Instelling tellend en vertellend
6. De beoordeling van de offerte door de opdrachtgever	Ambtelijk adviseurs	Ambtelijk adviseurs
7. Het contract	Ambtelijk adviseurs Politiek afgeven beschikkingen	Ambtelijk adviseurs Politiek afgeven beschikkingen
8. De uitvoering van het contract	Instelling	Instelling
9. Tussentijdse communicatie en bijstelling	Instellingen	Instellingen
10. Eindrapportage over het contract	Instellingen	Instellingen
11. Oordeelsvorming en eindafrekening door de opdrachtgever	Ambtelijk adviseurs Politiek beschikkingen	Ambtelijk adviseurs Politiek beschikkingen

Het schema laat zien dat de drie betrokken partijen hun rol en verantwoordelijkheid kennen. In Deventer zijn echter geen afspraken gemaakt over de rolverdeling en de procedures (tijdigheid, volledigheid en kwaliteit) over het samenspel tussen betrokkenen. De partijen vervullen hun rol niet tijdig, volledig en kwalitatief voldoende, met andere woorden adequaat. Dit betreft in ieder geval de rechtmatigheid (zie paragraaf 4.2). In de volgende paragrafen wordt in gegaan op welke wijze de verschillende partijen hun taken en verantwoordelijkheden in de 11 stappen van het BCF-model uitvoeren.

De volgende paragrafen gaan in op de 11 opeenvolgende stappen van BCF.

4.5 VERGELIJKING STAPPEN BCF EN DE GEMEENTE DEVENTER

Hieronder wordt per stap van de BCF beschreven:

- a. De norm: hoe zou het moeten verlopen.
- b. De situatie in 2004 tot met 2005 in Deventer: onze bevindingen.
- c. Conclusie.

4.6 INPUT RASTER (STAP 1)

Norm

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

Situatie in Deventer

In de periode 2001-2003 was niets geregeld over de bijdrage van Raster aan de visie en beleidsvorming op het gebied van welzijn binnen de gemeente. De signaleringen van Raster over vragen, behoeften en ontwikkelingen in de stad kwamen enkel in het ambtelijk overleg met betrokken beleidsmedewerkers aan de orde en werden niet gestructureerd meegenomen ten behoeve van een brede visie op maatschappelijke ontwikkelingen.

Kijkend naar deze onderzoeksperiode wordt in de interviews het beeld geschetst van een minder gestructureerd overleg. De gesprekspartners (gemeente en Raster) geven de verschillende personele wisselingen, ziekteverzuim, zwangerschapsverlof en onduidelijkheden bij het overdragen / waarnemen van taken tussen 2001 en 2003, als verklaring. Daarnaast spreken beide partijen van een slechte chemie tussen medewerkers van de gemeente en Raster. Vanuit WCO werd dit niet opgepakt, tot medio 2003, toen geconstateerd werd dat de invoering van BCF te traag verliep en bleef haken op details en definities. Dit was een reden tot ingrijpen door het sectorhoofd WCO (zie pilot BCF).

De signalering van maatschappelijke ontwikkelingen in Deventer door Raster is sinds 2004 standaard onderwerp van gesprek in het overleg met Raster. De signaleringsverslagen maken sinds dat moment onderdeel uit van de verslagen van de structurele overleggen

Het sectorhoofd WCO en directeur Raster hebben sinds 2005 periodiek overleg. Dit vindt plaats om de drie/vier weken en lopende zaken en innovatieve projecten wor-

den in dit overleg besproken. Twee keer per jaar (voor- en najaar) is er bestuurlijk overleg tussen de wethouder(s) en de directie van Raster.

Raster en de beleidsambtenaren geven aan dat er veelvuldig contact is tussen de afdeling WCO (accountmanager en betrokken beleidsambtenaren) met de product-groepmanagers binnen Raster. Vanaf begin 2005 worden deze contacten door alle partijen positief ervaren. Raster is van mening dat zij van de gemeente de ruimte krijgt om signalen over de ontwikkelingen binnen de stad Deventer te geven en de gemeente is over de input tevreden.

De gemeente vraagt expliciet om hun visie op de maatschappelijke ontwikkelingen. Raster stelt hiervoor signaleringsverslagen op. Deze worden vergeleken met het gemeentelijk beleid (Sociale Structuurvisie en Programmabegroting). Op basis van deze drie documenten bepaalt het College de prioriteiten voor de opdracht aan Raster.

Conclusie

De periode 2001-2004 wordt gekenmerkt door een ad hoc samenwerking. Daarnaast was er sprake van een slechte chemie tussen medewerkers van de gemeente en Raster. Sinds 2004 is dit in positieve zin veranderd. De gemeente ontvangt belangrijke informatie voor de beleidsontwikkeling van Raster door middel van signaleringsverslagen en gestructureerd, periodiek overleg.

4.7 BELEIDSSTURING GEMEENTE (STAP 2)

Norm

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

Situatie in Deventer

In de periode 2001-2003 was het gemeentelijk beleid fragmentarisch geformuleerd in de Stadsvisie. Het betrof facetbeleid. Raster moest als instelling zoeken naar het beleid dat relevant was. Voor de rest werden de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd naar Raster afgeleid van de Collegeprogramma's¹⁴. Er was geen sprake van heldere en meetbare beleidsdoelen en maatschappelijke effecten. Uit de documentenanalyse blijkt niet of, op welke wijze en moment de Raad betrokken werd bij de definiëring van de beleidsdoelstellingen. De interviews wijzen uit dat de Stadsvisie en het Collegeprogramma onvoldoende aanknopingspunten boden om de Raad op verschillende momenten in het besluitvormingsproces te betrekken.

Sinds de Sociale Structuurvisie (2004) geeft de gemeente Deventer meer richting en sturing door middel van haar beleid. Raster geeft bovendien aan dat dit docu-

¹⁴ Collegeprogramma 1999-2002 of 2003-2006.

ment richtinggevend is voor de bepaling van haar activiteiten. Echter de Sociale Structuurvisie is een kadernota over het gehele sociale beleid van de gemeente Deventer. Het is geen welzijnsnota waar concrete prioriteiten gekoppeld kunnen worden aan werk van Raster. Er is in 2005 een Sociaal Programma vastgesteld.¹⁵

Zoals geschetst bij paragraaf 4.1 stelt de gemeente prioriteiten op basis van de Sociale Structuurvisie, de Programmabegroting en spiegeling van haar beleid aan signaleringsverslagen van Raster. Uit gesprekken met beleidsambtenaren blijkt dat de gemeente voornemens is om de Raad tijdig bij de opdrachtformulering aan Raster te betrekken door de prioritering van de activiteiten met de Raad te bediscussiëren. De BCF planning wordt voor 2006 nog verder aangescherpt en hierin wordt dit aspect meegenomen.

Conclusie

Tot 2003 was er geen samenhangend, richtinggevend beleidskader voor Raster. Door de komst van de Sociale Structuurvisie in 2004 is er sprake van meer integraal en samenhangend beleid en aansturing vanuit de gemeente. De Sociale Structuurvisie bevat echter geen heldere beleidsdoelen en maatschappelijke effecten die voldoende sturend zijn. De Structuurvisie is breed en abstract; het geeft een brede visie op het sociale beleid van de gemeente. Deze nota voldoet niet als richtinggevend document voor de prioritering van het werk van Raster. Dit betekent dat deze taak niet adequaat is uitgevoerd; de beleidsdoelstelling en maatschappelijke effecten (kader) zijn vastgesteld, maar de kwaliteit van de documenten is onvoldoende. Het kader is wel een bestuurlijke visie die vertaald is, maar onvoldoende vertaald naar helder, samenhangend beleid met meetbare doelstellingen.

4.8 MARKTANALYSE GEMEENTE (STAP 3)

Norm

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

¹⁵Het Sociaal Programma heeft Berenschot niet ontvangen en tijdens de interviews is niet naar dit document verwezen. Dit kan zijn doordat het eerste Sociale Programma in 2005 is vastgesteld en dat het hierdoor niet als relevant document werd genoemd. Echter, het kan ook zijn dat zowel Raster, het ambtelijk apparaat, de raad en het College het document nog niet 'tussen de oren' hebben als stuurinstrument. Het Sociale Programma is inderdaad een concretisering van de Sociale Structuurvisie.

Situatie in Deventer

In de praktijk werkt en werkte de gemeente Deventer voor de uitvoering van haar welzijnsbeleid voor 75% met Raster. Er is geen sprake van aanbesteden; het subsidiecontract wordt verlengd zonder expliciet een marktanalyse uit te voeren. De relatie met Raster is tweeslachtig; de gemeente en Raster zijn wederzijds afhankelijk en zijn tot elkaar veroordeeld. Aan de andere kant is prijsvergelijking niet mogelijk, omdat Raster nog niet werkt met productdefinities en kostprijs per product. Dit wordt mogelijk vanaf het moment dat Raster werkt met productdefinities en kostprijs per product. De ambitie is om de subsidieaanvraag 2007 te doen op basis van de productdefinities van WILL.

Conclusie

Er is geen sprake van een marktanalyse dan wel marktwerking. De traditionele verhoudingen met Raster en de omvang van andere aanbieders (te klein) zijn doorslaggevend voor het verstrekken van de subsidie. In dit rapport doen wordt over de wenselijkheid van marktwerking bij de gemeente Deventer geen uitspraak gedaan.

Prikkels door de gemeente voor doelmatigheid, kwaliteitsverbetering en maatwerk dragen volgens Berenschot bij aan een goed subsidiebeleid. De gemeente kan toezien op meer transparantie bij Raster en eisen formuleren op basis waarvan de instelling kan aantonen doelmatig en doeltreffend te werken en kwalitatief ontwikkeld te zijn.

4.9 RASTER FORMULEERT ACTIVITEITENAANBOD DAT AANSLUIT BIJ HET GEMEENTELIJK BELEID (STAP 4)

Norm

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

Situatie in Deventer

Het beleid van de gemeente is vrij algemeen geformuleerd. Dit heeft Raster onvoldoende richting gegeven om haar activiteiten expliciet aan de laten sluiten bij het door de gemeente gewenste beleid.

De subsidieaanvraag van Raster (2002) is gebaseerd op het Collegeprogramma 1999-2002. De effecten zijn door de gemeente verder uitgewerkt in de uitvoeringsovereenkomst met Raster. De aanvraag voor 2003 is gebaseerd op het Collegeprogramma 2003-2006. In 2003 start de gemeente met het benoemen van een aantal taken van Raster. De gewenste resultaten zijn echter vooral beschrijvend van aard en gaan niet in op frequentie en bereik, maar beschrijven meer de ureninzet en soort activiteiten.

Sinds 2004 werkt de gemeente met een opdrachtbrief aan Raster waarin de beoogde doelen en effecten die relevant zijn, zijn beschreven. Deze zijn door de gemeente gebaseerd op de Programmabegroting 2004 en in mindere mate de Sociale Structuurvisie voor het gemeentelijk beleid. Vanaf 2004 betreft de gemeente naast deze twee documenten ook het signaleringsverslag van Raster bij de opdrachtformulering. Raster stelt de subsidieaanvraag op met haar activiteitenaanbod op basis van de opdrachtbrief en de daarin geformuleerde doelen en effecten. In deze uitvoeringsovereenkomst worden de activiteiten veel meer gedefinieerd naar soort, aantallen en frequentie, waardoor er meer toegespitst wordt naar kwantitatieve en kwalitatieve meetgegevens.

Conclusie

Het beleid van de gemeente is vrij algemeen geformuleerd. Dit heeft Raster onvoldoende richting gegeven om haar activiteiten expliciet aan te laten sluiten bij het door de gemeente gewenste beleid. Door deze algemene formulering kan Raster geen scherp op het beleid gebaseerd aanbod doen. De subsidieaanvragen passen echter wel binnen het gemeentelijk beleid; er wordt geprobeerd een relatie te leggen met dit beleid. Vanaf 2003 is hierin al een verbetering zichtbaar, omdat beoogde resultaten in de uitvoeringsovereenkomst al meer naar soort activiteiten worden gedefinieerd. De introductie van de opdrachtbrief (2004) en de verschillende documenten als basis, biedt Raster de mogelijkheid om een duidelijker verband te leggen tussen doelen, effecten en resultaten en activiteiten. Echter, de wijze waarop en de mate waarin de activiteiten zouden moeten bijdragen aan het gemeentelijk beleid is niet beschreven. Zie ook rechtmatigheid.

4.10 BEOORDELING AANBOD VAN RASTER DOOR GEMEENTE(STAP 5)

Norm

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

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

Situatie in Deventer

De formele toetsing van het aanbod van Raster is reeds beschreven in paragraaf 4.2. Dit betreft de rechtmatigheid van de aanvragen, gericht op de mate waarin de gemeente Deventer en Raster zich houden aan de wettelijke eisen van de gemeentelijke subsidieverordening en de beschikkingen.

