

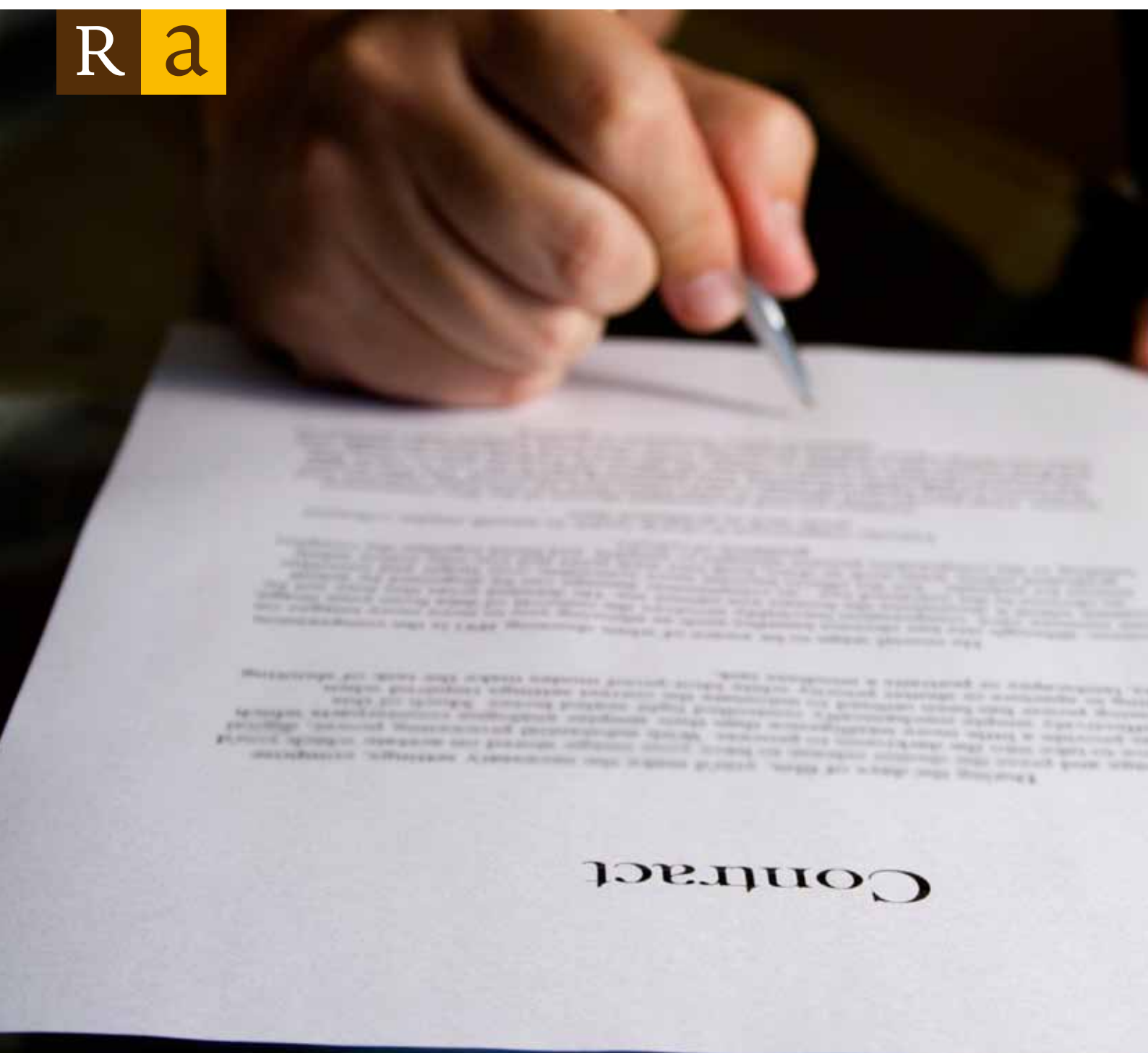
Welzijn per contract?

Onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010

december 2010

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Welzijn per contract?

Onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door
stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010

december 2010

Leeswijzer

Het rekenkamerrapport *Welzijn per contract?* bevat de resultaten van het onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door het stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010. In het onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

Is het beheer door stadsdeel Centrum van subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties op orde?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling onderzocht de rekenkamer twee onderzoeksvragen:

1. Is het proces van subsidieverstrekking adequaat ingericht?
2. Functioneert het proces van subsidieverstrekking naar behoren?

Het rekenkamerrapport bestaat uit twee delen:

- I. Het Bestuurlijk rapport
Dit deel bevat de samenvatting van de conclusies, aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum en het nawoord van de rekenkamer.
- II. Het Onderzoeksrapport
Dit deel bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Deel I gaat in op de bestuurlijke hoofdlijnen van het onderzoek. Deel II geeft inzicht in de onderliggende bevindingen. Beide rapporten zijn digitaal beschikbaar via de website van de rekenkamer (www.rekenkamer.amsterdam.nl).

Deel I - Bestuurlijk rapport

Het Bestuurlijk rapport is bedoeld voor degene die snel op hoofdlijnen bekend wil raken met de bestuurlijke inhoud. Het Bestuurlijk rapport geeft antwoord op de vraag of stadsdeel Centrum de subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties op orde heeft. Tevens bevat het een samenvatting van de conclusies uit het onderzoeksrapport, geeft het inzicht in de aanbevelingen en de reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum hierop. Het bestuurlijk rapport sluiten wij af met ons nawoord waarin wij de leden van de stadsdeelraad Centrum een handreiking geven om de opvolging van de aanbevelingen te bewaken.

Deel II - Onderzoeksrapport

Het Onderzoeksrapport bevat informatie over de totstandkoming en achtergrond van het onderzoek, de door de rekenkamer gehanteerde beoordelingscriteria en de beantwoording van de twee onderzoeksvragen inclusief de deelconclusies. In het onderzoeksrapport hebben wij enerzijds de inrichting van het subsidie-

proces bij stadsdeel Centrum beoordeeld en anderzijds de subsidieverstrekking aan vijf welzijnsorganisaties door het stadsdeel.

Beoordeling inrichting subsidieproces

Bent u na het lezen van het Bestuurlijk rapport geïnteresseerd in het beleidskader, de wijze waarop het stadsdeel opdrachten aan welzijnsorganisaties formuleert, het juridische kader of de wijze waarop dit ambtelijk is georganiseerd, dan raden wij u aan om hoofdstuk 2 te lezen. Met de conclusies over het beleidskader, de opdrachtformulering, het juridische kader en de ambtelijke organisatie geven wij een onderbouwing op de vraag of het proces van subsidieverstrekking adequaat is ingericht.

Beoordeling uitvoering van het subsidieproces

De uitvoering van het subsidieproces door stadsdeel Centrum in de jaren 2008, 2009 en begin 2010 is beoordeeld in hoofdstuk 3. De beoordeling van het verlenen van subsidies staat in paragraaf 3.2 beschreven. Het tussentijds toezicht en de subsidievaststelling komen aan bod in de paragrafen 3.3 en 3.4.

Een nadere onderbouwing voor de bevindingen in hoofdstuk 3 is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport. Deze bijlage bevat ondermeer de bevindingen over de subsidieverlening, het tussentijdse toezicht en subsidievaststelling aan de Blankenberg Stichting, Stichting IJsterk, Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael, Sciandri en Stichting de Regenbooggroep.

Achtergrond van dit onderzoek

In hoofdstuk 1 hebben wij de aanleiding en de afbakening van het onderzoek uiteengezet. Tevens bevat dit hoofdstuk de probleemstelling en ons beoordelingskader. In bijlage 2 hebben wij het toetsingskader subsidieverlening, tussentijds toezicht en subsidievaststelling nader uitgewerkt.