De beleidsambtenaren waren en zijn inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor een deelgebied van de subsidierelatie met Raster. Tot 2004 werkte de gemeente niet met opdrachtbrieven aan Raster en startte de subsidiecyclus met de aanvraag van Raster. Dat wil zeggen dat de offerte van Raster aanleiding vormde voor verder overleg en aanscherping. Verder is eerder geconstateerd dat er onvoldoende richtinggevende beleidsdocumenten van de gemeente waren waarop Raster vooraf haar aanvraag kon afstemmen op beleidsdoelstellingen van de gemeente¹⁶.

Na medio 2003 verloopt de beoordeling van het aanbod van Raster via de accountmanager. De accountmanager zorgt ervoor dat de betrokken beleidsambtenaren een inhoudelijke beoordeling kunnen geven over het aanbod. De huidige accountmanager is aangetrokken mede vanwege zijn inhoudelijke kennis van BCF en de beheersmatige kanten van het subsidieproces.

Initiatieven zoals de met Raster gevormde WILL-kopgroep dragen bij aan het denken in termen van welke producten moeten leiden tot welke doelen en uiteindelijke maatschappelijke effecten.

¹⁶ In de geleverde documenten zijn geen offerteaanvragen, van Raster, maar enkel de activiteitenplannen zoals opgesteld door Raster.

De financiële beoordeling wordt ook gedaan door de betreffende beleidsambtenaren. Zij kunnen hierbij de aanvragen ter toetsing voorleggen en om advies vragen bij het bedrijfsbureau paragraaf 2.2). De controle door het bedrijfsbureau betreft enkel een formele check en is niet een inhoudelijke toets of een controle op rechtmatigheid. Zelf bestaat bij het bedrijfsbureau de opvatting dat zij te laat en onvoldoende worden betrokken in het subsidieproces. Zij zien voor zichzelf een rol bij het opstellen van prestatieafspraken en bij de onderhandelingen.

Raster is tevreden over de inhoudelijke beoordeling van beleidsambtenaren en de betrokkenheid van hen hierbij.

Conclusie

Vastgesteld is dat de gemeente de inhoudelijke beoordeling in de periode 2002-2004 niet conform de ASV heeft uitgevoerd. Hoewel de medewerkers zelf geen knelpunten noemen in de huidige situatie bij de inhoudelijke en financiële beoordeling van de subsidieaanvragen van Raster. De introductie van de opdrachtbrief in 2004 biedt een handvat voor de inhoudelijke beoordeling; dragen de activiteiten bij aan het gewenste beleid. Daarnaast worden formats (voor 2006 en 2007) ontwikkeld, die de inhoudelijke en financiële toetsing verder zullen ondersteunen. Bijvoorbeeld een format voor offertes in de maak. De bedoeling is dat de verantwoordingsinformatie conform dit format zal worden aangeleverd. De gemeente heeft veel in de gang gezet; zaak is dit voort te zetten en te controleren of dit gebeurt én of Raster en gemeente conform deze formats gaan werken.

De inhoudelijke en financiële aspecten van de subsidierelatie vormen het terrein van de beleidsambtenaren. Zo wordt momenteel het bedrijfsbureau enkel op initiatief van de beleidsambtenaar betrokken bij de toetsing en heeft financiën zelfs helemaal geen rol in het proces. Wanneer specifieke kennis op bredere schaal meer gestructureerd in het proces wordt ingezet kan de kwaliteit van de toetsing verder verbeteren. Het bedrijfsbureau en de beleidsmedewerkers dienen afspraken te maken over hun taakverdeling; het bedrijfsbureau moet ook bij de toetsing van het aanbod betrokken te worden.

4.11 ONDERHANDELINGEN (STAP 6)

Norm

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

Situatie in Deventer

Tot eind 2003 was er geen sprake van onderhandeling tussen de gemeente en Raster over het aanbod. De gemeente bekeek het aanbod van Raster en hierbij werd door de gemeente eenzijdig geconcludeerd wat Raster moest leveren voor de subsidie. Dit aanbod kon aanleiding voor overleg worden, maar betekende veelal dat Raster haar aanbod op onderdelen verder moest aanscherpen.

Vanaf 2004 vindt er gestructureerd overleg plaats over de hoogte van de subsidie en wat Raster daarvoor moet aanbieden, dat is op basis van de exploitatiebegroting van Raster. Kortom, de gemeente en Raster overleggen over het aanbod (inhoudelijk en financieel). Dit wijst echter niet op echte onderhandelingen, waarbij ingegaan wordt op kostprijsberekening en prijs-kwaliteitverhouding. Doordat Raster sinds 2004 haar aanbod meer afstemt op de beleidsdoelstellingen van de gemeente is er meer inhoudelijk overleg over dit aanbod mogelijk. De werking van WILL zal een discussie op productniveau versterken, waardoor ook de onderhandelingsrelatie verder verzakelijkt wordt.

Conclusie

De zakelijke omgang tussen de gemeente en Raster is helder daar waar het opdrachtgever en opdrachtnemerschap betreft. Er is echter geen sprake van echte onderhandelingen. Alleen is de relatie sinds 2004 verzakelijkt, doordat er meer inhoudelijk onderhandeld wordt.

4.12 UITKOMST 4.6 WORDT VASTGELEGD IN MEETBARE PRODUCTEN EN RESULTATEN (STAP 7)

Norm

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

Situatie in Deventer

De resultaatafspraken zijn in de periode 2002 tot en met 2004 niet SMART. Sinds 2003 nemen Raster en de gemeente deel aan het WILL-traject zodat Raster haar activiteiten door middel van producten kan aanbieden. Gelijkertijd hebben de gemeente en Raster gewerkt aan het meer SMART formuleren van de afspraken. De gemeente en Raster hebben in 2004 een duidelijke stap voorwaarts gemaakt met betrekking tot het werken met prestatieafspraken met Raster. Zie hiervoor de doelboomanalyse in hoofdstuk 3. In 2005 wordt verder ingezet op resultaatgerichte afspraken in de uitvoeringsovereenkomst van Raster. Raster en de gemeente spreken hiervoor hun waardering uit.

Conclusie

De resultatenafspraken zijn niet SMART. Zoals geconstateerd bij de Doelboomanalyse (hoofdstuk 3) zijn er in 2002 en 2003 geen specifieke aantallen activiteiten genoemd in de uitvoeringsovereenkomsten en is niet gedefinieerd naar realisatie van beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten. Er zijn geen kwantitatieve resultaten afgesproken, maar de afspraken dienen beoordeeld te worden over het aantal in te zetten uren door Raster.

De gemeente is vanaf 2004 op de goede weg met het concreet formuleren van prestatieafspraken. Er is een verband gelegd tussen de doelen en effecten en de resultaten en activiteiten. De resultaten en activiteiten zijn nog niet SMART beschreven, maar alle onderdelen sluiten goed op elkaar aan en zijn ook vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst.

De gemeente en Raster hebben de ambitie uitgesproken bij de prestatieafspraken gebruik te maken van productdefinities (WILL). Dit betekent dat de prestatieafspraken SMART geformuleerd kunnen worden. Dit is inmiddels in gang gezet, maar vanaf januari 2007 zal er op basis hiervan gewerkt worden. Er is echter nog een lange weg te gaan voordat dit mogelijk is.

4.13 RASTER VOERT UIT

Norm

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

Situatie in Deventer

De gemeente Deventer onderschrijft dit uitgangspunt. Raster is zelf verantwoordelijk voor haar interne bedrijfsvoering en draagt zelf de verantwoordelijkheid voor een sluitende begroting en eventuele financiële tekorten. Door de sector WCO wordt op basis van de door Raster verstrekte financiële gegevens geconstateerd dat Raster een gezonde organisatie is. Zij heeft meer dan de vereiste financiële reserves die de gemeente stelt aan Raster. Er zijn geen consequenties benoemd over knelpunten in de bedrijfsvoering. In geval van ziekteverzuim had Raster tot en met 2004 wel de plicht om ziekteverzuim te melden, maar dit vormde dan een punt van overleg over de formatie-uren, zonder dat er directe maatregelen aan gekoppeld werden.

Conclusie

De gemeente Deventer mengt zich niet expliciet in de bedrijfsvoering van Raster en hanteert geen duidelijke toetsingscriteria. Enerzijds omdat dit de algemene opvatting is in relatie tot instellingen, anderzijds omdat de gemeente vertrouwen heeft

in de bedrijfsvoering van Raster. Er werden geen duidelijke afspraken gemaakt over de consequenties voor Raster indien zij (bijvoorbeeld door ziekteverzuim) haar afspraken niet na kon komen. Het ontbreken van duidelijk afspraken hierover doet afbreuk aan de zakelijke relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Volgens de beleidsambtenaar worden in de huidige subsidierelatie, de vervangingskosten meegenomen in de kostprijsberekening en heeft Raster daarmee een plicht om zelf zorg te dragen voor vervanging.

4.14 TUSSENTIJD OVERLEG

Norm

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

Situatie in Deventer

Tot de komst van de accountmanager in 2003 had Raster contact met wisselende en verschillende beleidsmedewerkers binnen de gemeente. Door personele vraagstukken en versnippering tussen de verschillende beleidsterreinen zijn er in de periode 2001 en 2002 lacunes geweest in het contact met Raster. Vanaf medio 2003 is er vanuit de gemeente onder verantwoordelijkheid van de accountmanager Raster zowel formeel als informeel op regelmatige basis contact met directie en productgroepmanagers. Daarnaast vindt er sinds 2004 periodiek bestuurlijk overleg plaats waar gesproken wordt over knelpunten in de uitvoering.

Conclusie

De gemeente en Raster hadden in de periode 2001-2002 geen formeel, periodiek en gestructureerd overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Vanaf 2003 is dit verbeterd op ambtelijk niveau en vanaf eind 2004 op bestuurlijk niveau. Hierdoor kunnen mogelijke knelpunten in de organisatie en uitvoering van de activiteiten tijdig opgemerkt en waar nodig bijgestuurd worden.

4.15 RASTER LEGT VERANTWOORDING AF

Norm

De gesubsidieerde instelling dient verantwoording af te leggen over haar activiteiten. De instelling moet jaarverslagen en jaarrekeningen inleveren; de gemeente moet er op toezien dat deze ook daadwerkelijk worden aangeleverd en dat de verantwoordingsinformatie volledig is.

Situatie in Deventer

Raster legt tijdig financieel en inhoudelijk jaarlijks verantwoording af, maar niet volledig (zie paragraaf 4.2). In de periode voor 2003 moest Raster dit aan verschillende beleidsmedewerkers aanleveren en met hen bespreken. Na 2003 ziet de accountmanager er op toe dat deze informatie wordt aangeleverd. De subsidieverordening bevat richtlijnen voor de inhoudelijke en financiële verantwoording. Deze richtlijnen zijn niet geoperationaliseerd in een format voor de inhoudelijke en financiële eisen die de gemeente op basis van de Subsidieverordening zou moeten stellen aan de verantwoordingsinformatie. De verantwoordingsinformatie wordt vooraf besproken met de betreffende accountmanager en hij kan bijsturen. Deze sturing is onvoldoende, verantwoordingsinformatie voldoet inhoudelijk niet aan de eisen uit de subsidieverordening.

Conclusie

Raster legt in de periode 2002 tot en met 2004 jaarlijks tijdig inhoudelijk en financieel verantwoording af over haar prestaties. Aan de inhoudelijke eisen uit de subsidieverordening voldoet Raster niet en de gemeente heeft hier onvoldoende op gestuurd; zij stelde geen expliciete eisen aan de verantwoordingsinformatie. Het format voor offertes die nu in de maak is voor 2006 moet een uitwerking zijn van de nieuwe subsidieverordening. Dit geeft Raster meer houvast om de juiste gegevens te verstrekken.

Dit format vormt namelijk de basis voor de verantwoordingsrapportages en biedt de mogelijkheid om gestandaardiseerde eisen te stellen aan de verantwoording en duidelijkheid te geven over consequenties van het niet nakomen van afspraken die gebaseerd zijn op de richtlijnen uit de subsidieverordening. Zaak is dat zowel de gemeente als Raster dit naleeft in tegenstelling tot de periode 2002 tot en met 2004.

4.16 GEMEENTE CONTROLEERT ACHTERAF

Norm

De gemeente dient de besteding van subsidies achteraf te controleren (rechtmatigheid). Dit betreft een formele, inhoudelijke en een financiële controle. De formele controle betreft eisen vanuit de subsidieverordening. Inhoudelijk concentreert de gemeente zich dan op de uitvoering van de gemaakte prestatieafspraken. De financiële controle betreft de vraag of de instelling binnen het budget is gebleven, middelen niet zijn besteed en hoe doelmatig en doeltreffend de middelen zijn besteed in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen. De criteria die gebruikt worden zijn gebaseerd op de subsidieverordening en nader uitgewerkt. De gemeente heeft ook een evaluatiebeleid. De invulling van alle voorgaande stappen bepaalt grotendeels de wijze waarop deze stap uitgevoerd kan worden.