Bestuurlijk rapport

1. Inleiding

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de subsidiëring van welzijnsorganisaties door het stadsdeel Centrum.

In dit onderzoek staat de vraag centraal of het beheer van subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties door stadsdeel Centrum op orde is.

Op basis van ons onderzoek naar de subsidieverstrekking over de periode 2008-2010 concluderen wij dat de subsidiëring van welzijnsorganisaties nog niet op orde is, maar dat het in de afgelopen jaren wel is verbeterd.

Dit Bestuurlijk rapport bevat de samenvatting van de belangrijkste conclusies uit het onderzoeksrapport, onze aanbevelingen, de reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum hierop en het nawoord van de rekenkamer.

In de tweede paragraaf van dit rapport lichten wij toe waarom het proces van subsidieverstrekking bij stadsdeel Centrum nog niet adequaat is ingericht. Daarna wordt in paragraaf drie uiteengezet dat het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum de uitvoering van het subsidieproces verbeterd heeft, maar dat het proces nog niet in voldoende mate functioneert.

In paragraaf vier analyseren wij de mogelijke oorzaken voor de geconstateerde knelpunten in de bestuurlijke keuzen, de inrichting en de uitvoering van het subsidieproces. Vervolgens zetten wij in paragraaf vijf onze aanbevelingen uiteen om de bestaande situatie te verbeteren. Wij sluiten dit Bestuurlijk rapport af met de bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum en het nawoord van de rekenkamer. Het bestuurlijk rapport sluiten wij af met ons nawoord waarin wij de leden van de stadsdeelraad Centrum een handreiking geven om de opvolging van de aanbevelingen te bewaken.

2. Inrichting subsidieverstrekking

Stadsdeel Centrum wil bepaalde maatschappelijke doelen bereiken via het welzijnswerk. Daarvoor zet zij het instrument subsidie in (2008: € 13,1 miljoen). In ons onderzoek naar de kwaliteit van de subsidieverstrekking heeft het onderzoek zich allereerst gericht op de inrichting. De vraag is of *het proces van subsidieverstrekking adequaat is ingericht*.

De inrichting bestaat uit de volgende onderdelen:

- het beleidskader voor de aansturing van het welzijnswerk,
- de methode van opdrachtformulering,
- het gehanteerde juridisch kader en
- de ambtelijke organisatie.

De rekenkamer beschouwt deze inrichting als adequaat indien ze aansluit bij de politieke kaders, uitvoering van het afgesproken inhoudelijk beleid mogelijk maakt en helder en intern consistent is.

Hieronder worden de onderdelen van de inrichting langsgelopen, aan de hand van twee vragen:

1. Hoe is dit onderdeel opgebouwd?
2. Is het onderdeel adequaat ingericht?

Beleidskader helder maar te weinig oog voor uitvoeringspraktijk

Het welzijnsbeleid 2005-2015 is vastgelegd in de nota *Kiezen voor Kansen*. In deze nota is naast de inhoudelijk uitgangspunten van stadsdeel Centrum ook een beleidskader te vinden voor de aansturing van het welzijnswerk. Met de methode van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) wil het stadsdeel bestuur het welzijnsbeleid realiseren. In deze methode, die in allerlei varianten vaak wordt gebruikt in Nederland, staan twee elementen centraal. Allereerst gaat men uit van een *zakelijke relatie* tussen subsidiegever en de subsidieontvanger, waarbij afspraken worden vastgelegd in overeenkomsten met gespecificeerde producten tegen afgesproken prijzen. Daarmee samenhangend is er in de tweede plaats sprake van *afstand* tussen beide partijen. De subsidiegever wil zich niet bemoeien met de interne bedrijfsvoering van de subsidieontvanger en vindt dat eventuele risico's zelf moeten worden gedragen.

Stadsdeel Centrum maakt in het beleidskader duidelijk dat zij, ondanks toepassing van BCF, behoefte heeft aan een *zekere continuïteit* van hun werkwijze. Het instrument subsidie blijft essentieel en het stadsdeel geeft aan dat openbare aanbesteding nog niet aan de orde is.

In algemene zin is dit beleidskader adequaat ingericht. Het is helder en sluit aan bij de politieke uitgangspunten. Toch zijn er ook kanttekeningen bij te maken. De beleidsmakers lijken zich niet alle consequenties van hun beleidskader te hebben gerealiseerd. Het dagelijks bestuur wil als subsidiegever afstand houden van de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties, maar kan echter als verantwoordelijke voor het welzijnsbeleid problemen ondervinden indien zich exploitatie- en liquiditeitstekorten bij welzijnsorganisatie voordoen. Met andere woorden: er kan spanning ontstaan tussen wat men conform de formele uitgangspunten moet en wat men uiteindelijk gegeven de maatschappelijke werkelijkheid wil. In de tweede plaats hebben de beleidsmaker - ook in de nota *Kiezen voor Kansen* - weinig aandacht voor de eisen die BCF stelt aan zowel de ambtelijke organisaties als de uitvoeringsorganisaties en de administratieve lasten die dit met zich meebrengt. Het beleidskader roept daardoor minimaal de vraag op of de opbrengsten van de nieuwe aansturingmethode wel zullen opwegen tegen noodzakelijke kosten.

Opdrachtformulering cruciaal en lastig

Bij gebruik van BCF is het de bedoeling dat het dagelijks bestuur een goede inhoudelijke opdracht formuleert voor de welzijnsorganisaties. De beleidsnota kent daarvoor een aantal uitgangspunten. Maatschappelijke effecten vormen het startpunt en die moeten vervolgens vertaald worden in SMART geformuleerde (sub)doelstellingen. Met die doelstelling moet het dagelijks bestuur aan de welzijnsorganisaties duidelijk maken welke resultaten zij verwacht, zodat deze organisaties prestaties kunnen offeren aan het stadsdeel. Daar waar het dagelijks bestuur zelf al duidelijke opvattingen of wensen heeft kan zij de te leveren prestaties voorschrijven. Bij het definiëren van deze prestaties en het berekenen van prijzen, maakt het dagelijks bestuur ook gebruik van het zogenaamde WILL-productenboek.¹

De methode om de opdracht te formuleren acht de rekenkamer niet adequaat uitgewerkt. De eisen hoe doelstellingen SMART geformuleerd moeten worden, zijn niet helder en toereikend. De vertaling van beoogde maatschappelijke effecten in doelstellingen heeft daardoor in de praktijk vaker niet dan wel plaatsgevonden. Door het ontbreken van concrete doelstellingen is de volgende stap - het benoemen van gewenste prestaties in een heldere opdracht - logischerwijs voor het dagelijks bestuur moeilijk te zetten. Dit wordt nog eens extra bemoeilijkt als het dagelijks bestuur prestaties verlangt op basis van het WILL-productenboek, waardoor soms zeer abstracte en voor de welzijnsorganisaties moeilijk begrijpbare prestaties ontstaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat uit ons onderzoek blijkt dat het dagelijks bestuur slechts in 28% van de gevallen een heldere opdracht weet te formuleren waar welzijnsorganisaties hun offerte op kunnen baseren. De logische vluchtweg die de organisaties vervolgens nemen is het uit de kast halen van de vorige offerte, waarbij er zo hier en daar wat wordt aangepast aan het beschikbare budget.