Situatie in Deventer

In de periode voor de komst van de huidige accountmanager, eind 2003, is er onduidelijkheid over het centrale punt van waaruit de controle plaatsvond. Vanaf 2004 is de accountmanager bij WCO hiervoor verantwoordelijk. De verantwoordingsinformatie komt binnen bij de accountmanager. Hij is verantwoordelijk voor de inhoudelijke en financiële controle. Hij controleert deze verantwoordingsinformatie met behulp van de betrokken inhoudelijke beleidsmedewerkers en – indien gewenst – met het bedrijfsbureau (zie stap 7).

De gemeente beschikt niet over een nadere uitwerking van de criteria uit de subsidieverordening voor controle van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verstrekte subsidie aan Raster. In de vorige stap is vastgesteld dat de verantwoordingsinformatie hier niet aan voldoet. Hierdoor kan de gemeente niet op alle onderdelen controleren.

De gemeente controleert wel of Raster binnen het budget gebleven, de jaarrekening en of haar prestatieafspraken nakomt. In de onderzoeksperiode betreffen prestatieafspraken het aantal uren inzet en op sommige onderdelen het aantal activiteiten en deelnemers hieraan.

Conclusie

De gemeente controleert. De controle wordt belemmerd omdat de richtlijnen uit de subsidieverordening niet allemaal zijn nageleefd. De financiële verantwoordingsinformatie is op orde en wordt gecontroleerd, dit geldt ook voor het aantal uren inzet.

Tot de komst van accountmanager (2003) was de inhoudelijke en financiële controle onduidelijk en belegd bij verschillende beleidsmedewerkers. Dit betekent een duidelijke verbetering, omdat hiermee de controle vanaf 2003 centraal belegd is bij de accountmanager; hij is verantwoordelijk voor de inhoudelijke en financiële controle.

Het bedrijfsbureau wordt ad hoc om advies gevraagd. Er is geen sprake van gestructureerde en uniforme controle en samenwerking. Zie ook hoofdstuk 2. Ook zijn zoals aangehaald in paragraaf 4.8 en 4.10 geen consequenties gesteld aan het niet naleven van gemaakte afspraken. Hooguit vormt dit aanleiding voor nader overleg.

De gemeente kan op basis van deze informatie niet controleren en/of beoordelen of de subsidie doelmatig en doeltreffend is besteed en op welke wijze de subsidie heeft bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Dit gegeven bepaalt grotendeels de wijze waarop de Raad zijn controlerende rol kan vervullen.

In de volgende paragraaf gaan we op het instrumentarium waarover Deventer beschikt.

4.17 INSTRUMENTARIUM SUBSIDIEBELEID

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

Instrumentarium (verder invullen)

Instrumenten	Stand van zaken	Omschrijving
Algemene subsidieverordening	Aanwezig	De nieuwe subsidieverordening is per 7 juli 2005 ingegaan.
AO beschrijving van het subsidieproces.		Het subsidieproces in Deventer is niet op schrift gesteld. Een AO betreft een beschrijving van taken en bevoegdheden van betrokkenen bij het subsidieproces. In de AO beschrijving is aangegeven, welke activiteiten (processtappen) door welke betrokkene(n) wordt uitgevoerd. Een beschrijving van de taken en bevoegdheden per betrokkene in het subsidie proces is niet aanwezig.
Gemeentebrede standaardformats	In ontwikkeling	Formats voor bijvoorbeeld: <ol style="list-style-type: none"> 1. Subsidieaanvragen 2. De uitvoeringsovereenkomst 3. tussentijdse rapportages 4. verantwoordingsinformatie
Accountantsprotocol	Afwezig	Een protocol waarin is beschreven naar welke onderdelen de accountant specifiek kijkt.
Productdefinities	In ontwikkeling	De gemeente Deventer en Raster werken nog niet met producten. Zij zijn in het kader van het WIIL-project wel hiermee bezig en dit wordt in 2007 geëffectueerd.
Kostprijsberekeningsystematiek	In ontwikkeling	De gemeente Deventer werkt (nog) niet met een kostprijsberekeningsystematiek.
Reglement sanctionering:		Een reglement (uitwerking van de subsidieverordening) waarin is beschreven wanneer en hoe de gemeente een instelling afrekent bij over- en/of onderproductie.
Subsidievolgsysteem:	Operationeel sinds 01-10-2005 ¹⁷	Digitaal systeem waarin wordt ingevoerd welke instelling welke subsidie toegekend heeft gekregen, hoeveel er wanneer is uitgekeerd (voorgeschoten), of de subsidie ook is vastgesteld. In uitgebreide versie ook of aanvraag is binnengekomen, beschikking afgegeven, verantwoordingsinformatie binnen is, vaststellende beschikking is afgegeven, etc. Bij voorkeur een piepsysteem: signaleert wanneer informatie te laat binnenkomt.
Handboek subsidies		Deventer beschikt niet over het Handboek Subsidies in tegenstelling tot andere gemeenten. Een handboek subsidies bevat bijvoorbeeld de subsidieverordening, een AO-

- ¹⁷ Ten tijde van het onderzoek waren een groot aantal gesprekspartners niet op de hoogte van het subsidievolgsysteem en de modelbeschikkingen voor subsidieverlening- en vaststelling.

		beschrijving waarin het proces van verlenen (in eerste instantie toewijzen, vooraf) en vaststellen (definitief toewijzen, achteraf) is beschreven en bevat bijvoorbeeld checklists. Een AO-beschrijving beschrijft de procesgang. Hierin wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het draagt bij aan een duidelijke rolverdeling binnen de gemeente en aan een uniform subsidieproces. Daarnaast kan het handboek checklists en standaarddocumenten bevatten. Zie hiervoor checklists en standaarddocumenten.
Protos	Aanwezig	Procesgang waarin de administratieve stappen van het subsidieproces is beschreven. Uit gesprekken bleek niet dat de relevante beleidsmedewerkers dit document kenden en hiermee werken.

Instrumenten	Stand van zaken	Omschrijving
Checklists	In ontwikkeling	Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> • Een checklist waarin is opgenomen waaraan een subsidieaanvraag of verantwoording moet voldoen • Een checklist waarin staat opgenomen welke documenten een subsidiedossier moet bevatten
Dossierbeheer	Invoeringsfase	Het subsidievolgsysteem en de checklists zouden ook een oplossing kunnen zijn voor een ander probleem. Wij hebben vastgesteld dat dossiervorming niet systematisch plaatsvindt. Het gemeentelijk dossier van Raster is niet compleet. Er ontbreken belangrijke documenten en ook andere documenten zijn niet aanwezig. MARAPS en gespreksnotities bijvoorbeeld zijn niet in het dossier te vinden, zelfs de meest voor de hand liggende documenten waren niet één twee drie boven tafel te krijgen. Er is nu ook geen checklist van wat er wel en niet in een dossier behoort. In het subsidievolgsysteem zou dit opgenomen kunnen worden, inclusief signaleringssysteem (dat waarschuwt indien documenten ontbreken die er wel in zouden moeten zitten).
MARAPS	Aanwezig	
Inhoudelijke indicatoren	Afwezig	Indicatoren op basis waarvan de gemeente kan monitoren wat de bijdrage is van de uitvoering van Raster aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en effecten.
Kwaliteitsindicatoren inhoudelijke controle	Afwezig	Wat nog ontbreekt, is een systeem dat de inhoudelijke controle (is er geleverd wat er geleverd moest worden) bevordert. Er is in slechts beperkte mate (informeel) een richtlijn voor Raster over de wijze waarop zij hun verantwoordingsinformatie dienen aan te bieden.
Subsidiecoördinator	Afwezig	Een ambtenaar die beschikt over alle kennis en expertise op het gebied van subsidies en die zorg draagt voor de professionalisering en uniformeren van het subsidieproces. Hij ontvangt alle subsidieaanvragen en verantwoordingsinformatie en controleert deze op rechtmatigheid en volledigheid voordat het wordt doorgegeven aan de betreffende accountmanager.

We moeten vaststellen dat bij de gemeente Deventer in de relatie tot Raster een behoorlijk aantal belangrijke instrumenten ter ondersteuning van het subsidieproces (nog) afwezig is. Wij zijn van mening dat de ontwikkeling en toepassing hiervan het subsidieproces van de gemeente zowel doeltreffender als doelmatiger zullen maken. We zien hier echter een positieve ontwikkeling en een aantal instrumenten is in ontwikkeling.

4.18 CONCLUSIE ALGEMEEN

Op basis van het onderzoek naar de rechtmatigheid wordt geconcludeerd dat de subsidieverordening op een groot aantal punten niet is nageleefd (paragraaf 4.2).

Doelmatig en doeltreffend samenspel in het subsidiebeleid (BCF) heeft betrekking op de taak- en verantwoordingsverdeling en de uitvoering hiervan door politiek, ambtelijk apparaat en Raster. De taak- en verantwoordelijkheidverdeling is in principe helder. Essentieel is de kwaliteit van de uitvoering; de stappen van BCF zijn als schakels. Indien de verantwoordelijke partij voor stap 1 van het BCF-proces dit kwalitatief niet goed invult, werkt dit belemmerend voor de partij die op basis van stap 1 stap 2 moet uitvoeren. In hoofdstuk 2 staat beschreven dat Berenschot een serieus probleem ziet indien op de volgende onderdelen de praktijk en theorie van BCF uiteenlopen:

Stap 2: Hoofdpijnen van beleid.

Stap 7: Vastleggen van meetbare en concrete afspraken.

Stap 10: Verantwoording.

Stap 11: Controle en evaluatie.

Uit de BCF-analyse blijkt dat deze vier stappen in theorie en praktijk niet overeenkomen. De taken en verantwoordelijkheden van de drie partijen (politiek, ambtelijk apparaat, Raster) bij BCF zijn niet adequaat uitgevoerd. Dat wil zeggen tijdig, volledig en met voldoende kwaliteit zodat de subsidie doelmatig en doeltreffend wordt besteed.

Voor stap 2 geldt dat de hoofdpijnen van beleid (het beleidskader) niet helder zijn (is). Een helder kader bestaat uit een duidelijke bestuurlijke visie die vertaald is in helder, samenhangend beleid en bevat meetbare doelstellingen.

Voor stap 7 geldt dat er geen sprake is van resultaatgerichte afspraken (SMART). Er is een positieve ontwikkeling te zien, maar de afspraken zijn nog onvoldoende SMART.

Voor stap 7 geldt dat Raster verantwoording aflegt. De wijze waarop is niet conform de subsidieverordening. Doordat stap 2 en 7 niet goed zijn uitgevoerd, is het voor Raster moeilijk, al dan niet onmogelijk om dit goed uit te voeren.

De controle en evaluatie (stap 7) is onvoldoende. De subsidieverordening wordt niet nageleefd. En doordat stap 2 en 3 kwalitatief onvoldoende zijn, is het bijna onmogelijk om controle goed uit te voeren. De gemeente heeft vanaf 2003 stappen in de goede richting gezet, maar de inrichting van het subsidieproces is nog onvoldoende.

De taken en verantwoordelijkheden van de Raad in deze vier cruciale stappen worden besproken in het volgende hoofdstuk.

5. ROL VAN DE RAAD

5.1 INLEIDING

Hoofdstuk 4 heeft de taken en verantwoordelijkheden van de drie hoofdrolspelers (politiek, ambtelijk apparaat, Raster) in het BCF-proces beschreven. De conclusie was dat de taken en verantwoordelijkheden in principe helder zijn, maar dat de kwaliteit van de uitvoering op vier cruciale punten onvoldoende is.

Dit hoofdstuk gaat in op de rol van de Raad in het subsidieproces. De rol van de Raad concentreert zich op twee punten in het subsidieproces. Deze twee punten zijn twee van de cruciale momenten:

- Stap 2: Het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid, prioriteiten en budget (kaderstellende rol)
- Stap 7: Beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verstrekte subsidie (controleerende rol)

Het vorige hoofdstuk heeft laten zien dat zowel stap 2 en stap 11 onvoldoende zijn ingevuld. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan en hierbij zijn de volgende criteria aangelegd:

- Invulling kaderstellende rol: hoe duidelijker de gestelde kaders zijn des te doeltreffender en doelmatiger vindt besteding van middelen plaats
- Controleerende rol: Hoe duidelijker de Raad zicht heeft op de resultaten die moeten bijdragen aan het realiseren van de door hen vastgestelde kaders (geformuleerd maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen) des te doelmatiger en doeltreffender worden subsidies ingezet. Dit betekent dat er terugkoppeling van de resultaten plaats moet vinden naar de Raad
- Hoe duidelijker de taakverdeling (ten aanzien van subsidieverlening, het maken van beleid en het controleren van de prestaties van Raster) tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie (Raad, College en ambtenaren) des te doeltreffender en doelmatiger vindt besteding van middelen plaats

Per criteria behandelt dit hoofdstuk:

- De norm; hoe het zou moeten verlopen
- De situatie in Deventer
- Conclusie

5.2 KADERSTELLEDE ROL

Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarbinnen het College te werk gaat. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering vanuit de Raad aan het College. De kaders die de Raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het College een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt.

Kortom, kaderstelling is in principe een opdrachtformulering aan het College. De meeste Raadsleden zullen de term opdrachtformulering zo opvatten dat deze betrekking heeft op inhoudelijke onderwerpen. Zo opgevat, is het begrip kaderstelling niet nieuw met de komst van het dualisme. Immers, College- en/of raadsprogramma's waren altijd al kaderstellend.

Een Raad kan echter ook procedurele randvoorwaarden stellen. Bijvoorbeeld voor de manier waarop raadsvoorstellen worden opgesteld en uitgewerkt. Dit betreft de wijze waarop informatie wordt gepresenteerd en wanneer en hoe de Raad in het proces wordt betrokken.

Over welke instrumenten beschikt de Raad om in de praktijk kaders te geven? Voorbeelden van de belangrijkste instrumenten van de Raad kunnen zijn:

- Kaderstellende start- of beleidsnotities: hiermee stelt de Raad voor een specifiek beleidsthema de inhoudelijke en procedurele kaders vast waarbinnen het College moet opereren. Bijvoorbeeld een notitie over de rol van de Raad, het College en de ambtenaren
- Het raadsprogramma als inhoudelijk beleidskader op hoofdlijnen, al dan niet gekoppeld aan een planning in de vorm van een langetermijn agenda.
- De uitwerking van dit inhoudelijk beleidskader in financiële termen in de vorm van een programmabegroting en een voorjaarsnota.
- Verordeningen zoals de Algemene subsidieverordening
- Schriftelijk en mondeling vragenrecht, moties, amendementen, interpellaties en initiatiefvoorstellen: met deze instrumenten kan de Raad ad hoc en op elk willekeurig moment politiek bijsturen en richting geven aan de handelwijze van het College. Met andere woorden: aanvullende kaderstellende opdrachten geven aan het College.

Het initiatief tot het stellen van kaders kan zowel bij de Raad als bij het College liggen. Het kan zo zijn dat de Raad een beleidsdossier actief naar zich toetrekt en buiten het bestuur en ambtelijk apparaat om zelf aan het werk gaat (de zogenaamde actieve kaderstelling). De Raad kan ook op eigen initiatief een opdracht tot het formuleren van een kaderstellende notitie aan het College geven, waarin hij een aantal inhoudelijke en procesmatige criteria meegeeft. Ook gebeurt het dat het College het initiatief neemt en de Raad - bijvoorbeeld in een raadsconferentie en/of op basis van een startnotitie - uitnodigt tot opiniërende gedachtevorming en - in tweede instantie - tot het maken van richtinggevende keuzes. (de zogenaamde passieve kaderstelling). De mate waarin de Raad actief kaders stelt verschilt per gemeente.

Overal in Nederland ziet men wel de ontwikkeling richting een meer actieve kaderstellende rol van de Raad. Hierbij dient tegelijkertijd opgemerkt te worden dat het nog overal een worsteling is.

Situatie Deventer

De Raad kon goed aangeven in welke nota's het beleid (de kaders) staan verwoord voor het welzijnsbeleid. De volgende documenten werden genoemd: Kinderopvang, Nota Jeugd en Jongerenwerk en Sociale Structuurvisie.¹⁸De geïnterviewde raadsleden waren vooral te spreken over de Sociale Structuurvisie. Dit is een ambitieus en kaderstellend document. Het document stijgt 'kwalitatief met kop en schouders uit boven de andere nota's'. Echter de raadsleden geven hierbij wel de kanttekening dat de Sociale Structuurvisie abstract is. Zij hebben behoefte aan een meer concrete uitwerking hiervan. De abstractheid wordt ook onderkend door het ambtelijk apparaat. De Sociale Structuurvisie is een kadernota.

Een kadernota bevat de hoofdlijnen van beleid. In andere nota's worden deze beleidshoofdlijnen nader uitgewerkt.

De Raad typeert zichzelf als afwachtend en passief ten opzichte van het College. Dit komt tot uiting in bijvoorbeeld het proces rondom de Sociale Structuurvisie. Zij hadden om uitwerking kunnen vragen omdat de Raad het document te abstract vindt, dit is echter niet gedaan. In andere gevallen gebeurt dit soms wel. De Raad heeft het gevoel met opdrachten aan het College met 'een kluitje in het riet gestuurd te worden'. Gelijkertijd is de Raad onvoldoende daadkrachtig en maakt de Raad onvoldoende gebruik van zijn mogelijkheden. Door tijdsdruk maken raadsleden weinig tot geen gebruik van het ambtelijk apparaat. De Raad reageert in het algemeen ad hoc, discussies zijn vaak te gedetailleerd in plaats van gericht op hoofdlijnen, De Raad reageert bij incidenten, problemen of bezuinigingen.

De Raad moest in 2003 bezuinigen op de subsidie aan Raster. Raster had alleen een bezuinigingsopdracht gekregen. Vanuit de gemeente was niet aangegeven waarop Raster zou moeten bezuinigen. Raster heeft vervolgens aan de Raad gevraagd om aan te geven waarop Raster zou moeten bezuinigen. De Raad heeft dit vervolgens teruggelegd bij Raster. Raster heeft dit goed opgepakt en aan de Raad een aantal bezuinigingsmogelijkheden gepresenteerd. De Raad was hierover tevreden en heeft op basis van dit voorstel een keuze gemaakt. Het College was niet in staat om aan de Raad keuzemogelijkheden voor te leggen. De Raad geeft aan dat de taak die Raster op zich heeft genomen (keuzemogelijkheden voorleggen) een taak voor het college was.

De Raad geeft aan behoefte te hebben aan concretere kaders (doelstellingen en maatschappelijke effecten) en instrumenten opdat hij de voortgang op het behalen van gemeentelijke doelstellingen en maatschappelijke effecten kan monitoren. De Raad geeft aan meer te willen sturen. De Sociale Structuurvisie was bijvoorbeeld

¹⁸ De uitwerking van het de Sociale Structuurvisie (het Sociaal Programma) werd niet genoemd.

voor de Raad onvoldoende richtinggevend om op basis van dit document besluiten te kunnen nemen over de eerder besproken bezuiniging.

De Raad geeft aan dat bijvoorbeeld de Programmabegroting meer voldoet als sturingsinstrument dan de Sociale Structuurvisie. De Programmabegroting bevat belangrijke thema's van de Raad. Doordat de Raad thema's terugziet in de Programmabegroting én deze meer concrete doelstellingen bevat, ervaart het ambtelijk apparaat en het College dat de Raad meer betrokken en proactiever is sinds de invoering van de Programmabegroting. Ondanks deze relatieve tevredenheid ligt hier nog een uitdaging; de Raad geeft aan dat de Programmabegroting concreter moet. Niet onbelangrijk is het feit dat raadsleden opmerken dat sturen en kaders stellen op het gebied van welzijn lastiger is dan op andere beleidsterreinen. Dit kan betekenen dat de invulling van de kaderstellende rol van de Raad op het terrein van welzijn achterloopt op andere terreinen¹⁹.

Naast de behoefte aan een concreter kader geeft de Raad aan onvoldoende zicht te hebben op de procedurele kaderstelling; op welke momenten in de beleidsvorming mag en kan de Raad invloed uitoefenen en op welke wijze. De Raad heeft het gevoel dat het College hem te laat betreft bij de beleidsvorming en daardoor onvoldoende beïnvloedings- en keuzemogelijkheden heeft.

Op basis van de interviews en documentenanalyse wordt geconstateerd dat in de oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken de Raad niet het initiatief neemt. De Raad beschikt bijvoorbeeld niet over een strategische prioriteitenlijst, die zijn agenda bepaalt. Hij volgt hierin de aanbrenge van onderwerpen en stukken door het College. Het College agendeert, de Raad reageert. De rol van de Raad is te typeren als volgzzaam.

Raadsleden geven aan dat zij in raadsstukken in het algemeen geconfronteerd worden met kant en klare nota's. Zij worden gevraagd in te stemmen met het standpunt van het College. Aan de Raad worden slechts zeer zelden *keuzes* voorgelegd. Een positieve uitzondering was bijvoorbeeld de kaderstelling ten aanzien van de Wmo. Het college en het ambtelijk apparaat wilden in de commissie een nota over de Wmo bespreken aan de hand van discussiestellingen. Dit voorstel is door ingrijpen van het presidium aangepast omdat door de voorgestelde procedure geen goede kaderstelling mogelijk was. De gegeven richting van de Wmo is vervolgens besproken aan de hand van 4 scenario's waaruit de Raad kon kiezen. Een aantal raadsleden gaf aan moeite te hebben met deze werkwijze. Zij vonden het werken met scenario's niet duidelijk, maar de meeste raadsleden vonden het juist prettig al gaven ze aan dat de instructies onduidelijk waren.

¹⁹ Dit onderzoek beperkt zich tot de rol van de Raad op het terrein van Welzijnsbeleid, dat relevant is voor Raster.

5.3 CONTROLERENDE ROL

Norm

In het kader van de controlerende rol van de Raad dient het college verantwoording af te leggen aan de Raad over de uitvoering van gemeentelijke taken. Vervolgens heeft de Raad een helder kader (beleidsdoelen en effecten) nodig om de controlerende functie uit te kunnen oefenen. Hoe duidelijker de verantwoordingsinformatie en het kader, hoe beter de controle.

Tegelijkertijd moet de Raad zicht hebben op de resultaten die moeten bijdragen aan het realiseren van de door hem vastgestelde kaders. Hierdoor kunnen subsidies doelmatiger en doeltreffender worden ingezet. Dit betekent dat prestatieafspraken met Raster moet leiden tot een inhoudelijke rapportage. Deze rapportage moet op geaggregeerd niveau naar de Raad zodat hij een oordeel kan geven over de met behulp van subsidie gerealiseerde beleidsdoelen. De verhouding en de wijze waarop de Raad zijn controlerende rol invult is afhankelijk van de informatie die hij krijgt aangereikt, de mate van pro-activiteit van de Raad en de cultuur binnen een gemeente. In hoeverre geeft de Raad speelruimte en in hoeverre pakt het College deze ruimte ook?

Situatie Deventer

In de ASV van de gemeente staat dat 'de Raad verstrekt bij de vaststelling van de gemeentebegroting op aanvraag subsidie aan instellingen (in dit geval Raster) en toetst daarbij of de met de subsidie te realiseren resultaten passen binnen het door de Raad geformuleerde beleid'.

Dit betekent dat de rol van Raad in de ASV (2000) is vastgelegd. De informatie die daarvoor nodig is moet de Raad ontvangen via het College. Uit het onderzoek blijkt niet dat de Raad deze toetsende rol heeft vervuld.

De Raad is afwachtend en stuurt het college niet op zodanige wijze aan dat hij zijn controlerende rol kan vervullen. De Raad geeft namelijk aan onvoldoende informatie te ontvangen om de realisatie van de te bereiken beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten te kunnen monitoren of kunnen beoordelen. Dit is niet raar, want deze informatie is grotendeels ook niet voorhanden (zie hoofdstuk 4). Ten eerste omdat het beleidskader niet zo is ingericht dat beleidsdoelen en maatschappelijke effecten gemonitord kunnen worden. Ten gevolge van dit is de koppeling tussen beleid en uitvoering wel geprobeerd te leggen door Raster, maar niet concreet genoeg. Ten derde zijn de prestatieafspraken met Raster op een dermate laag niveau gemaakt dat de Raad niet kan volgen en/of beoordelen hoe de subsidie heeft bijgedragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. De Raad heeft de wijze waarop hij over de uitvoering en het resultaat van de verstrekte subsidies aan Raster geïnformeerd wil worden niet duidelijk geformuleerd en hier dus ook niet op gestuurd.

In Deventer spreken de Raad en het College over een 'consensuscultuur', wat het meest duidelijk blijkt uit de passieve kaderstellende rol van de Raad. Dit komt ook tot uiting in het niet daadkrachtige aanspreken van het College op haar

taken en verplichtingen richting de Raad. Dit geldt ook voor de controlerende rol. De Raad heeft onvoldoende zicht op de resultaten, maar spreekt het College hier vervolgens ook niet daadkrachtig op aan om dit te veranderen. Bijvoorbeeld het BCF-traject dat ondermeer is gestart om meer zicht te krijgen op de prestaties en de relatie tussen middelen en prestaties. De Raad heeft niet duidelijk geformuleerd op welke wijze hij hierover geïnformeerd wil worden en hierop gestuurd.