Juridisch kader niet geheel overeenkomstig BCF-methode, kans op overheidswillekeur

De juridische uitgangspunten voor subsidiëring liggen vast in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb geeft het stadsdeel de ruimte om het subsidieproces, binnen bepaalde grenzen, zelfstandig in te richten met de eigen subsidieverordening en de subsidiebeschikkingen inclusief de bijbehorende uitvoeringsovereenkomst. Stadsdeel Centrum heeft gebruik gemaakt van die vrijheid om via de verandering van de subsidieverordening het subsidieverstrekkingproces toe te spitsen op BCF.²

¹ WILL staat voor Welzijns Informatie Landelijk en Lokaal. WILL is het resultaat van een poging om landelijk gestandaardiseerde productdefinities en kostprijsberekeningen te ontwikkelen (zie verder paragraaf 2.4.4). De Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen hebben voor Amsterdam een eigen productenboek voor lokaal sociaal beleid ingevoerd.

² De subsidieverordening is gewijzigd in maart 2007. Het dagelijks bestuur kreeg daarmee vanaf het subsidiejaar 2008 de juridische mogelijkheid subsidies te verstrekking volgens BCF-methode. De verordening is vervolgens nog een keer aangepast in 2009.

De verordening schrijft voor dat het dagelijks bestuur voorafgaand aan het subsidiejaar de beleidsdoelstellingen formuleert op basis waarvan de budgetsubsidie kan worden aangevraagd. De subsidie wordt verleend op basis van het aantal prestatie-eenheden en het subsidiebedrag per prestatie-eenheid. De verordening geeft het dagelijks bestuur de mogelijkheid om de subsidie lager vast te stellen indien de kwaliteit van de prestaties of het aantal prestaties achter blijft bij de afspraken. De keuze in de verordening voor financiering op basis van prestatie maal prijs, lijkt daarmee onlosmakelijk te zijn verbonden met de BCF-methode, terwijl BCF ook alternatieve subsidieverstrekkingen kent, die een zakelijke subsidierelatie bevorderen.

Door het in de verordening van toepassing verklaren van aantal facultatieve bepalingen uit de Awb zijn subsidieontvangers verplicht toestemming aan het dagelijks bestuur te vragen om voorgenomen organisatiewijzigingen door te voeren die op langere termijn de continuïteit van de dienstverlening kunnen beïnvloeden. Ook is de subsidieontvanger verplicht om een egaliseriereserve te vormen.

Het juridisch kader is niet geheel overeenkomstig de uitgangspunten van de BCF-methode ingericht omdat er sprake is van inconsistenties en het risico van een zekere willekeur. Inconsistenties hangen samen met het feit dat de verordening op twee gedachten hinkt: enerzijds het invloed willen uitoefenen op handelingen die de continuïteit van de welzijnsorganisaties op lange termijn mogelijk maken en anderzijds het verzakelijken van de subsidierelatie.

Het dagelijks bestuur heeft besloten om een aantal essentiële zaken³ niet generiek in de verordening te willen regelen, maar individueel via de specifieke verleningsbeschikking. De consequentie hiervan is dat per subsidiebeschikking inhoud moet worden gegeven aan deze vereisten, waardoor verplichtingen tussen subsidieontvangers kunnen variëren en een minimum standaard ontbreekt. Daarnaast heeft het dagelijks bestuur op grond van de subsidieverordening andere beleids- en beoordelingsvrijheden waarvoor ook geen beleidsregels zijn vastgesteld. En zonder heldere spelregels is er sprake van inefficiëntie in de eigen organisatie, ontstaat er rechtsonzekerheid bij de uitvoeringsorganisaties en wordt de kans op willekeur bij subsidieverlening en -vaststelling groter.

Ambtelijk organisatie onvoldoende toegerust

De uitvoering van de subsidieverordening is in handen van accounthouders die niet allemaal beschikken over voldoende juridische en financiële bagage om deze taak goed uit te voeren. Er is de afgelopen jaren onvoldoende geïnvesteerd in de organisatie om deze aan te passen aan de nieuwe eisen.

³ Het gaat hier om de inhoud van het tussentijdse activiteiten verslag, de inhoud van het prestatieverslag en de intensiteit en reikwijdte van de accountantscontrole van de naleving van de subsidieverplichtingen.

De ambtelijke organisatie is nog niet adequaat ingericht. Er is een kwalitatief en kwantitatief capaciteitsprobleem, er is geen structureel bijscholingsprogramma voor medewerkers, geen geïnstitutionaliseerde kennisdeling en er zijn geen goede instrumenten en methoden om efficiënter te werken. Er ontbreekt een goed functionerend subsidievolgsysteem en een duidelijke dossierverantwoordelijke waardoor er inefficiënties ontstaan in de vastlegging van relevante documenten. Aan iedere subsidie wordt - ongeacht doorlooptijd, omvang en risico's - nagenoeg dezelfde zware regels opgelegd, zonder dat het dagelijks bestuur differentieert in de (verantwoordings)verplichtingen en de werkzaamheden om tot de subsidiebesluiten te komen. De samenwerking met andere stadsdelen en de centrale stad is minimaal. Daardoor worden vrijwel gelijke stappen van het subsidieproces soms dubbel doorlopen. Zowel voor het stadsdeel, de gemeente als geheel, als voor de subsidieontvanger is dit niet doelmatig.

Ontwikkelingen

Ook na de afronding van het rekenkameronderzoek is het stadsdeel verder gegaan met het verbeteren van het subsidieproces. Zonder dat wij deze verbeteringen inhoudelijk hebben beoordeeld, merken wij op dat het stadsdeel een *Handboek subsidieverstrekking* heeft opgesteld. In dit handboek zijn onder meer het juridisch kader, de (interne) processen, voorbeeldbrieven en checklisten opgenomen. Het stadsdeel is voornemens om, vanaf december bij de subsidieverlening 2011, zowel met het nieuwe handboek als met het nieuwe subsidievolgsysteem te gaan werken.

3. Uitvoering subsidieverstrekking

De inrichting van het subsidieverstrekkingproces is niet in alle opzichten adequaat. Maar uiteindelijk gaat het toch vooral om de vraag of het in de praktijk goed functioneert. Daarover gaat het in deze paragraaf. Het is met andere woorden de vraag of het *proces van subsidieverstrekking* in de praktijk *naar behoren functioneert*.

De rekenkamer heeft deze vraag beantwoord door voor de subsidiejaren 2008 tot en met 2010 onderzoek te doen naar de uitvoering van het subsidieproces door stadsdeel Centrum bij 5 welzijnsorganisaties (Blankenberg Stichting, Stichting IJsterk, Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael, Sciandri en Stichting de Regenboog). De praktijk laat zien dat de subsidiëring volgens de BCF-methode niet zonder problemen verloopt, ondanks het feit dat het dagelijks bestuur de uitvoering van het subsidieproces in de periode van 2008 tot en met 2010 heeft verbeterd. In deze paragraaf gaan wij in op de verbeteringen en de knelpunten bij de subsidieverlening, het tussentijds toezicht en de subsidievaststelling.

Subsidieverlening zonder opdracht is 'doelloos'

Het verleningsproces is in de periode van 2008 tot en met 2010 sterk verbeterd. De beschikkingen en de bijbehorende bijlagen zijn meer gestructureerd en geüniformeerd. In de verleningsbeschikkingen 2010 is veelal aandacht besteed aan de subsidieverlening voor de activiteiten en motivering, de opbouw van het subsidiebedrag, de BTW, het juridisch- en beleidskader en de verplichtingen. In de bijlage bij de beschikking is aandacht besteed aan de resultaatverwachtingen en het maatschappelijk effect, de prestatie en voorwaarden. Het dagelijks bestuur heeft ook de tijdigheid van beschikken sterk verbeterd.

Er zijn nog wel knelpunten bij de opdrachtformulering, het versturen van acceptatiebrieven, de vereiste accountantscontrole en de werkwijze van de ambtelijke organisatie. Vooral de opdrachtformulering is problematisch. De noodzaak om heldere afspraken te maken over prestaties was immers de belangrijkste reden om een nieuwe wijze van aansturing te ontwikkelen. Het dagelijks bestuur formuleert echter slechts in 28% van de gevallen een heldere opdracht. In 7% voldeed de geformuleerde opdracht niet aan de eraan gestelde eisen en in 65% van de gevallen formuleerde het dagelijks bestuur in het geheel geen opdracht of kon zij niet aantonen dat de opdracht geformuleerd was.