De Raad en College werken behoorlijk monistisch op het terrein van Welzijn. Raadsleden, wethouders en ambtenaren geven aan dat voor de invoering van het dualisme wethouders meer gebruik maakten van de expertise van ambtenaren tijdens raadsbijeenkomsten. Na het dualisme gebeurt dit in veel mindere mate. Voor het gevoel van de Raad en de wethouders wordt dit veroorzaakt door het feit dat wethouders zich meer willen/moeten profileren en dientengevolge minder geneigd zijn om ambtenaren mee te brengen. De wethouder ervaart dat raadsleden hem soms overvallen met kritische en vooral gedetailleerde vragen over de uitvoering. Dit leidt af van de kern van de zaak, informatie op hoofdlijnen. Sturen op hoofdlijnen is de taak van de Raad en niet het sturen op details.

5.4 CONCLUSIE

De Raad heeft zijn kaderstellende en controlerende rol bij het subsidiebeleid op het gebied van Raster onvoldoende ingevuld. De Raad is zich daar ook van bewust, maar geeft aan dat het hem ontbreekt aan tijd en mogelijkheden om de benodigde verbeteringen in zijn rol te realiseren. De Raad heeft volop gelegenheid haar invloed te doen gelden bij stap 2: het vaststellen van de hoofdlijnen en prioriteiten en bij het vaststellen van het budget.

Aan het eind van de beleids- en uitvoeringscyclus (stap 11) beoordeelt de Raad de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidies. Bij de invulling van deze belangrijke momenten zal de Raad gevoed moeten worden met toegesneden en toegankelijke informatie om tot kaderstelling te komen en om de doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen beoordelen.

Stap 2 (het vaststellen van hoofdlijnen en prioriteiten en budget) is in het samenspel tussen Raad, College en ambtelijk apparaat uitgevoerd. De kwaliteit hiervan is onvoldoende om doelmatig en doeltreffend subsidies te besteden. De Raad heeft niet concreet (Programmabegroting, Sociale Structuurvisie) aangegeven welke effecten hij in de samenleving wil realiseren. Dit heeft effect op de controlerende rol van de Raad. Want een controleerbaar subsidiebeleid kan alleen als de Raad helder heeft aangegeven wat hij wil. Het is in de onderzoeksperiode namelijk niet mogelijk om te controleren of de verstrekte subsidies bijgedragen hebben aan de gewenste maatschappelijke effecten en het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

De rol (taken en verantwoordelijkheden) die de verschillende partijen moeten spelen in het subsidieproces (hoofdstuk 4) is in principe duidelijk, maar niet vastgesteld. De verwachtingen over en weer over de kwaliteit hiervan is niet uitgesproken, terwijl de uitvoering bepalend is voor het resultaat.

6. KOSTPRIJSMODEL EN PRIJS-KWALITEITVERHOUDING

6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële planning, sturing en verantwoording in de subsidierelatie tussen de gemeenten en Raster. Hierbij is gekeken naar de doelmatigheid van de inzet van middelen door Raster voor wat betreft de gesubsidieerde activiteiten.

Hierbij speelt de financiële component een belangrijke rol. Dit geldt in nog sterkere mate voor de door de gemeente Deventer aangegeven subvragen:

- Is de inzet van middelen ‘aanvaardbaar’ in relatie tot de gerealiseerde resultaten (prijs-kwaliteitverhouding)?
- Op welke wijze is prijs-prestatieverhouding bepaald?

Op deze vragen gaat dit hoofdstuk in.

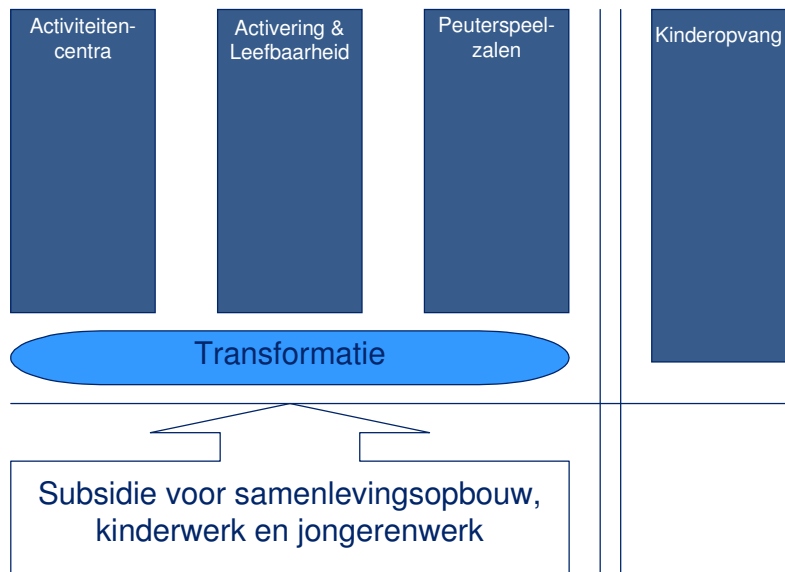
6.2 KOPPELING MIDDELEN AAN ACTIVITEITEN

In de onderzoeksperiode heeft Raster in hoofdlijn dezelfde productgroepen omschreven:

- Activiteitencentra
- Activering en Leefbaarheid
- Peuterspeelzalen

Deze productgroepen werden in de begroting en jaarrekening van de gemeente Deventer via de producten ‘*samenlevingsopbouw, kinderkwerk en jongerenwerk*’ en later ‘*Accommodatiebeheer, Jeugd en vrije tijd, Leefbaarheid*’ gesubsidieerd. Omdat de terminologieën van Raster en de gemeente niet overeen komen, vertaalt Raster (in overeenstemming met de gemeente) de subsidiebedragen naar de productgroepen.

In onderstaande figuur wordt dit aangegeven.



De geldstromen, financiële planning en verantwoording van de gesubsidieerde activiteiten worden door Raster strikt gescheiden van het private product kinderopvang.

In het verleden (eind vorige eeuw) is met de gemeente afgesproken, dat het de direct productgebonden kosten (voor instandhouding) van Raster twintig procent van de totale kosten mogen bedragen. In de kostprijsopbouw omvatten de indirecte kosten (centraal bureau en productgroepoverhead) nog altijd ongeveer 20% van de totale kosten.

6.3 KOSTPRIJSMODEL RASTER

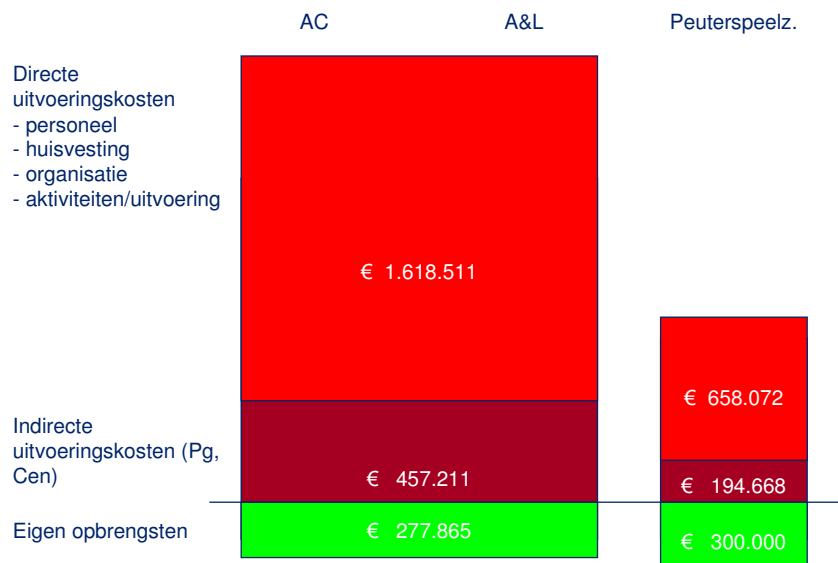
De kostprijs voor de producten van Raster is opgebouwd uit de volgende componenten:

- Directe uitvoeringskosten, zoals
 - Personeelskosten
 - Huisvesting
 - Organisatiekosten
 - Activiteiten/uitvoering
- Indirecte uitvoeringskosten, onderscheiden in
 - Productgroepkosten
 - Centraal bureaunkosten

Daarnaast worden eigen opbrengsten gegenereerd. In de bijlage is een voorbeeldberekening van de kostprijsberekening opgenomen.

Er is één opmerking bij de opzet van het kostprijsmodel. De term directe uitvoeringskosten is relatief. Onder de directe uitvoeringskosten vallen ook diverse overheadposten (zoals de organisatiekosten en de huisvesting, kosten voor werving en selectie), die echter wel direct aan de primaire producten zijn toe te rekenen, maar die op zichzelf indirect zijn. Als dit wordt gerealiseerd, kan de kostprijsopbouw logisch en transparant worden genoemd.

In onderstaand schema is het kostprijsmodel schematisch weergegeven²⁰.



6.4 PRIJS-KWALITEITVERHOUDING

Voor wat betreft de prijs-kwaliteitverhouding is de relatieve omvang van de overhead van Raster een goede indicator. Hieronder wordt ingegaan op een aantal indicatoren voor de doelmatigheid in de bedrijfsvoering van Raster. Hierbij wordt gebruik gemaakt van elementen uit eerder onderzoek van Berenschot naar de omvang van de overhead bij 93 welzijnsinstellingen in Nederland.

6.4.1 Definitie van overhead

De definitie van overhead verschilt per organisatie. In dit onderzoek rekenen wordt tot 'overhead' alle centrale en decentrale afdelingen van de volgende functies gerekend:

1. Personeel en Organisatie
2. Automatisering
3. Marketing, communicatie en kwaliteitszorg
4. Financiële en salarisadministratie
5. Directievoering, management en bestuur

²⁰ Bron: Offerte BCF 2006 Raster Welzijnsgroep.

6. Facilitaire dienst
7. Secretariaten in het 'primaire proces'

Bij elk van deze afdelingen gaat het om de volgende kosten:

- Salariskosten (inclusief sociale lasten en overige personele lasten)
- Kosten van uitbesteding van activiteiten en inhuur van personeel
- Materiële kosten
- Huisvestingskosten

6.4.2 Verhouding overhead tot primair proces

Vanuit de optiek van Berenschot dient de overhead van een organisatie in verhouding te staan tot de omvang van het primaire proces ('de uitvoering'). Berenschot drukt de omvang van de overhead in deze rapportage dan ook steeds uit als percentage van de omvang van de organisatie als geheel (inclusief I&D-medewerkers²¹). Het aantal formatieplaatsen wordt als meeteenheid gehanteerd.

6.4.3 Omvang van de organisatie

Berenschot hanteert de volgende indeling van welzijnsorganisaties in grootteklassen, waarbij telkens het aantal welzijnsorganisaties per grootteklasse is aangegeven.

- A. Welzijnsorganisaties met een omvang van minder dan 30 fte. (n = 27)
- B. Welzijnsorganisaties met een omvang tussen de 30 en 100 fte. (n = 40)
- C. Welzijnsorganisaties met een omvang van meer dan 100 fte. (n = 26)

De formatie van de Raster bedraagt in totaal 220,8 fte., waarvan 16,29 fte. bij de stafafdelingen (het centraal bureau) werkzaam is. Berenschot vergelijkt Raster dan ook met de categorie C van grootste instellingen in de benchmarkgroep.

6.4.4 Omvang regulier overheadpersoneel.

Berenschot concludeert dat Raster, vergeleken met andere welzijnsorganisaties van soortgelijke omvang, een relatief klein percentage overheadpersoneel met een regulier dienstverband heeft. Deze groep is de belangrijkste kostenpost, aangezien de salarislasten van regulier personeel hoger zijn dan van WSW'ers, banenpoolers en ID-medewerkers.

²¹ Wij rekenen de I&D-medewerkers mee bij het bepalen van de omvang van de organisatie als geheel. Dit omdat de omvang van de organisatie als geheel bepalend is voor de werklast van de overheadafdelingen.

6.4.5 Omvang per functie

In de volgende tabel is aangegeven hoe elk van de overheadcomponenten bij Raster welzijnsorganisatie zich verhoudt tot die van andere welzijnsorganisaties van soortgelijke omvang. Dit is beperkt tot het personeel met een regulier dienstverband.

	Oordeel over de omvang van de overheadcomponenten van Raster, vergeleken met andere welzijnsorganisaties van soortgelijke omvang
1. Personeel en Organisatie	Lager dan gemiddeld
2. Automatisering	Ongeveer gemiddeld
3. Marketing, communicatie en kwaliteitszorg	Ongeveer gemiddeld
4. Financiële en salarisadministratie	Veel lager dan gemiddeld
5. Directievoering, management en bestuur	Veel lager dan gemiddeld
6. Facilitaire dienst	Lager dan gemiddeld
7. Secretariaten 'primaire proces'	Veel lager dan gemiddeld

6.4.6 Overige relevante aspecten met betrekking tot de overhead

Daarnaast is nog een aantal andere aspecten van belang met betrekking tot de omvang en inrichting van de overhead van welzijnsorganisaties. De volgende tabel gaat in op de belangrijkste hiervan.

Aspect	Opvallende aspecten bij Raster, vergeleken met andere welzijnsorganisaties van soortgelijke omvang
De gemiddelde salarislasten (inclusief sociale lasten en overige personele lasten) per fte	Ongeveer gemiddeld
De totale kosten van uitbesteding	Lager dan gemiddeld
De totale overige materiële lasten	Ongeveer gemiddeld
De huisvestingskosten per fte	Hoger dan gemiddeld
Verhouding tussen centrale en decentrale overhead	Lager dan gemiddeld

De huisvestingskosten betreffen de huisvestingskosten van het centraal bureau. In het centraal zijn de ondersteunende afdelingen ondergebracht. Echter, bij Raster maken naast de ondersteunende afdelingen ook enkele tientallen medewerkers uit het primaire proces gebruik van werkplekken bij het centraal bureau. Raster heeft geen onderscheid gemaakt tussen de huisvestingskosten voor de ondersteunende afdelingen en de medewerkers uit het primaire proces. Hierdoor komen de huisvestingskosten per fte hoger uit in vergelijking met andere welzijnsinstellingen. De

vergeleken welzijninstellingen hebben alleen de huisvestingskosten opgenomen die van toepassing zijn op de ondersteunende afdelingen.

In bijlage 3 is het vergelijkende cijfermateriaal opgenomen en in bijlage 4 de door Raster ingevulde vragenlijst.

6.4.7 Conclusies over de benchmark

Uit het benchmarkonderzoek van Berenschot blijkt, dat de overhead van Raster Welzijnsgroep laag is te noemen ten opzichte van vergelijkbare organisaties. Raster heeft aangegeven, dat de centrale overheadkosten 13% van de totale kosten van Raster bedragen en dat de centrale formatie 7,3% van de totale formatie omvat.

Maar ook heeft zij aangegeven dat de verhouding tussen de centrale en decentrale overhead en ondersteuning als volgt is:

Centrale overhead en ondersteuning:	54 %
<u>Decentrale overhead en ondersteuning</u>	<u>46 %</u>
Totaal	100%

Dit zou betekenen dat 6,2% van de totale formatie van Raster nog als decentrale overhead kan worden aangemerkt. Indien wij deze decentrale overhead zouden meenemen in de vergelijking, zou de omvang van de overhead van Raster nog altijd onder het gemiddelde van de groep Welzijnsinstellingen uitkomen (13,5% tegenover 16,8% gemiddeld in de grootteklasse).

6.4.8 Bezetting van de accommodaties

Op basis van de rapportage 2004 heeft Raster de volgende bezetting verantwoord aan de gemeente:

Activiteitencentrum	Bezoekers	Bezettingspercentage
De Bron	24.005	38,41%
De Elegast	44.625	35,26%
De Fontein	36.026	38,06%
De Lantaarn	12.906	33,05%
De Polakkers	26.065	31,33%
De Venen	32.731	16,17%
De Zandbank	3.340	7,42%
Het Enkhuis	11.088	18,03%
Het Haarhuis	7.749	25,61%
De Voorstad	19.342	34,86%

De bezoekersaantallen zijn geteld, inclusief herhalingsbezoeken. Het bezettingspercentage wordt berekend op basis van dagdelen. Bijvoorbeeld: een dag bestaat

uit drie dagdelen: 's morgens, 's middags en 's avonds. Als een ruimte voor een uur wordt gebruikt, betekent dit voor deze locatie op deze dag een bezetting van 33,3%. Raster is thans in gesprek met de gemeente over de lage bezetting van locatie De Zandbank.

6.4.9 Verhouding professionals – vrijwilligers

Het aantal vrijwilligers bij Raster is onbekend. Op basis van onderzoek bij verschillende instellingen constateren we dat welzijnsinstellingen gemiddeld werkt met drie vrijwilligers per fte. Raster heeft 334 medewerkers en 220 fte. 180-190 personen werken in de kinderopvang en in de kinderopvang wordt niet gewerkt met vrijwilligers en bij de petuerspeelzalen weinig. Vrijwilligers worden ingezet voor het agogische werk in de wijken. Doordat het aantal vrijwilligers bij Raster onbekend is, is niet mogelijk een vergelijking te maken.

6.5 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is een oordeel over de kostprijsopbouw van de producten van Raster gegeven en een overzicht gegeven van de indicatoren die iets zeggen over de doelmatigheid van de middeleninzet van Raster op de gesubsidieerde activiteiten.

Voor wat betreft de opbouw van het kostprijsmodel. Op zichzelf zit deze logisch in elkaar, met uitzondering van de directe uitvoeringskosten. Onder de term 'directe uitvoeringskosten' vallen ook diverse overheadposten (zoals de organisatiekosten en de huisvesting, kosten voor werving en selectie), die echter wel direct aan de primaire producten zijn toe te rekenen, maar die op zichzelf indirect zijn. Dit kan mogelijk tot verwarring leiden, tenzij de grondslagen voor de overheaddoorbelasting helder zijn en met de gemeente zijn gecommuniceerd. Als dit wordt gerealiseerd, kan de kostprijsopbouw logisch en transparant worden genoemd.

Conclusie is dat de inzet van middelen aanvaardbaar zijn in relatie tot de gerealiseerde resultaten (prijs-kwaliteitverhouding). Zoals eerder is aangegeven, wordt op de meting en verantwoording van de producten van Raster in de uitvoeringsovereenkomsten (van met name 2004 en 2005 steeds specifiekere eisen gesteld. De gemeente heeft daarmee geborgd, dat zij verantwoordingsinformatie ontvangt van Raster over de output op de indicatoren waarop zij beleidsmatig stuurt. Tegelijkertijd heeft Berenschot na toetsing op verschillende bedrijfseconomische indicatoren gezien, dat de inzet van de middelen doelmatig verloopt, zoals blijkt uit de benchmark. De omvang van de overhead is bijna over de gehele linie lager dan gemiddeld, net als inhuur van externe capaciteit. Alleen de huisvestingskosten zijn hoger dan gemiddeld.

BIJLAGE 1
VERANTWOORDELIJKHEDEN POLITIEK, AMBTELIJK APPARAAT EN
RASTER IN HET SUBSIDIEPROCES

DE GEMEENTE (POLITIEK) IS VERANTWOORDELIJK VOOR

- Het vaststellen van de te verwachten resultaten en effecten van het werk. Deze worden uitgedrukt in politieke issues en beleidsdoelen (stap 1)
- Het vaststellen van de omgevingsanalyse (stap 2)
- Het vaststellen van de opdrachtformulering (stap 3)
- Het afgeven van beschikkingen (stappen 6 en 10)

DE GEMEENTE (AMBTELIJK) IS VERANTWOORDELIJK VOOR

- De beleidsvoorbereiding (stappen 1, 2 en 3)
- Het voeren van de regie over de omgevingsanalyse (stap 2)
- De beoordeling van offertes (stap 5)
- Het opstellen van het contract (stap 6)
- De beoordeling en eindafrekening (stap 10)

DE ORGANISATIES ZIJN VERANTWOORDELIJK VOOR

- Het uitvoeren van marktonderzoek en het vaststellen van de eigen expertise (stap 2)
- Het opstellen van de offerte, vertellend over resultaten en tellend over de prestaties (stap 4)
- De dienstverlening aan burgers; de uitvoering van het contract (stap 7)
- Tussentijdse communicatie en bijstelling (stap 8)
- De eindrapportage (stap 9)

BIJLAGE 2
DOCUMENTENLIJST

- Raster Welzijnsgroep (2005), Signaleringsverslag 2005: Raster Welzijnsgroep productgroep AC & A&L
- Raster Welzijnsgroep (2003). Verzoek om subsidieverlening 2004. Brief 18/12/2003
- Gemeente Deventer (2004). Subsidieverlening 2004. Brief 12/03/2000
- Gemeente Deventer (2004). Uitvoeringsovereenkomst Raster 2004
- Gemeente Deventer (2002), Subsidiebeschikking 2002. Brief 11/02/2002
- Gemeente Deventer (2002), Subsidievaststelling 2002. Brief 03/05/2004
- Gemeente Deventer (2002), Subsidieverlening 2003. Brief 20/12/2002
- Gemeente Deventer (2003), Subsidieverlening 2003. Brief 20/05/2003
- Gemeente Deventer (2005), Subsidievaststelling 2003. Brief 04/03/2005
- Gemeente Deventer (2003), Uitvoeringsovereenkomst 2003 Raster Welzijns-
groep
- Raster Welzijnsgroep (2003), Resultatenrekening 2003
- Raster Welzijnsgroep (2005), Jaarverslag productgroepen AC en A&L
- Raster Welzijnsgroep (2004). Jaarrekening 2003: kinderopvang, activering & leefbaarheid, activiteitencentra, peuterspeelzalen
- Gemeente Deventer (2005), Productenraming 2005: bijlagen
- Gemeente Deventer (2002), Nota van aanbidding 2003
- Gemeente Deventer (2004), Productrekening 2003
- Gemeente Deventer (2004). Productenrekening 2003: bijlagen
- Gemeente Deventer (2004), Productenraming 2004; waarin opgenomen de meerjarenproductenraming 2004-2007
- Gemeente Deventer (2004), Productenraming 2004; bijlagen
- Gemeente Deventer (2005), Jaarverslag 2004; programmaverantwoording
- Gemeente Deventer (2005), Productenrealisatie 2004
- Gemeente Deventer (2002), Productenbegroting 2003
- Gemeente Deventer (2003), Begroting 2004-2007: waarin opgenomen de Pro-
grammabegroting 2004
- Gemeente Deventer (2002), Meerjarenbegroting 2004-2007
- Gemeente Deventer (2002), Productenbegroting 2003; bijlagen
- Gemeente Deventer (2003), Jaarverslag 2002
- Gemeente Deventer (2003), Productenrekening 2002
- Gemeente Deventer (2003), Productenrekening 2002; bijlagen

- Gemeente Deventer (2004), Bezuinigingen 2004-2000
- Gemeente Deventer (2004), Sterk in Uitvoering, Samen aan de slag in Deventer; Collegeprogramma Deventer 2005-2010
- Gemeente Deventer (2005), Begroting 2005-2008; waarin opgenomen de Programmabegroting 2005
- Gemeente Deventer (2005), Productenraming 2005; waarin opgenomen de meerjarenproductenraming 2005-2008
- Gemeente Deventer (2003). Subsidievaststelling 2001. Brief 2 september 2003
- Raster Welzijnsgroep (2002). Jaarrekening 2001
- Raster Welzijnsgroep (2002). Jaarverslag 2001: investeren in kwaliteit
- Gemeente Deventer (2002). Besprekingsverslag 4e voortgangsoverleg Raster overeenkomst 2001
- Gemeente Deventer (2001). Conceptbesprekingsverslag 4e voortgangsoverleg onderdeel leefbaarheid
- Gemeente Deventer (2001). Besprekingsverslag voorbereiding 3e voortgangsoverleg Raster
- Gemeente Deventer (2001). Besprekingsverslag voorbereiding 3e voortgangsoverleg Raster. Onderdeel activiteitencentra
- Gemeente Deventer (2001). Besprekingsverslag voorbereiding 2e voortgangsoverleg Raster. Onderdeel activiteitencentra
- Gemeente Deventer (2001). Besprekingsverslag 2e en 3e voortgangsoverleg overeenkomst 2001 Raster Welzijnsgroep
- Gemeente Deventer (2001). Besprekingsverslag overleg overeenkomst 2002
- Gemeente Deventer (2001). Besprekingsverslag overleg overeenkomst 2001
- Gemeente Deventer (2001). Aanvullende beschikking 2001
- Gemeente Deventer (2001). Subsidiebeschikking 2000
- Gemeente Deventer (2001). Subsidiebeschikking 2001
- Gemeente Deventer (2001) Activiteitenplannen 2001 en voorstel realisatie kinderwerk wijk 4. Brief 27 augustus 2001
- Gemeente Deventer (2000) Algemene Subsidieverordening Deventer 2000
- Raster welzijnsgroep (2001). Activiteitenplan Werkeenheid Leefbaarheid Deventer 2001
- Raster welzijnsgroep (2001). Activiteitenplan Werkplaats Wijkaanpak en Werken Deventer 2001
- Raster welzijnsgroep (2001). Activiteitenplan Werkeenheid Accommodatiebeheer Deventer 2001