Tussentijds toezicht

Het dagelijks bestuur is in de verleningsbeschikkingen duidelijk meer aandacht gaan vragen voor de verplichting om tussentijds te rapporteren en heeft in de periode 2008 - 2009 ook meer tussentijdse rapportages in bezit weten te krijgen.

Toch geeft het dagelijks bestuur nog steeds nauwelijks invulling aan het tussentijds toezicht, waardoor zij de mogelijkheden van dit instrument niet echt benut. BCF vraagt om een actieve overheid die ook tussendoor aandacht heeft voor de mate waarin uitvoeringsorganisaties de afgesproken prestaties weten te realiseren. Tussentijdse rapportages en overleggen geven het dagelijks bestuur de mogelijkheid om bij te sturen en aanvullende afspraken te maken.

Toezicht op de bedrijfsvoering is een specifieke soort van (tussentijds) toezicht. De BCF-methode gaat uit van een verzakelijking van de subsidierelatie met minder aandacht van de subsidiegever voor de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger. Hiervoor hebben we al aangegeven, dat er een spanning tussen dit uitgangspunt en inhoudelijke belangen kan ontstaan als de subsidiegever voor het realiseren van haar beleidsdoelstellingen sterk afhankelijk is van de welzijnsorganisatie en als de continuïteit van de dienstverlening door de welzijnsorganisatie niet gegarandeerd is. Vanuit dat laatste perspectief kan de rekenkamer zich voorstellen dat het dagelijks bestuur de voorlopers van IJsterk en CentraM de verplichting oplegde om

toestemming voor een fusie te vragen.⁴ Het is wel merkwaardig dat het dagelijks bestuur toestemming verleende zonder het benodigde inzicht te hebben in de consequenties van de fusie voor de (continuïteit van de) te leveren prestaties. Het dagelijks bestuur heeft voor het verlenen van de toestemming het argument gebruikt dat ze geen grote invloed wil hebben op de aanstaande fusie, omdat zij de fusie beschouwt als een interne aangelegenheid van de fuserende organisaties.

Subsidievaststelling

Voor een adequate vaststelling van de subsidie is het vereist dat het dagelijks bestuur zowel het inhoudelijke en het financiële deel van de eindrapportage alsook de accountantsverklaring beoordeelt, voordat zij tot vaststelling van de subsidie overgaat. Immers, eenmaal vastgestelde subsidies kunnen slechts in uitzonderlijke situaties worden gewijzigd.

Positief is dat het dagelijks bestuur alle ontvangen inhoudelijke verslagen heeft beoordeeld. Dit geldt echter in mindere mate voor de beoordeling van de financiële gegevens en de beoordeling van de accountantsverklaring. Bij één welzijnsorganisatie is niet onderkend dat een samenstellingsverklaring, afkomstig van een accountant, iets anders is dan een accountantsverklaring en veel minder zekerheid geeft. En bij een andere organisatie is niet onderkend dat de accountant een voorbehoud maakte bij de registratie van de prestatiegegevens. Dit terwijl betrouwbare prestatiegegevens een cruciaal onderdeel uitmaken van de subsidievaststelling volgens de BCF-methode.

Het uitgangspunt van een zakelijke subsidierelatie komt mede tot uitdrukking in de mogelijkheid om subsidies lager vast te stellen als de welzijnsorganisatie minder prestaties levert dan is overeengekomen. In de praktijk heeft het dagelijks bestuur de subsidies 2008 ongewijzigd vastgesteld, terwijl de verantwoordingsinformatie aanleiding kon geven tot een lagere subsidievaststelling.

Een andere doelstelling van het vaststellen van de subsidie is om te evalueren wat de bijdrage van de prestaties was aan de realisatie van de welzijnsdoelen van het stadsdeel. Dit geeft het dagelijks bestuur de mogelijkheid om bestuurlijke doelstellingen of de afspraken met de welzijnsorganisaties over de te leveren prestaties bij te stellen. In de praktijk lijkt daar nog nauwelijks sprake van te zijn geweest. Maar gegeven het late tijdstip van de subsidievaststelling 2008, had dit alleen gekund bij de subsidieverlening van 2010.

⁴ De fusie tussen Stichting Welzijn Binnenstad en stichting Welzijn Westerpark heeft geleid tot de oprichting van IJsterk. Met de fusie tussen de Blankenberg Stichting en stichting Raster Maatschappelijke Dienstverlening is CentraM ontstaan.

4. Analyse mogelijke oorzaken

Dit onderzoek van de rekenkamer laat zien dat het stadsdeel het beheer van het subsidieproces nog niet op orde heeft. De afgelopen jaren is er veel verbeterd, maar er gaat ook nog steeds veel niet goed. Het feit dat 5 jaar na het verschijnen van de nota *Kiezen voor Kansen* de daar gemaakte keuzen voor de aansturing van het welzijnswerk nog steeds niet volledig zijn geïmplementeerd, is een nadere analyse waard.

Waarom gaat het zo moeizaam? Allereerst natuurlijk omdat het moeilijk is. Veel lokale overheden worstelen met de overgang van een situatie van subsidieverstrekking aan organisaties die nuttig werk verrichten naar beleids-gestuurde subsidiëring, waarbij uitvoeringsorganisaties in opdracht werken en subsidie krijgen voor geleverde prestaties.⁵

De rekenkamer ziet drie oorzaken als een nadere verklaring waarom de aansturing volgens de BCF methode zo problematisch is. Ten eerste staat de keuze om een zakelijke subsidierelatie te realiseren op gespannen voet met het uitoefenen van invloed op de bedrijfsvoering om zo de continuïteit van het welzijnsbeleid te waarborgen. Ten tweede kunnen er verkeerde keuzen gemaakt zijn bij de inrichting en ten derde kan de uitvoering te kort schieten. We zullen in deze paragraaf deze mogelijke oorzaken toelichten.

4.1 Bestuurlijke keuzen

Het uitgangspunt van welzijnsbeleid zoals vastgelegd in de nota *Kiezen voor Kansen* is het verlangen van het stadsdeel bestuur om meer greep te krijgen op het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Daarbij paste - zo was de gedachtegang - een meer zakelijke relatie tussen de subsidiegever en de subsidie-ontvanger, waarbij afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties. Het bestuurlijke uitgangspunt van een zakelijke subsidierelatie staat op gespannen voet met het garanderen van continuïteit in het welzijnswerk. Van oudsher willen gemeenten en stadsdelen invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering van welzijns-organisaties om de continuïteit van welzijnsbeleid te kunnen waarborgen en een strategische partner in de wijk te hebben om het welzijnsbeleid uit te voeren en relevante ontwikkelingen tijdig te signaleren.

Hoewel de keuze voor een zakelijke subsidierelatie in 2005 een logische leek, blijkt uit de verordening en de feitelijke uitvoering, dat het dagelijks bestuur zich niet kan onttrekken aan besluiten die de bedrijfsvoering raken van de welzijns-organisaties.

⁵ Rekenkamercommissie Haarlem, *Waar voor je gemeenschapsgeld? Onderzoek naar de gewenste aansturing van welzijnswerk*, maart 2009

Aanbeveling

Evalueer of een volledige zakelijke subsidierelatie nog steeds het juiste uitgangspunt is voor de subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties.