- Raster welzijnsgroep (2001). Activiteitenplan Werkeenheid Jeugd en vrije tijd Deventer 2001
- Gemeente Deventer (2002). Subsidiebeschikking 2002
- Gemeente Deventer (2001). Besprekingsverslag overleg overeenkomst 2002
- Gemeente Deventer (2004). Subsidievaststelling 2002. Brief 3 mei 2004
- Raster Welzijnsgroep (2003). Jaarrekening 2002
- Raster Welzijnsgroep (2005). Financiële afrekening 2004
- Brief 13 juli 2005
- Raster Welzijnsgroep (2005). Jaarrekening 2004
- Gemeente Deventer (2005). Uitvoeringsovereenkomst 2005
- Gemeente Deventer (2004). Nota voor B&W; stand van zaken beleidsgestuurde contractfinanciering
- Gemeente Deventer (2002). Nota voor B&W; Stuurgroep pilot Beleidsge-
stuurde Contractfinanciering
- Gemeente Deventer (2001). Nota voor B&W; Pilot beleidsgestuurde contract-
financiering
- VNG (2002). Uitnodiging kopgroep informatievoorziening welzijn
- Interim Kader en Organisatieadvies (2002). Ontwerp Regionale Projectstruc-
tuur Project Welzijns Informatie Lokaal en Landelijk, WILL
- Ministerie van VWS (2003). Uitnodiging startbijeenkomst project WILL
- Gemeente Deventer (2005). Verslag projectgroep BCF-WILL
- Gemeente Deventer (2003). Afsprakenlijst WILL traject
- Gemeente Deventer (2003). Agenda stuurgroep BCF 1 december. Brief 28 no-
vember 2003
- Gemeente Deventer (2003). Agenda stuurgroep. Brief 23 mei 2003
- Gemeenten Deventer (2003). Agenda stuurgroep BCF. Brief 7 maart 2003
- Gemeente Deventer. Traject BCF Deventer 2001-2002
- Gemeente Deventer. BCF; handleiding bij de mallen.
- Gemeente Deventer (2004), Sociale Structuurvisie; de kracht van Deventer

DOEL IN ZICHT

REKENKAMERCOMMISSIE DEVENTER
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
IS DE SUBSIDIEVERSTREKKING IN DE
PERIODE 2001 TOT EN MET 2004 DOELMATIG,
DOELTREFFEND EN RECHTMATIG VERSTREKT
EN AANGEWEND?

Utrecht, 24 januari 2006

Drs. A. Jansen

Drs. M. ter Hedde

R. Sarizeybek

REKENKAMERCOMMISSIE DEVENTER
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
IS DE SUBSIDIEVERSTREKKING IN DE
PERIODE 2001 TOT EN MET 2004 DOELMATIG,
DOELTREFFEND EN RECHTMATIG VERSTREKT
EN AANGEWEND?

INHOUD	Blz.
1. INLEIDING.....	1
2. CONCLUSIES	2
2.1 INLEIDING	2
2.2 BEANTWOORDING HET ONDERZOEKSVRAGEN.....	2
2.3 RECHTMATIGHEID.....	3
2.4 DOELTREFFENDHEID.....	3
2.5 DOELMATIGHEID	5
2.6 ANTWOORD OP CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	6
3. AANBEVELINGEN.....	8
3.1 INLEIDING	8
3.2 VIER AANBEVELINGEN.....	8

7. INLEIDING

De Rekenkamercommissie Deventer heeft Berenschot opdracht gegeven onderzoek te doen naar de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende aansturing van Raster. Op basis van het onderzoek door Berenschot beantwoordt de Rekenkamer de volgende centrale vraag:

Is de subsidie aan Raster in de periode 2001 tot en met 2004 doelmatig, doeltreffend en rechtmatig verstrekt en aangewend?

De Rekenkamercommissie heeft vooral inzicht willen krijgen in de doelgerichtheid van het 'subsidie-instrumentarium' van de gemeente Deventer voor Raster. Dit inzicht wordt gegeven door antwoord te geven op de volgende vragen:

- Is vastgelegd welke doelstellingen zijn gerealiseerd?
- Zijn subdoelstellingen en te verwachte concrete resultaten vastgelegd?
- Is de inzet van middelen 'aanvaardbaar' in relatie tot de gerealiseerde resultaten (prijs-kwaliteitverhouding).
- Op welke wijze is prijs-prestatieverhouding bepaald?

In rapport 1 is verslag gedaan van de onderzoeks aanpak en van hetgeen dat bij dit onderzoek is aangetroffen. Rapport 1 geeft daarmee een beschrijving van de feiten die zijn geconstateerd, plus de analyse van de feiten.

In dit rapport staan de conclusie en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. De Rekenkamercommissie is tot deze conclusies gekomen op basis van het onderzoek dat is verricht door Berenschot. De conclusies hebben betrekking op het door Berenschot opgestelde onderzoekskader en de vijf onderzoeksvragen (hoofdstuk 2). Vervolgens komt de Rekenkamercommissie op basis van hoofdstuk 1 tot vier aanbevelingen (hoofdstuk 3).

8. CONCLUSIES

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geeft de Rekenkamercommissie antwoord op de vragen uit het onderzoekskader op basis van de feitenrapportage van Berenschot.. Vervolgens beantwoordt de Rekenkamercommissie de centrale onderzoeksvraag en de vier subvragen voor dit onderzoek.

Het onderzoekskader bestaat uit drie onderdelen, te weten:

- Rechtmatigheid van de subsidiering aan Raster.
- Doeltreffendheid van de subsidiering aan Raster.
- Doelmatigheid van de subsidiering aan Raster.

8.2 BEANTWOORDING HET ONDERZOEKSVRAGEN.

Hieronder is het onderzoekskader opgenomen en wordt per vraag aangegeven op welk hoofdstuk(ken) de conclusies zijn gebaseerd.

RECHTMATIGHEID	Definitie: de mate waarin de gemeente Deventer en Raster zich houden aan de wettelijke eisen van de gemeentelijke subsidieverordening en de beschikkingen.
ONDERZOEKSVRAGEN	CRITERIA
I. Komen de gemeente Deventer en Raster de subsidieverordening na?	• Hoofdstuk 4
J. Komen de gemeente en Raster de eisen uit de beschikking na?	• Hoofdstuk 4
DOELTREFFENDHEID	Definitie: de mate waarin de beleidsdoelstellingen van de gemeente daadwerkelijk worden bereikt.
ONDERZOEKSVRAGEN	CRITERIA
K. Hebben de ondernomen activiteiten bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen?	• Hoofdstuk 1
L. Heeft de inrichting van het beleidsproces bijgedragen aan het bereiken van beleidsdoelstellingen?	• Hoofdstuk 4
M. Heeft de beleidsvorming de afgelopen 4 jaar het bereiken van de beleidsdoelstellingen bevorderd?	• Hoofdstuk 2, 4, en 5
N. Heeft de Raad de afgelopen 4 jaar bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen?	• Hoofdstuk 4 en 5

DOELMATIGHEID	Definitie: de mate waarin doelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten worden gerealiseerd (doelmatigheid).
VRAGEN	
O. Hebben de vormgeving en werkwijze van Raster bijgedragen aan het doelmatig bereiken van beleidsdoelstellingen?	Hoofdstuk 6
P. Heeft de inrichting van het beleidsproces bijgedragen aan het doelmatig bereiken van beleidsdoeleinden?	Hoofdstuk 4

8.3 RECHTMATIGHEID

8.3.1 (A) Komt de gemeente Deventer en komt Raster de subsidieverordening na?

Nee, de gemeente en Raster komen de benoemde voorwaarden en termijnen uit de subsidieverordening niet na. Dit geldt dan met name in het eerste deel van de subsidieaanvraag en aan het eind bij de subsidievaststelling. Ook aan de inhoudelijke eisen wordt in de periode 2002 tot en met 2004 niet voldaan. In 2004 wordt aan één aspect voldaan, namelijk beschrijving van de aard en omvang van de activiteiten.

8.3.2 (B) Komt de gemeente en komt Raster de eisen uit de beschikking na?

De beschikking verwijst naar de ASV. In de voorgaande paragraaf is gesteld dat de gemeente en Raster de ASV niet naleven. Dit betekent dat de beschikking ook niet nageleefd wordt op die punten waar naar de ASV wordt verwezen.

8.4 DOELTREFFENDHEID

Doeltreffendheid betreft de onderzoeksvragen C tot en met F.

8.4.1 (C) Hebben de ondernomen activiteiten bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen?

Subsidies zijn een instrument van de gemeente om haar beleidsdoelstellingen te bereiken. De gemeentelijke doelstellingen en maatschappelijke effecten die de Raad wil bereiken zijn (Programmabegrotingen en de Sociale Structuurschets) zijn zo algemeen en abstract geformuleerd (niet concreet en meetbaar) dat heel veel verschillende soorten activiteiten hierin passen. Alle activiteiten van Raster passen dientengevolge ook binnen dit bestuurlijk kader. Er wordt door Raster wel geprobeerd een relatie te leggen. De verantwoordingsinformatie van Raster geeft ondanks deze poging geen inzicht in de mate waarin zij hebben bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Daardoor is het, op basis van de verantwoordingsinformatie van Raster, niet mogelijk te beoordelen of en in welke mate de activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

Aan het eind van 2004 en in 2005 worden verbeteringen geconstateerd. Deze zijn echter onvoldoende om deze vraag alsnog met ja te kunnen beantwoorden.

8.4.2 (D) Heeft de inrichting van het beleidsproces bijgedragen aan het bereiken van beleidsdoelstellingen?

Nee, de inrichting van het beleidsproces heeft niet bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

De gemeente Deventer is vanaf 2001 bezig met een kwaliteitslag op het gebied van het subsidieproces met Raster, aan de hand van het model BCF. De invoering van BCF is bij de start echter niet goed in de steigers gezet. Hierdoor heeft de invoering vertraging opgelopen. Sinds 2004 heeft de gemeente de invoering van BCF weer daadkrachtig opgepakt. Dit heeft geresulteerd in een aantal verbeteringen in het beleidsproces vanaf 2004. Er is steeds meer sprake van overleg, resultaatafspraken en controle op de uitvoering. Dit betekent niet dat de huidige inrichting van het beleidsproces helemaal op orde is. De gemeente is er nog niet en beseft dat ook.

8.4.3 (E) Heeft de beleidsvorming in de afgelopen 4 jaar, het bereiken van de beleidsdoelstellingen bevorderd?

Om subsidies doelmatig en doeltreffend in te kunnen zetten moet de gemeente haar beleidsdoelen en maatschappelijke effecten helder en meetbaar formuleren. En vervolgens vertalen naar de uitvoering (zie conclusie 1). Dat is tot nu toe voor het welzijnsveld onvoldoende gedaan.

In dit onderzoek moet de Programmabegroting en de Sociale Structuurvisie (2004) sturing geven aan het welzijnsbeleid, dus ook aan Raster voor de uitvoering. Raster beschouwt beide documenten als de richtinggevende documenten voor het gemeentelijk Welzijnsbeleid²².

In 2004 zijn, in tegenstelling tot 2002/2003, duidelijkere (in sommige gevallen meetbare) doelen en effecten geformuleerd door de gemeente. Kortom, de gemeente is op de goede weg, maar het beleid is onvoldoende concreet om Raster doeltreffend en doelmatig aan te sturen en op deze wijze de gemeentelijke beleidsdoelstellingen te halen. De Programmabegroting helpt en de Sociale Structuurvisie voldoet als eerste stap: een kader. Dit kader vraagt wel om een tweede noodzakelijke stap: uitwerking hiervan in toetsbaar beleid.

8.4.4 (F) Heeft de Raad de afgelopen 4 jaar bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen?

De kaderstellende en controlerende rol van de Raad was tijdens de onderzoeksperiode minimaal. De Raad is zich daar ook van bewust, maar ervaart onvermogen om de kaderstellende en controlerende rol te verbeteren. Gebrek aan tijd en gebrek aan mogelijkheden worden door raadsleden genoemd bij het doorvoeren van de benodigde verbeteringen. Dit betreft zowel de kaderstellende als de controlerende rol. Raadsleden geven aan moeite met beide rollen te hebben op het gebied van welzijnsbeleid.