In het licht van deze zakelijke subsidierelatie was het dagelijks bestuur in 2005 zoekende naar een subsidiemethode die dit ondersteunt. Het dagelijks bestuur gaf aan dat de te kiezen methode in ieder geval antwoord moest geven op de volgende drie vragen:⁶

- wat zijn basisvoorzieningen waar bijvoorbeeld meerjarige afspraken over kunnen worden gemaakt en welke activiteiten lenen zich voor kortlopende (subsidie)contracten;
- welke gegevens zijn relevant om de kwaliteit en kwantiteit van een voorziening of activiteit te kunnen beoordelen (en welke niet);
- welke instrumenten worden ingezet om doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen (zoals: benchmark, tevredenheidsonderzoeken, effectmetingen, klachtenmetingen, accountantscontroles, toezicht en inspectie, etc).

Feitelijk heeft het dagelijks bestuur eisen gesteld aan de toekenning en de beoordeling van subsidies. Naar mening van het dagelijks bestuur voldeed de methode van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) aan deze eisen. Het dagelijks bestuur koos de BCF-methode als basis voor het subsidieproces, zonder dat uit de nota *Kiezen voor Kansen* bleek dat zij daarbij alternatieven had afgewogen.

Met deze keuze lijkt de BCF-methode een synoniem te zijn en daarmee de enige mogelijkheid voor een verzakelijking van de subsidierelatie. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Enerzijds omdat een verzakelijking ook op andere wijze gerealiseerd kan worden, bijvoorbeeld door het inkopen van activiteiten in plaats van het subsidiëren. Anderzijds omdat de BCF-methode elementen bevat die ook gebruikt kunnen worden in een minder zakelijke omgeving.

Aanbeveling

Evalueer of de BCF-methode de meest aangewezen subsidiemethode is om het welzijnsbeleid te realiseren.

Andere bestuurlijke keuzen in de uitgangspunten van een zakelijke subsidierelatie of een andere subsidiemethode dan BCF kunnen van invloed zijn op de inrichting (het beleidskader, het juridisch kader, de inrichting van de organisatie van het

⁶ In de beleidsnota *Kiezen voor kansen* (vastgesteld door de stadsdeelraad in november 2005) heeft het dagelijks bestuur haar visie over, en de beleidskeuzen op het gebied van welzijn, verwoord en toegelicht. In deze beleidsnota geeft zij niet alleen inzicht in wat zij de navolgende 10 jaar wil bereiken op lokaal sociaal gebied. In de nota wordt ook aangegeven welk instrument (subsidie) daarvoor zal worden ingezet.

stadsdeel en de opdrachtformulering van het dagelijks bestuur aan welzijnsorganisatie) en de uitvoering van het subsidiebeheer.

4.2 Inrichting

De huidige uitgangspunten van BCF lopen parallel aan de bestuurlijke uitgangspunten: greep krijgen op het realiseren van maatschappelijke doelstellingen en het realiseren van een zakelijke relatie tussen de subsidiegever en de subsidieontvanger. Tot zover de uitgangspunten. Alle volgende keuzes hebben te maken met het handen en voeten geven aan deze uitgangspunten. Voor het stadsdeel heeft de keuze voor de zakelijke relatie en de BCF-methode geresulteerd in een toename van de bureaucratie, terwijl het dagelijks bestuur de relatie tussen de gesubsidieerde prestaties en de maatschappelijke doelstellingen nog niet kan aantonen.

Het dagelijks bestuur en de stadsdeelraad zijn niet in staat gebleken om aan te geven welke maatschappelijke effecten ze willen bereiken en deze effecten vervolgens te vertalen naar doelen die helder, meetbaar en samenhangend zijn.

Aanbeveling

Formuleer de gewenste maatschappelijke effecten die met het welzijnsbeleid gerealiseerd moeten worden en vertaal deze naar doelen die helder, meetbaar en samenhangend zijn (stap 1 BCF-methode).

Mede hierdoor heeft het dagelijks bestuur opdrachten voor de welzijnsorganisaties niet of in onvoldoende mate geformuleerd, waardoor welzijnsorganisaties niet de gelegenheid werd geboden een offerte op te stellen die is toegesneden op de doelstellingen die het stadsdeel nastreeft.

Aanbeveling

Formuleer op basis van de heldere, meetbare en samenhangende doelen een opdracht voor welzijnsorganisaties waaruit duidelijk blijkt wat de verwachte resultaten zijn (stap 2 BCF-methode).

De bureaucratische achilleshiel van de gemaakte keuzen

Daar waar het dagelijks bestuur van de welzijnsorganisatie een offerte verlangt op basis van het WILL-productenboek gaat zij uit van de veronderstelling dat met de standaardproducten uit het WILL-productenboek de gewenste maatschappelijke doelstellingen van het stadsdeel bereikt kunnen worden. Of dit zo is, is binnen het stadsdeel nog niet onderzocht. Bovendien kan het hanteren van het WILL-handboek als randvoorwaarden bij een offerte, welzijnsorganisaties belemmeren om een doelmatige en doeltreffende oplossingen te zoeken en te offeren.

Aanbeveling

Evalueer de effectiviteit van het WILL-productenboek als middel om de opdracht voor de welzijnsorganisaties te formuleren (stap 2 BCF-methode).

Het dagelijks bestuur heeft de subsidieverordening tot 2 maal toe aangepast op de BCF-methode, maar de verordening is nog steeds niet geheel in lijn met het uitgangspunt van een zakelijke subsidierelatie. De subsidieverordening kent nog steeds elementen die terug te voeren zijn tot een traditionele subsidierelatie, waardoor de verordening eerder belemmerend dan ondersteunend aan de BCF-methode werkt en voor BCF overbodige bepalingen bevat. Bovendien ontbreekt een verband tussen de omvang van de subsidie en het aantal van de subsidieverplichtingen waaraan moet worden voldaan.⁷ Hierdoor worden zowel de bureaucratie voor het stadsdeel als de administratieve lasten voor subsidieontvangers vergroot.

Tegelijkertijd geeft de verordening het dagelijks bestuur meer beoordelings- en beleidsvrijheid. Beleidsregels geven duidelijkheid over hoe het dagelijks bestuur met deze vrijheden omgaat, wat op zijn beurt de kans op overheidswillekeur verkleint, het ambtelijke apparaat efficiënter maakt en de rechtszekerheid voor welzijnsorganisaties laat toenemen. Het dagelijks bestuur heeft echter nog geen beleidsregels opgesteld.

Uitgangspunt van het dagelijks bestuur is dat de BCF-methode antwoord moet kunnen geven op de vraag over welke basisvoorzieningen meerjarige afspraken kunnen worden gemaakt met welzijnsorganisaties en welke activiteiten zich lenen zich voor kortlopende (subsidie)contracten. De huidige verordening biedt het dagelijks bestuur de mogelijkheid om subsidies te verstrekken voor een periode van langer dan één jaar. In de praktijk verstrekt het dagelijks bestuur veel van de subsidie maar voor één jaar. Hierdoor ontstaan voor de welzijnsorganisaties, zeker in tijden van bezuinigingen, onzekerheden over de voortzetting van de subsidie waardoor lange termijn beslissingen moeilijker genomen kunnen worden. Het vinden van stabiele en strategische partners voor de realisatie van het welzijnsbeleid kan daardoor worden bemoeilijkt voor het stadsdeel. Het aangaan van een lange termijn relatie met welzijnsorganisaties betekent overigens niet dat dagelijks bestuur niet meer zou kunnen sturen. Het dagelijks bestuur heeft de vrijheid om subsidies te verstrekken voor afzonderlijke programma's en de subsidieperiodes voor deze programma's te laten variëren. Het belang van het tussentijdse toezicht zal in dat geval wel aan belang toenemen. Hierdoor is het dagelijks bestuur in staat om tussentijds afspraken bij te stellen en beslissingen over het al dan niet continueren van de samenwerking zorgvuldig voor te bereiden.

⁷ Een dergelijke relatie wordt wel gelegd in VNG, *Subsidie zonder moeite, model algemene subsidie verordening*, november 2009 en Ministerie van Financiën, *Nota Kader financieel beheer rijkssubsidies*, april 2009

Aanbevelingen

- Breng de subsidieverordening in lijn met de uitgangspunten van de BCF-methode en verzakelijk daarmee de subsidieverordening.
- Overweeg om subsidieverplichtingen te laten variëren met de complexiteit van de subsidie en overweeg om beleidsregels op te stellen om het subsidieproces efficiënter te maken, de administratieve lasten te verlagen en de rechtzekerheid van welzijnsorganisaties te vergroten.
- Overweeg om de subsidieperiodes per programmaonderdeel te laten variëren.

4.3 Uitvoering

Niet alleen wordt de uitvoering van het subsidieproces bemoeilijkt door de gemaakte bestuurlijke keuzen. Ook beschikken het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie in onvoldoende mate over de kennis en kunde die nodig is om de BCF-methode uit te voeren. Het kort op elkaar wijzigen van de subsidieverordening evenals het ontbreken van een structureel bijscholings- en opleidingsplan- en activiteiten en de afwezigheid van geïnstitutionaliseerde wijze van kennisdeling hebben er toe bijgedragen dat het kennisniveau zich niet voldoende heeft ontwikkeld. Ook een tekort aan professionals en de inefficiënties in de werkwijzen hebben er toe bijgedragen dat stadsdeel Centrum is blijven steken in het maken van plannen en het blijven uitvoeren van het traditionele subsidieproces in plaats van het daadwerkelijk realiseren van de BCF-methode. Hierdoor heeft het stadsdeel de zakelijke subsidierelatie niet weten vorm te geven en heeft zij maar in beperkte mate uitvoering gegeven aan de stappen van de BCF-methode.

Aanbevelingen

- Ondersteun medewerkers in hun werkzaamheden met heldere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, duidelijke procedures, beleidsregels, een goedwerkend subsidievolgstelsel en een evenwichtige werkbelasting.
- Verhoog de financiële en juridische kennis (en kunde) van de ambtenaren en zorg voor en ondersteun structurele kennisdeling.
- Stel de subsidiebeschikkingen zo op dat het daardoor mogelijk is om alle stappen van de BCF goed te kunnen uitvoeren. Geef in de praktijk ook opvolging aan BCF, waaronder het actief uitoefenen van tussentijds toezicht, het gebruiken van informatie om beleid en de activiteiten van de welzijnsorganisatie bij te sturen en het daadwerkelijk lager vaststellen van de subsidie waarneer hier een grond voor is (stap 4, 5 en 7 BCF-methode).

5. Aanbevelingen

Deze paragraaf biedt een overzicht van de aanbevelingen die voortvloeien uit de analyse in paragraaf 4.3.

In de eerste twee aanbevelingen geeft de rekenkamer de stadsdeelraad en het dagelijks bestuur in overweging om de uitgangspunten van de zakelijke subsidierelatie en de keuze voor de BCF-methode te heroverwegen, omdat wij constateren

dat deze uitgangspunten op gespannen voet staan met de behoefte van het dagelijks bestuur om ook invloed te willen uitoefenen op de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties. Daarnaast zijn er alternatieven denkbaar voor de BCF-methode of de praktische invulling hiervan.

Uitgangspunten

1. Evalueer of een volledige zakelijke subsidierelatie nog steeds het juiste uitgangspunt is voor de subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties.
2. Evalueer of de BCF-methode de meest aangewezen subsidiemethode is om het welzijnsbeleid te realiseren.

Andere bestuurlijke keuzen in de uitgangspunten van een zakelijke subsidierelatie of een andere subsidiemethode dan BCF kunnen van invloed zijn op de inrichting (het beleidskader, het juridisch kader, de inrichting van de organisatie van het stadsdeel en de opdrachtformulering van het dagelijks bestuur aan welzijnsorganisatie) en de uitvoering van het subsidiebeheer. Gegeven de huidige uitgangspunten hebben de resterende aanbevelingen betrekking op het uitvoering (kunnen) geven aan de stappen uit de BCF-methode en het efficiënter maken van het subsidieproces voor zowel het stadsdeel als de welzijnsorganisaties.

BCF-methode

3. Breng de subsidieverordening in lijn met de uitgangspunten van de BCF-methode en verzakelijk daarmee de subsidieverordening.
4. Formuleer de gewenste maatschappelijke effecten die met het welzijnsbeleid gerealiseerd moeten worden en vertaal deze naar doelen die helder, meetbaar en samenhangend zijn (stap 1 BCF-methode).
5. Formuleer op basis van de heldere, meetbare en samenhangende doelen een opdracht voor welzijnsorganisaties waaruit duidelijk blijkt wat de verwachte resultaten zijn (stap 2 BCF-methode).
6. Evalueer de effectiviteit van het WILL-productenboek als middel om de opdracht voor de welzijnsorganisaties te formuleren (stap 2 BCF-methode).
7. Stel de subsidiebeschikkingen zo op dat het daardoor mogelijk is om alle stappen van de BCF goed te kunnen uitvoeren. Geef in de praktijk ook opvolging aan BCF, waaronder het actief uitoefenen van tussentijds toezicht, het gebruiken van informatie om beleid en de activiteiten van de welzijnsorganisatie bij te sturen en het daadwerkelijk lager vaststellen van de subsidie wanneer hier een grond voor is (stap 4, 5 en 7 BCF-methode).

Verbeter de uitvoeringsorganisatie

8. Ondersteun medewerkers in hun werkzaamheden met heldere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, duidelijke procedures, beleidsregels, een goedwerkend subsidievolgsysteem en een evenwichtige werkbelasting.
9. Verhoog de financiële en juridische kennis (en kunde) van de ambtenaren en zorg voor en ondersteun structurele kennisdeling.

Vergroot de efficiency en verlaag de administratieve lasten

10. Overweeg om subsidieverplichtingen te laten variëren met de complexiteit van de subsidie en overweeg om beleidsregels op te stellen om het subsidieproces efficiënter te maken, de administratieve lasten te verlagen en de rechtzekerheid van welzijnsorganisaties te vergroten.

11. Overweeg om de subsidieperiodes per programmaonderdeel te laten variëren.

6. Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft het concept van dit rapport op 25 november 2010 voorgelegd aan de dagelijks besturen van de stadsdeel Centrum. Dit ging vergezeld van het verzoek uiterlijk op 9 december 2010 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op 9 december ontving de rekenkamer binnen de gestelde termijn de bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer. Ten slotte maakt de rekenkamer een afsluitende, algemene, opmerking.

6.1 Bestuurlijke reacties

Op 26 november jongstleden ontvingen wij het conceptrapport van de Rekenkamer Amsterdam betreffende het onderzoek naar de subsidiëringen van welzijnsinstellingen door stadsdeel Centrum. De nota is reeds voorgelegd voor ambtelijk wederhoor, deze reactie heeft u ontvangen op 18 november 2010.

Het dagelijks bestuur stadsdeel Centrum is gevraagd een bestuurlijke reactie te geven. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid. Hierbij onze reactie op het conceptrapport *Welzijn per contract?*

Het dagelijks bestuur is van mening dat het meest wezenlijke tekort binnen het subsidieproces, een goede omschrijving is van de maatschappelijke effecten en de vertaling in SMART-geformuleerde (sub)doelstellingen en gewenste resultaten in een heldere opdracht.