Kortom, de Raad heeft dus in zeer beperkte mate bijgedragen aan de consistentie van beleid, het stellen en handhaven van prioriteiten, en de afstemming van de

²² De gemeente beschikt niet over specifiek welzijnsbeleid.

middelenallocatie op beleidsdoelen. Daarnaast heeft de Raad onvoldoende zicht gehad op de behaalde resultaten en dientengevolge de resultaten niet compleet kunnen beoordelen (controlerende rol). De Raad heeft hier zelf een belangrijke verantwoordelijkheid, maar ook het College. Het college heeft de Raad hier ook onvoldoende in gefaciliteerd. Het is haar verantwoordelijkheid om de Raad te helpen bij de gedachtevorming en de discussie.

8.5 DOELMATIGHEID

Doelmatigheid betreft de onderzoeksvragen G en H.

8.5.1 (G) Heeft de vormgeving en werkwijze van Raster bij gedragen aan het doelmatig bereiken van beleidsdoelstellingen?

Op basis van de kostprijsopbouw van de producten van Raster en indicatoren die iets zeggen over de doelmatigheid van de middeleninzet van Raster op de gesubsidieerde activiteiten wordt deze vraag beantwoord.

De opbouw van het kostprijsmodel zit logisch in elkaar, met uitzondering van de directe uitvoeringskosten. Onder de term 'directe uitvoeringskosten' vallen ook diverse overheadposten. Dit kan mogelijk tot verwarring leiden, tenzij de grondslagen voor de overhead doorbelasting helder zijn en met de gemeente zijn gecommuniceerd. Als dit wordt gerealiseerd, kan de kostprijsopbouw logisch en transparant worden genoemd.

De inzet van middelen aanvaardbaar zijn in relatie tot de gerealiseerde resultaten (prijs-kwaliteitverhouding). Zoals eerder is aangegeven, wordt op de meting en verantwoording van de producten van Raster in de uitvoeringsovereenkomsten (van met name 2004 en 2005 steeds specifiekere eisen gesteld. De gemeente heeft daarmee geborgd, dat zij verantwoordingsinformatie ontvangt van Raster over de output op de indicatoren waarop zij beleidsmatig stuurt. Tegelijkertijd heeft Berenschot na toetsing op verschillende bedrijfseconomische indicatoren gezien, dat de inzet van de middelen doelmatig verloopt, zoals blijkt uit de benchmark. De omvang van de overhead is bijna over de gehele linie lager dan gemiddeld, net als inhuur van externe capaciteit. Alleen de huisvestingskosten zijn hoger dan gemiddeld, maar dit komt omdat het Centraal Bureau ook werkplekken bevat voor medewerkers uit het primaire proces in tegenstelling tot de welzijnsinstellingen die in de benchmark zijn opgenomen.

Het onderzoek laat zien dat het negatieve imago van Raster bij de Raad gebaseerd is op beeldvorming in plaats van feiten. De indicatoren tonen aan dat Raster de middelen doelmatig inzet.

8.5.2 6.(H) Heeft de inrichting van het beleidsproces bijgedragen aan het doelmatig bereiken van beleidsdoeleinden?

Deze vraag wordt met een 'nee' beantwoord. Het beleidsproces is niet geüniformeerd en gestructureerd en hierdoor minder doelmatig. De subsidie voor Raster was in de beginperiode van het onderzoek gebaseerd op de subsidie in plaats van een degelijke inhoudelijke analyse vanuit de gemeente en evaluatie van de resulta-

ten van het jaar daarvoor. Dit is positief veranderd; de informatie over de resultaten wordt verbonden met de subsidie voor het daaropvolgend jaar.

Vanaf 2004 is een duidelijke impuls gegeven aan de BCF-cyclus. De BCF planning wordt jaarlijks verder aangescherpt en verder zijn een aantal formats in ontwikkeling die verder bijdragen aan een doelmatiger ingerichte subsidierelatie met Raster. Er ligt echter nog een grote uitdaging om het beleidsproces zodanig in te richten dat subsidies doelmatig worden verstrekt.

8.6 ANTWOORD OP CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

Gebaseerd op de feitenrapportage en beantwoording van het onderzoekskader beantwoordt de Rekenkamer de centrale onderzoeksvragen van de Rekenkamercommissie als volgt:

Is de subsidie aan Raster in de periode 2001 tot en met 2004 doelmatig, doeltreffend en rechtmatig verstrekt en aangewend?

Nee, de subsidie aan Raster is in de periode 2001 tot en met 2004 niet doelmatig, doeltreffend en rechtmatig verstrekt en aangewend.

De Rekenkamer geeft antwoord op de doelgerichtheid van het subsidie-instrumentarium van de gemeente door van door antwoord te geven op de volgende vragen:

8. Is vastgelegd welke doelstellingen zijn gerealiseerd?
 - Nee, De gemeente en Raster hebben niet vastgelegd welke doelstellingen zijn gerealiseerd. Dit is besproken in hoofdstuk 3 en 4 van de feitenrapportage.
9. Zijn subdoelstellingen en te verwachte concrete resultaten vastgelegd?
 - Nee, de subdoelstellingen en de te verwachte concrete resultaten zijn onvoldoende vastgelegd. Dit is besproken in hoofdstuk 3 en 4 van de feitenrapportage.
10. Is de inzet van middelen ‘aanvaardbaar’ in relatie tot de gerealiseerde resultaten (prijs-kwaliteitverhouding).
 - Ja, zie hoofdstuk 6 van de feitenrapportage.
11. Op welke wijze is prijs-prestatieverhouding bepaald?

Het antwoord op deze vraag is niet direct herleidbaar uit de feitenrapportage en vereist tevens meer toelichting.

In de financiële relatie tussen de gemeente Deventer en de stichting Raster kan niet in eigenlijke zin worden gesproken van een prijs-prestatieverhouding. Om hiervan te kunnen spreken dient namelijk aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan:

- De gemeente Deventer en de stichting Raster hebben een gemeenschappelijk referentiekader over de uitvoeringskenmerken en specificaties van een bepaald vastomlijnd en omschreven product (kwaliteitskenmerken) en hierover zijn afspraken gemaakt.

- Er is een direct verband tussen de omvang van de geldstroom en de omvang van de productie.

Aan de eerste voorwaarde is in redelijke mate voldaan, hoewel niet kan worden gesproken over een vastomlijnd product. Het betreft een groep van producten, die op zichzelf weer andere uitvoeringskenmerken kunnen hebben. Aan de tweede voorwaarde is in het geheel niet voldaan. Feitelijk vult de gemeente Deventer het tekort in de exploitatie van twee productgroepen aan, waarmee het beleid van de gemeente invulling wordt gegeven. Met andere woorden, de gemeente subsidieert de exploitatiekosten en niet zozeer de producten.

Tenslotte suggereert de term prijs-prestaties enige vorm van marktwerking. Dit is hier niet het geval.

Samenvattend: hoewel de gemeente Deventer met name de laatste twee jaren concretere voorwaarden is gaan stellen aan de prestaties van de stichting Raster, ontbreekt het verband tussen de prestatiespecificaties en de vaststelling van de omvang van de subsidiebedragen.

9. AANBEVELINGEN

9.1 INLEIDING

Op basis van de conclusies uit hoofdstuk 2 komt de Rekenkamercommissie tot een viertal aanbevelingen om in de toekomst de subsidie rechtmatig, doelmatig en doeltreffend te verstrekken.

9.2 VIER AANBEVELINGEN

De Rekenkamercommissie heeft de volgende vier aanbevelingen geformuleerd:

1. Naleven subsidieverordening
2. Opstellen plan van aanpak verdere implementatie BCF
3. Heldere taak- en verantwoordelijkheidverdeling en werkprocessen
4. Taken en verantwoordelijkheden van de Raad

Hieronder worden de vier aanbevelingen toegelicht.

1. NALEVEN SUBSIDIEVERORDENING

De eerste aanbeveling heeft betrekking op de onderzoeksvraag ‘rechtmatigheid’. De gemeente en Raster moeten de Algemene Subsidieverordening naleven. Het is zaak de randvoorwaarden die in de verordening worden gesteld nader uit te werken en deze te gebruiken! Tegelijkertijd moeten de gestelde termijn uit de Algemene Subsidieverordening. Het naleven van de subsidieverordening is onderdeel van aanbeveling 2.

2. OPSTELLEN PLAN AANPAK VERDERE IMPLEMENTATIE BCF

De tweede aanbeveling heeft betrekking op de doeltreffendheid van het subsidie-instrumentarium. De gemeente en Raster hebben gekozen om conform het Beleids-gestuurde Contractfinanciering (BCF)-model te gaan werken. Het BCF-model geeft een beschrijving van hoe het samenspel tussen beleidsvorming en uitvoering eruit zou moeten zien en hoe proces en inhoud met elkaar kunnen worden verbonden. Het BCF-model is reikt hiermee een werkwijze aan waarmee de gemeente doeltreffender Raster kan aansturen. In 2001 zijn de gemeente en Raster gestart met het invoeren van BCF. De invoering van BCF is anno 2005 bij lange na niet voltooid. De tweede aanbeveling betreft dan ook de verdere implementatie van het model BCF door de gemeente en door Raster. De gemeente en Raster zijn – ondanks de langzame start- nu op de goede weg. Er ligt echter nog een grote uitdaging.

Want werken op basis van het model BCF vereist zowel bij de gemeentelijke organisatie als bij Raster een verandering in werk- en denkwijze. Dit betekent dat beide hierin moeten investeren. Zowel in het ontwikkelen van instrumenten als het leren gebruiken van deze instrumenten. Het laatste vereist een andere werkwijze. In hoofdstuk 3 van het rapport zijn hiervoor verbeterpunten genoemd.

Daarnaast is het belangrijk dat er een degelijk, uitgewerkt plan van aanpak komt met:

- De stand van zaken in het invoeringstraject BCF.
- Alle activiteiten die door de gemeente en door Raster gedaan moeten worden om BCF tot een succes te maken.
- Een realistische doorlooptijd, mijlpalen, rapportagemomenten en
- De benodigde capaciteit bij de gemeente en Raster.
- Verantwoordelijkheid voor invoering belegd op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

3. HELDERE TAAK- EN VERANTWOORDELIJKHEIDVERDELING EN WERKPROCESSEN

De derde aanbeveling ligt in het verlengde van de verdere implementatie van BCF binnen de gemeente met als doel doelmatiger werken. Een heldere en uniforme samenwerking (taken en verantwoordelijkheden) tussen de inhoudelijke beleidsmedewerkers en het bedrijfsbureau draagt bij aan het doelmatig uitvoeren van het gemeentelijk subsidiebeleid. Deze samenwerking dient dan ook verheldert, vastgelegd en nageleefd te worden. Ook moet de eventuele rol van Financiën binnen het subsidieproces verduidelijkt worden.

4. TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE RAAD

De vierde aanbeveling heeft betrekking op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid en de taak en verantwoordelijkheden van de Raad. De gemeente Deventer ontwikkelt momenteel in samenwerking met een extern Bureau instrumenten ter ondersteuning van het College, de Raad en het ambtelijk apparaat. Het past niet binnen dit rapport om concrete aanbevelingen hierover te doen omdat voor dit punt een ander traject loopt. De aanbeveling strekt hierdoor niet verder dan het geven van aandachtspunten die in dit traject meegenomen moeten worden. De aandachtspunten zijn:

- Niet alleen de taken en verantwoordelijkheden in het subsidieproces moeten helder zijn, juist het samenspel bij de uitvoering bepaalt in welke mate dit leidt tot doelmatig en doeltreffend subsidiebeleid. Welke eisen moet de Raad stellen aan de uitvoering van BCF om haar kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen? De eisen hebben betrekking op:
 - Het formuleren van beleidsprioriteiten. Dit kan door middel van raadsconferenties.

- Beleidsdoelen dienen helder en meetbaar te zijn. De Raad zou ook, vanuit de samenleving aangereikt moeten krijgen wat gewenste effecten zijn. De Raad hoeft dit namelijk niet zelf te doen; zij moet ervoor zorgen dat haar wensen en eisen meetbaar en helder geformuleerd worden. De Raad moet het college criteria meegeven. Leer de Raad deze criteria te formuleren en hierop te sturen.
- In welke fase van kaderstelling wordt de Raad betrokken, met welk doel?
- Verantwoordingsinformatie naar de Raad over de wijze waarop zij over de uitvoering en het resultaat geïnformeerd wil worden. Help de Raad met het formuleren van eisen aan de verantwoordingsinformatie die de Raad nodig heeft om zicht te krijgen op de resultaten. Dit heeft betrekking op:
 - ◆ Hoe en tot welk niveau wil de Raad geïnformeerd worden over concrete activiteiten van Raster? Wil de Raad hierover in gesprek met Raster? Dit is uiteraard niet sturen op hoofdlijnen, maar als de Raad hier behoefte aan heeft moet er een manier worden gezocht om aan dit verzoek te voldoen met het oog op de kaderstellende en controlerende rol.
 - ◆ Wat wil de Raad weten over het bereik van doelstellingen en maatschappelijke effecten?