In de komende bestuursperiode willen wij door middel van het herijkingproces, activiteiten steeds meer zichtbaar en stuurbaar maken. Wij willen het resultaat, cq. het maatschappelijk effect weten van onze investeringen. Een terugkerend probleem in het sociaal domein is dat er vaak een grote afstand is tussen (te) abstract gedefinieerde maatschappelijke effecten en (te) concreet gedefinieerde activiteiten. Tijdens het herijkingsproces worden mogelijkheden geïnventariseerd deze kloof te overbruggen. Daarmee onderschrijven wij op enkele punten uw aanbevelingen.

Het evaluatierapport maakt zichtbaar dat de subsidiëring van welzijnsorganisaties op sommige punten niet voldoende op orde is, cq adequaat is ingericht. Tegelijkertijd maakt het evaluatierapport ook duidelijk dat het subsidieproces de afgelopen jaren is verbeterd. Het verheugt ons resultaat te zien van de inzet die de afgelopen jaren een sterke bijdrage heeft geleverd aan het verbeterproces. Het rapport van de rekenkamer zal zeker gebruikt worden om het reeds ingezette verbeterproces verder vorm te geven en te optimaliseren.

Op uw verzoek is onze reactie vooral toegespitst op de samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

Uitgangspunten

1. Aanbeveling rekenkamer

Evalueer of een volledige zakelijke subsidierelatie nog steeds het juiste uitgangspunt is voor de subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties.

2. Aanbeveling rekenkamer

Evalueer of de BCF-methode de meest aangewezen subsidiemethode is om het welzijnsbeleid te realiseren.

Reactie Stadsdeel Centrum (1 en 2)

Het dagelijks bestuur is voornemens om na herijking van het sociaal domein, deze uitgangspunten van de rekenkamer opnieuw ter discussie te stellen. Het dagelijks bestuur stelt net als de rekenkamer vragen of een volledige zakelijke relatie wel wenselijk en mogelijk is. Een zakelijke subsidierelatie staat immers op gespannen voet met het garanderen van continuïteit in het welzijnswerk.

BCF-methode

3. Aanbeveling rekenkamer:

Breng de subsidieverordening in lijn met de uitgangspunten van de BCF-methode en verzakelijk daarmee de subsidieverordening.

Reactie Stadsdeel Centrum

Het dagelijks bestuur deelt de mening dat uitgangspunten van het systeem verankerd moeten zijn in de subsidieverordening.

4. Aanbeveling rekenkamer

Formuleer de gewenste maatschappelijke effecten die met het welzijnsbeleid gerealiseerd moeten worden en vertaal deze naar doelen die helder, meetbaar en samenhangend zijn (stap 1 BCF-methode).

Reactie Stadsdeel Centrum

De herijking van het sociaal domein heeft mede tot doel de gewenste effecten beter te definiëren, zodat deze vertaald kunnen worden naar doelen die helder en meetbaar zijn.

5. Aanbeveling rekenkamer

Formuleer op basis van de heldere meetbare en samenhangende doelen een opdracht voor welzijnsorganisaties waaruit duidelijk blijkt wat de verwachte resultaten zijn (stap 2 BCF-methode).

Reactie Stadsdeel Centrum

Het dagelijks bestuur onderschrijft dit uitgangspunt. Zie ook de reactie bij aanbeveling 4.

De belangrijkste voorwaarde om voorgaande te realiseren is een adequate relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarin is sprake van samenwerking, maar het vraagt ook een duidelijke rolverdeling. Tijdens het hele herijkingsproces is er aandacht nodig voor de relatie tussen stadsdeel en organisaties.

6. Aanbeveling rekenkamer

Evalueer de effectiviteit van het WILL-productenboek als middel om de opdracht voor de welzijnsorganisaties te formuleren (stap 2 BCF-methode).

Reactie Stadsdeel Centrum

Na herijking zal opnieuw discussie plaatsvinden met welzijnsinstellingen waarin de BCF, cq. de WILL-systematiek ter sprake zal komen. Hierbij vinden wij het ook belangrijk om stedelijke afspraken te maken en stedelijke ontwikkelingen te volgen.

7. Aanbeveling rekenkamer

Stel de subsidiebeschikkingen zo op dat het daardoor mogelijk is om alle stappen van de BCF goed te kunnen uitvoeren. Geef in de praktijk ook opvolging aan BCF, waaronder het actief uitoefenen van tussentijds toezicht, het gebruiken van informatie om beleid en de activiteiten van de welzijnsorganisatie bij te sturen en het daadwerkelijk lager vaststellen van de subsidie waarneer hier een grond voor is (stap 4, 5 en 7 BCF-methode).

Reactie Stadsdeel Centrum

Het dagelijks bestuur neemt deze aanbeveling over met inachtneming van de uitkomsten van de herijking.

Verbeter de uitvoeringsorganisatie

8. Aanbeveling rekenkamer

Ondersteun medewerkers in hun werkzaamheden met heldere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, duidelijke procedures, beleidsregels, een goedwerkend subsidievolgstelsel en een evenwichtige werkbelasting.

Reactie Stadsdeel Centrum

Deze aanbeveling heeft onverminderde aandacht en wordt reeds uitgevoerd binnen Subsidiehuis II en Subsidiehuis III. Deze verbeterprojecten hebben bovenstaande aanbeveling tot doel. Het is de ambitie van het dagelijks bestuur deze projecten in 2011 af te ronden. Tevens wordt in 2011 een klankbordgroep ingezet, deze groep signaleert knelpunten en komt met voorstellen voor verbetering.

9. Aanbeveling rekenkamer

Verhoog de financiële en juridische kennis (en kunde) van de ambtenaren en zorg voor en ondersteun structurele kennisdeling.

Reactie Stadsdeel Centrum

Het dagelijks bestuur is van mening dat subsidiehuis III in voldoende mate de kennis (en kunde) van de ambtenaren kan waarborgen. Daarnaast worden juridische en financiële knelpunten begeleid door een goede juridische en financiële staf die aanwezig is bij de sector Middelen om de kwaliteit te borgen op het juiste moment bij een complexe zaak.

Vergroot de efficiency en verlaag de administratieve lasten

10. Aanbeveling rekenkamer

Overweeg om subsidieverplichtingen te laten variëren met de complexiteit van de subsidie en overweeg om beleidsregels op te stellen om het subsidieproces efficiënter te maken, de administratieve lasten te verlagen en de rechtszekerheid van welzijnsorganisaties te vergroten.

11. Aanbeveling rekenkamer

Overweeg om de subsidieperiodes per programmaonderdeel te laten variëren.

Reactie Stadsdeel Centrum (10 en 11)

Het dagelijks bestuur neemt deze aanbeveling over na de uitvoering van het herijkingsproces.

6.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum voor haar bestuurlijke reactie op het bestuurlijk rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen.

Uit de reactie van het dagelijks bestuur leidt de rekenkamer af dat het dagelijks bestuur alle 11 aanbevelingen zal overnemen. De bestuurlijke reactie kan onderverdeeld worden in 5 onderwerpen:

1. Het herijkingsproces
2. De opdrachtformulering
3. Uitvoeren van de stappen uit de methode van Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF)
4. Ondersteuning, kennis en kunde van het ambtelijke apparaat
5. Subsidieverordening

Hierna gaan wij per onderwerp in op de bestuurlijke reactie.

Herijkingsproces

Het dagelijks bestuur wil 6 van de 11 aanbevelingen in samenhang met het herijkingsproces opvolgen. Het dagelijks bestuur heeft een startnotitie geschreven voor de *herijking van het Sociaal Domein (Opnieuw Kiezen, september 2007)*. Naar deze startnotitie verwijst het dagelijks bestuur in haar bestuurlijke reactie. Zij schetst daarin drie 'sporen' die zij wil onderzoeken, voordat er bestuurlijke keuzen gemaakt kunnen worden. Wij vatten deze sporen als volgt samen:

1. Wat doet het stadsdeel, wat zou het stadsdeel moeten doen en wat wil het stadsdeel doen?
2. Hoe kan het stadsdeelbestuur betere effect- en resultaatsindicatoren ontwikkelen? Op beleidsniveau en op het niveau van opdrachtformulering.
3. Wat zijn de consequenties van beleidskeuzen en welke scenario's zijn daarbij mogelijk?

Uit het *procesvoorstel herijking welzijnsbeleid* (augustus 2010) en *Opnieuw Kiezen* maakt de rekenkamer op dat het dagelijks bestuur met het ingezette herijkingsproces tot hoofddoel heeft om te bezuinigen op subsidies. Dit is een ander vertrekpunt dat ten grondslag lag aan het rekenkameronderzoek (beheer van subsidieverstrekking). Toch ziet de rekenkamer mogelijkheden om haar aanbevelingen te integreren in het herijkingsproces. Daarmee kan het dagelijks bestuur zowel haar doel op het gebied van de bezuinigingen alsmede onze aanbevelingen met als doel verbetering van het subsidieproces realiseren.

Voor een effectief en efficiënt beheer van subsidies moet in een vroeg stadium keuzen worden gemaakt. Nu het dagelijks bestuur het herijkingsproces in gang heeft gezet, vindt de rekenkamer het logisch om deze keuzen al tijdens dit proces

te maken. Daarom is de rekenkamer van mening dat haar aanbevelingen al in het herijkingsproces dienen te worden betrokken, en niet zoals het dagelijks bestuur voorstelt, na afloop van het herijkingsproces. Het betreft de volgende 6 aanbevelingen:

- aanbevelingen 1 en 2 - evalueer zakelijke subsidierelatie en BCF-methode
- aanbeveling 4 - formuleer gewenste maatschappelijke effecten
- aanbeveling 6 - evalueer WILL-productenboek als basis voor de opdrachtformulering
- aanbevelingen 10 en 11 - varieer de subsidieverplichtingen en subsidieperiode

Opdrachtformulering

Voor wat betreft de aanbevelingen 5 (opdrachtformulering) constateert de rekenkamer dat het dagelijks bestuur de aanbeveling onderschrijft, maar het dagelijks bestuur niet aangeeft hoe zij uitvoering zullen geven aan de aanbeveling. Wij adviseren de stadsdeelraad om er bij het dagelijks bestuur op aan te dringen om aan te geven op welke wijze zij er voor zorg dragen dat toekomstige opdrachtformuleringen heldere meetbare en samenhangende doelen bevatten die aansluiten met de beleidsdoelstellingen.

Uitvoeren van de BCF-stappen

Het dagelijks bestuur heeft aangegeven aanbeveling 7 te zullen opvolgen met inachtneming van de uitkomsten van de herijking. De rekenkamer juicht de opvolging van haar aanbeveling toe maar begrijpt niet waarom het dagelijks bestuur de opvolging laat afhangen van de uitkomsten van de herijking. De rekenkamer is van mening dat, ongeachte de gekozen subsidiemethode, de genoemde aandachtspunten (zoals het actief uitvoeren van tussentijds toezicht, informatievergarig om bij te kunnen sturen en indien nodig de subsidie lager vast te kunnen stellen) van essentieel belang zijn voor het stadsdeel.

Ondersteuning, kennis en kunde ambtelijk apparaat

Het dagelijks bestuur geeft aan dat subsidiehuis III er voor zal zorgen dat de uitvoeringsorganisatie verder zal worden verbeterd (aanbeveling 8 en 9). De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur de afgelopen maanden een handboek subsidieverstrekking heeft opgesteld en een nieuw subsidievolgsysteem heeft ingevoerd als onderdeel van subsidiehuis III. Vanwege het recente tijdstip van invoering is de rekenkamer niet in de gelegenheid geweest om vast te stellen of dit een positief effect heeft op de uitvoeringsorganisatie en de werkbelasting van de individuele werknemers. Wel constateert de rekenkamer dat het dagelijks bestuur nog geen beleidsregels heeft vastgesteld. De rekenkamer kan niet overzien welke andere veranderingen het dagelijks bestuur de afgelopen maanden heeft doorgevoerd, maar bij ongewijzigd beleid blijft de rekenkamer van mening dat kennis en kunde aandacht behoeven.

Subsidieverordening

Het dagelijks bestuur geeft aan de mening te delen dat de uitgangspunten van de BCF-methode verankerd moeten zijn in de subsidieverordening (aanbeveling 3). De rekenkamer constateert dat de *Subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008* in december 2010 zal worden aangepast. Daarbij zijn de aanbevelingen nog niet opgevolgd. De rekenkamer acht het verstandig om de wijzigingen door te voeren nadat het herijkingsproces heeft plaatsgevonden.

Ten slotte

De rekenkamer is verheugd dat het dagelijks bestuur een verdere stap heeft gezet in het verbeteren van het subsidieproces. De rekenkamer ziet evenwel aandachtspunten om in dit verbeterproces uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer. Met onderstaande tabel willen wij de deelraadsleden van stadsdeel Centrum een handreiking geven om de 11 aanbevelingen te laten uitvoeren.

Aanbeveling	Advies aan de stadsdeelraad
Aanbeveling 1 en 2 (evalueer zakelijke subsidierelatie en BCF-methode)	Vraag het dagelijks bestuur deze aanbevelingen onderdeel te laten zijn van het herijkingsproces.
Aanbeveling 3 (subsidieverordening aanpassen)	Zie er op toe dat de <i>Subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008</i> na afronding van het herijkingsproces in lijn wordt gebracht met het gekozen subsidiesysteem.
Aanbeveling 4 (formuleer gewenste maatschappelijke effecten)	Vraag het dagelijks bestuur deze aanbeveling onderdeel te laten zijn van het herijkingsproces.
Aanbeveling 5 (opdrachtformulering)	Dring er bij dagelijks bestuur op aan om aan te geven op welke wijze zij er voor zorg dragen dat toekomstige opdrachtformuleringen heldere meetbare en samenhangende doelen bevatten die aansluiten met de beleidsdoelstellingen.
Aanbeveling 6 (effectiviteit WILL)	Overweeg om deze aanbevelingen onderdeel te laten zijn van het herijkingsproces.
Aanbeveling 7 (opvolging BCF-stappen)	Laat het dagelijks bestuur rapporteren over hoe zij uitvoering geven aan het tussentijds toezicht en de informatievergaring.
Aanbeveling 8 en 9 (ondersteuning medewerkers en verhoog kennis ambtelijk apparaat)	Laat het dagelijks bestuur evalueren in welke mate subsidiehuis III inclusief het nieuwe subsidievolgsysteem bijdragen aan de verbetering van de uitvoeringsorganisatie. En verzoek het dagelijks bestuur om beleidsregels op te stellen die bijdragen aan het verbeteren van het uitvoeringsproces en overheidswillekeur voorkomen.
Aanbeveling 10 en 11 (variëren van subsidieverplichtingen en subsidieperiode)	Vraag het dagelijks bestuur deze aanbevelingen onderdeel te laten zijn van het herijkingsproces.

Tot slot, daar waar het herijkingsproces zich vooral richt op het zichtbaar maken van keuzen voor de deelraadsleden vinden wij het vervolgtraject van essentieel belang. Het stadsdeel dient de gemaakte keuzen te vertalen in zowel een adequate inrichting van het subsidieproces als de uitvoering daarvan. Alleen dan kan het stadsdeel haar maatschappelijke doelen op efficiënte en effectieve wijze met subsidies realiseren. Wij zullen deze ontwikkelingen met belangstelling volgen.



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 xk Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl