

Evaluatie prestatieplannen tussen de gemeente Haarlem en de gesubsidieerde instellingen

rapport

aug 2003



Economisch onderzoek
voor de publieke sector

tel. 079 341 47 31
Italiëlaan 33 fax 079 341 25 89
Postbus 7001 website www.IOO.nl
2701 AA Zoetermeer e-mail info@IOO.nl

Inhoud

1	Samenvatting en conclusies	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Samenvatting	5
1.3	Achtergrond	9
1.4	Werkwijze	13
1.5	Kwaliteit rapportages en interne en externe sturing	16
1.6	De werking van het instrument	18
1.7	Conclusies	21
2	Inleiding	25
2.1	Aanleiding	25
2.2	Onderzoeksvragen	25
2.3	Aanpak onderzoek	27
3	Gemeentelijke regelgeving	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Raambeleid en Algemene Subsidieverordening 1996	29
3.3	Evaluatie van het subsidiebeleid in 1997	31
3.4	Externe ontwikkelingen	33
3.5	De Algemene Subsidieverordening 2000	33
3.6	Hoe wordt het gebruik van prestatieplannen ingebed?	34
3.7	Gemeentelijke aansturing	35
4	Het gebruik van prestatieplannen	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Welke eisen worden aan de prestatieplannen gesteld?	37
4.3	Procesgang	42
4.4	Conclusies	43
5	Hoe werkt de gemeentelijke aansturing in de praktijk?	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Werken de eisen in de praktijk?	45
5.3	Werken de SMART criteria in de praktijk?	46
5.4	Hoe werkt de procesgang in de praktijk?	48
5.5	Toekomst en verbetermogelijkheden	53

5.6	Conclusies	55
6	Geïnterviewde personen	59
	Bijlage Casebeschrijvingen	61
	B1 Radius	62
	B2 Haarlem Centrum-Zuid	69
	B3 Haarlem Zuid-West	75
	B4 Kinderopvang	80
	B5 Stichting Maatschappelijke Dienstverlening	88
	B6 Stichting Jeugdzorg Kennemerland	93
	B7 Brijder Stichting	97
	B8 Stichting Sportsupport Kennemerland	103
	B9 Stichting Haarlem Werkt	107
	B10 Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem	112
	B11 Andere Haarlemse financieringsvormen	116

1 Samenvatting en conclusies

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de samenvatting en conclusies van het onderzoek. In paragraaf 1.2 is een samenvatting van het onderzoek opgenomen. Daarin beschrijven we de onderzoeksaanpak en de belangrijkste bevindingen. Omdat het onderzoek ook een antwoord moet geven op een aantal specifieke onderzoeksvragen van de Rekenkamercommissie hebben we in de paragrafen 1.3 tot en met 1.6 deze onderzoeksvragen beantwoord. Op basis van het antwoord op deze onderzoeksvragen formuleren we tenslotte in paragraaf 1.7 onze belangrijkste conclusies.

Opbouw hoofdstuk

1.2 Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamercommissie Haarlem en is gericht op het evalueren van de werking van prestatieplannen die de gemeente Haarlem afsluit met gesubsidieerde instellingen. Hiermee wil de commissie de gedachte dat de relatie tussen doelstellingen, prestaties en middelen leidraad moet zijn bij het formuleren en uitvoeren van beleid, verder stimuleren. De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt: *Bevorderen de prestatieplannen de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking door de gemeente Haarlem?*

Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak bestaat uit drie stappen. Allereerst zijn drie verkennende interviews gehouden met ambtenaren van de gemeente Haarlem die betrokken zijn bij prestatieplannen. Vervolgens zijn elf instellingen (tien cases) geselecteerd die worden gesubsidieerd op basis van prestatieplannen. Het financiële belang van de geselecteerde cases omvat 91% van het totaal van de verstrekte budgetsubsidies in 2001. Naast het financiële belang zijn de cases geselecteerd op basis van de criteria: spreiding over de sectoren, spreiding over de afdelingen en aantal jaren dat gebruik is gemaakt van prestatieplannen. Voor elk van deze cases hebben we de dossiers ingezien voor de periode 1996-2002. Daarnaast hebben we per casus met de verantwoordelijke beleidsambtenaren bij de gemeente én met de verantwoordelijke personen binnen de gesubsidieerde instelling gesproken. Op deze wijze hebben we een objectief en volledig beeld gekregen van het gebruik van prestatieplannen bij deze instellingen. Tenslotte hebben we drie instellingen beschouwd die niet werken met een prestatieplan: de uitvoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden en de Woningwinkel. Deze cases fungeren als interne vergelijkingsmaat op basis waarvan wij kunnen waarnemen of de gang van zaken bij prestatieplannen beter verloopt dan andere gemeentelijke financieerings- of subsidie-instrumenten.

Regelgeving

In de Algemene Subsidieverordening wordt de budgetsubsidie beschreven. Dit is een subsidie om een instelling in staat te stellen in

een bepaalde periode bepaalde prestaties van een bepaalde kwaliteit en in een bepaalde kwantiteit te leveren. De prestaties worden in de verordening niet concreet aangeduid. Zij worden in overleg tussen de gemeente en de instelling, in de vorm van een prestatieplan, vastgesteld. In de Algemene Subsidieverordening is gekozen voor de term 'prestatieplan' om te benadrukken, dat er sprake is van een zakelijke overeenkomst tussen gemeente en instelling, waarbij sprake is van een publiekrechtelijke rechtsverhouding tussen partijen. Voorheen werd de term 'contract' gebruikt. Een contract is een zakelijke overeenkomst, die een privaatrechtelijke rechtsverhouding suggereert. De Algemene Subsidieverordening is in 1996 in werking getreden en per 1 januari 2000 herzien.¹ Evenals de oude verordening stelt de nieuwe Algemene Subsidieverordening dat de budgetsubsidie de belangrijkste subsidievorm is. In vergelijking met de verordening van 1996 zijn de prestaties, die voor budgetsubsidie in aanmerking komen iets nauwkeuriger omschreven. Vanaf het subsidiejaar 2003 worden de stadsdeelorganisaties gesubsidieerd op basis van productsubsidieering. Dit impliceert enerzijds het vooraf overeengekomen van de aantallen te leveren eenheden van de verschillende producten, alsmede van de prijzen die daarvoor door de gemeente in de vorm van een subsidie worden betaald. Anderzijds impliceert deze werkwijze het achteraf vaststellen van de daadwerkelijk geleverde eenheden, die tegen de vooraf overeengekomen prijzen worden afgerekend. De inhoudelijke uitwerking van de offerte van de stadsdeelorganisaties (de prestatieplannen) dient aan te sluiten bij het bestek van de gemeente. De regels die samen hangen met de productsubsidieering zijn opgenomen in de 'Bundel voorwaarden productsubsidieering Haarlem'.

Evaluatie subsidiebeheer

In 1997 is in opdracht van de gemeentelijke Rekeningcommissie door Moret, Ernst en Young een onderzoek verricht naar de afwikkeling van subsidies en het debiteurenbeheer. In dat onderzoek is geconstateerd dat het gemeentelijke subsidiebeheer voor verbetering vatbaar is op diverse terreinen. Genoemd worden: richtlijnen over het bestedingsgedrag van de instellingen, de voortgangsbewaking van de subsidieafwikkeling en risicobeheersing, de interne berichtgeving hierover, het toetsen van de gesubsidieerde instellingen en het accountantsonderzoek naar de besteding van de subsidiegelden, de uniformering van de subsidiesystematiek en de reservevorming van gesubsidieerde instellingen. Tevens werd geconstateerd dat de gesubsidieerde instellingen in veel gevallen relaties onderhouden met meerdere sectoren. Er is onder meer geadviseerd om een centraal meldpunt in het leven te roepen. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het College van B&W besloten om verbeteringen aan te brengen. Anno 2003 blijkt echter, dat veel van de in 1997 geconstateerde gebreken nog bestaan. Zo bleek geen van de onderzochte sectoren² volledig in staat te zijn om een compleet overzicht aan te leveren over de omvang en aard van de subsidieverstrekkings in de jaren voor 2000. Geen van de sectoren bleek in staat te zijn om binnen het geheel van de aan instellingen verstrekte middelen aan te geven welk

¹ Verordeningnummer 360, vastgesteld 1 januari 1996, laatst gewijzigd 1 januari 2000.

² De sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst bestaan in de huidige vorm sinds 2000.

deel is bekostigd op basis van prestatieplannen en budgetsubsidies en voor welk deel andere soorten subsidies of andere soorten overdrachten van toepassing waren. Op basis van dit gegeven concluderen wij, dat de problemen met de voortgangsbewaking van de subsidieafwikkeling en risicobeheersing, alsmede de interne berichtgeving hierover, die gesignaleerd zijn in het evaluatieonderzoek van 1997 vijf jaar na dato niet opgelost zijn. Deze problemen veronderstellen immers een adequate informatievoorziening. Ook is er geen centraal meldpunt ingesteld, hoewel de instellingen nog steeds te maken hebben met meerdere sectoren en is er van gemeentebrede uniformering van subsidiesystematiek nog geen sprake.

Invulling budgetsubsiëring MO en PD

De in 2000 gevormde sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en Publieksdienst (PD) voeren samen het beheer van vrijwel alle budgetsubsidies uit. De instellingen die gesubsidieerd worden door MO zijn het eerst begonnen met prestatieplannen en de instellingen die gesubsidieerd worden door PD zijn later gestart. De sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst hebben elk een eigen invulling aan het subsidietraject gegeven. Van kennisdelen en leren van elkaar lijkt tussen deze beide sectoren weinig tot geen sprake te zijn. Ook verschilt de visie op het nut van prestatieplannen bij de beide sectoren. Binnen Maatschappelijke Ontwikkeling is bij de afdeling Welzijn (met ingang van 2003 is dit de afdeling Onderwijs, Welzijn en Gezondheid) het werken aan de hand van prestatieplannen het sterkst ontwikkeld. Bij de afdelingen Sport en Recreatie en Cultuur gaat de omslag naar budgetsubsiëring het komende jaar voorzichtig van start. Binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling is het instrument prestatieplan op dit moment in gebruik bij alle reguliere subsidierelaties tussen de afdeling Onderwijs, Welzijn en Gezondheid en de gesubsidieerde instellingen met een belang van boven de €45.000,- De medewerkers van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling hebben een positief oordeel over de invoering van prestatieplannen. Door de veranderde subsidiewijze zijn hier en daar efficiencyvoordelen opgetreden. Deze voordelen zijn naar de mening van de ambtelijke respondenten van minder belang dan de toename van transparantie door de invoering van budgetsubsiëring.

Binnen de sector Publieksdienst werkt men nog niet zo lang met het instrument prestatieplannen. De medewerkers van deze sector ervaren het instrument prestatieplannen niet als nuttig. Dit heeft een aantal redenen, zoals het feit dat subsidiëring van activiteiten op projectbasis plaatsvindt, waardoor een enorme hoeveelheid aan projecten ontstaat. Bovendien ontvangen de organisaties vaak vanuit meerdere bronnen financiële bijdragen (projectfinanciering kan bijvoorbeeld vanuit het OntwikkelingsProgramma Haarlem of vanuit ESF-middelen plaatsvinden). Een andere reden is dat het instrument prestatieplannen is ingezet vanuit de efficiency respectievelijk de beheersing van de financiële stromen, en niet vanuit de effectiviteit van het handelen. Naar de mening van de sector Publieksdienst moet een stad als Haarlem de beschikking over bepaalde voorzieningen hebben. Die voorzieningen zijn onderdeel van de sociale infrastructuur van de stad. Om deze sociale infrastructuur te kunnen financieren,

zou een minimum hoeveelheid prestaties moeten worden afgenomen door de gemeente.

Dossieropbouw

De gemeentelijke dossiers die wij hebben bestudeerd bevatten onvoldoende informatie om de omvang van het prestatiebudget te plaatsen binnen een breder gemeentelijk subsidiekader. De dossiers zijn niet altijd volledig. Informatie uit de jaarverslagen van de instellingen sluit niet aan bij de informatie in de bestudeerde dossiers van de gemeente Haarlem. Op basis van de dossiers is het niet mogelijk een uitspraak te doen over de volledigheid en juistheid van de subsidiestromen in de periode 1996-2002.

Kwaliteit prestatieplannen

De kwaliteit van de prestatieplannen verschilt per instelling. Voor instellingen die concrete producten leveren (bijvoorbeeld de kinderopvang) zijn de prestatieplannen kort na invoering helder en volledig voor wat betreft het aantal te leveren diensten. Instellingen die minder concrete producten leveren, hebben een langere weg afgelegd. In een aantal gevallen is nog steeds geen sprake van 'echte' prestatieplannen en sommige instellingen hebben pas na een aantal jaren de prestatieplannen gekwantificeerd. Opvallend is het grote aantal prestaties dat met name door de stadsdeelorganisaties in het prestatieplan is opgenomen. Hoewel de stadsdeelorganisaties bij hun prestaties wel het beoogde maatschappelijke effect vermelden, is in het algemeen niet duidelijk waarom juist voor die prestaties is gekozen om dat effect te realiseren.

SMART criteria

Op enkele uitzonderingen na (bijvoorbeeld de kinderopvang, of de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening) voldoen de doelstellingen en prestaties niet aan de criteria specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (de SMART criteria). Doelstellingen zijn vaak algemeen geformuleerd. Een uitzondering is de kinderopvang. Daar zijn doelstellingen geformuleerd in termen van bezettingsgraad en doelgroepenbereik (tabelplaats respectievelijk bedrijfsplaats). Zowel op de prestaties als op de daarmee beoogde doelstellingen zijn alle SMART-criteria van toepassing. Op de maatschappelijke effecten die met de prestatieplannen moeten worden bereikt, zijn zonder uitzondering geen van de SMART-criteria van toepassing.

Inzicht in tijdsbesteding

Het belangrijkste positieve effect van de invoering van de prestatieplannen is voor de gesubsidieerde instellingen het inzicht in de eigen tijdsbesteding. Voor een aantal instellingen heeft de invoering van de werkwijze geleid tot een grote cultuuromslag in de eigen organisatie. De instellingen hebben meer aandacht gekregen voor het kwantitatieve deel van het werk. Er is meer aandacht voor cijfers en analyses.

Processturing

De gemeente Haarlem heeft voorafgaand aan de implementatie van de prestatieplannen geen procesplanning met vooraf vastgestelde mijlpalen opgesteld. Mede daardoor heeft het implementatieproces lang geduurd en is er onduidelijkheid geweest over wat er wanneer van de gesubsidieerde instellingen werd verwacht. Vooralsnog is ook voor de implementatie van de productsubsidieëring geen taakstellende planning opgesteld.

De processturing vanuit de gemeente op de uitvoering van de prestatieplannen is beperkt. Uit de casestudies B1 tot en met B10 blijkt dat de dossiers zijn niet de informatie bevatten die op grond van de Algemene Subsidieverordening verondersteld is aanwezig te zijn, de besluitvorming niet transparant is en dat besluitvormingsprocessen vaak lang duren. Daar komt bij dat kennis van het instrument prestatieplannen verspreid is in de ambtelijke organisatie en er niet of nauwelijks sprake lijkt te zijn van kennisdeling over afdelingen heen. Tijdens de interviews met de ambtenaren hebben wij onder meer gesproken met personen die een dossier van een onlangs vertrokken collega hebben overgenomen. Dan blijkt dat wanneer medewerkers de gemeentelijke organisatie verlaten, er niet of slechts in beperkte mate sprake is van kennisoverdracht aan nieuwe medewerkers.

Zeer veel subsidies

Binnen de gemeente Haarlem is sprake van verschillende subsidiepotjes en verschillende subsidieloketten (de verschillende beleidsafdelingen binnen de sectoren) die eigen communicatielijnen met de gesubsidieerde instellingen onderhouden. Deze werkwijze brengt de volgende risico's met zich mee:

- het risico dat de instellingen bij de verschillende loketten gaan 'shoppen', zonder dat de beleidsafdelingen dit van elkaar weten;
- het risico op een ondoelmatige besteding van middelen;
- het risico dat het totaaloverzicht op gemeentelijk niveau ontbreekt;
- het risico dat de kennis inzake het formuleren van subsidievoorwaarden en
- het adequaat uitvoeren van subsidieregelingen binnen de gemeente Haarlem onvoldoende wordt gebundeld;
- het risico dat niet alle subsidiestromen in het prestatieplan worden geïntegreerd waardoor de werking van het instrument wordt ondergraven.

1.3 Achtergrond

Waarom is het instrument ingesteld en wanneer?

Het instrument is ingesteld met de introductie van de vernieuwde subsidiesystematiek, zoals vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening 1996. Met deze verordening is een principiële keuze gemaakt om de instellingen, die tot dan toe een exploitatiesubsidie ontvangen in de toekomst te gaan subsidiëren op basis van budgetsubsidieëring. De term 'prestatieplan' is gekozen om te benadrukken, dat het een

Doelstellingen: sturen op hoofdlijnen en zakelijke relatie met de instellingen

zakelijke overeenkomst tussen gemeente en instelling betreft, waarbij sprake is van een publiekrechtelijke rechtsverhouding tussen de partijen. De term 'prestatieplan' is in de plaats gekomen van de term 'contract'. Een contract is een zakelijke overeenkomst, die een privaatrechtelijke rechtsverhouding suggereert. De gemeente heeft het prestatieplan en de daarmee samenhangende budgetsubsidie geïntroduceerd om meer op hoofdlijnen te kunnen sturen, een meer zakelijke relatie met de instellingen te onderhouden en de instellingen zelf meer verantwoordelijkheid te geven voor de eigen bedrijfsvoering.

Hoe is het instrument prestatieplannen ingevuld?

Uiteenlopende invulling

Het instrument prestatieplan is ingevuld in samenwerking tussen de gemeente en de uitvoerende instellingen. In de onderzochte cases heeft de gemeente samen met de instellingen gezocht naar een op de instelling toegesneden operationalisering van het begrip 'prestatie'. Deze 'bottom-up' ontwikkeling heeft ertoe geleid dat er 2001 net zoveel verschillende soorten prestatieplannen zijn als er verstrekte budgetsubsidies zijn. De veelvormigheid van de plannen en de binnen de plannen gehanteerde diversiteit aan definities van het begrip 'prestatie' brengen met zich mee, dat het niet eenvoudig is om prestaties en plannen onderling te vergelijken of om tot een beoordelingskader over de prestaties te komen.

Wat is het financieel belang?

Financieel belang onbekend

Het financiële belang van het op basis van prestatieplannen en budgetsubsidies verstrekte subsidiebedrag is onbekend. Vanaf 2000 voegt de gemeente Haarlem wel een totaaloverzicht van de verstrekte subsidies in dat jaar toe als bijlage in de jaarrekening. In dat overzicht is niet te zien welk deel van dat bedrag budgetsubsidies betreft. De subsidiebijlage is niet helemaal correct, omdat de bijlage ook financieringsstromen van gemeente naar instellingen bevat die tot stand komen op basis van bijvoorbeeld doeluitkeringen van het Rijk.

Wij hebben de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst gevraagd voor de periode 1996 tot en met 2002 alsnog een totaaloverzicht van alle subsidiestromen en daarbinnen de budgetsubsidie te verstrekken. De betrokken sectoren waren niet in staat om dit verzoek volledig in te willigen. Beide sectoren verschaften geen informatie over de investeringssubsidies, die ook onder de Algemene Subsidieverordening vallen. De sector Publieksdienst heeft daarnaast geen informatie verschaft over de periode voor 2000. Informatie over subsidies aan instellingen op het terrein van de (preventieve) gezondheidszorg is niet meer aanwezig binnen de gemeente, omdat deze taak in 2002 is overgedragen aan de Hulpverleningsdienst Kennemerland

Afwijking 0,75 miljoen euro

Voor het jaar 2001 hebben wij alle dossiers van de geselecteerde cases geraadpleegd. Van alle cases is nagegaan wat de omvang van de budgetsubsidie is op het moment van goedkeuring van het prestatieplan. Volgens de betrokken gemeenteambtenaar zijn subsidiegegevens die vermeld zijn in de gemeentelijke jaarrekening gebaseerd op de bedragen in de eerste subsidiebeschikking. Dit betekent dat de gegevens uit

de jaarrekening aan moeten sluiten op de gegevens uit de casestudies. In de onderstaande tabel is te zien, dat deze aansluiting in grote lijnen is aangetroffen. De omvang van de afwijking is 6% van het subsidiebudget oftewel € 0,75 miljoen.

Tabel 1.1 Omvang budgetsubsidies op basis van jaarrekening en subsidiebeschikkingen 2001 (bedragen in € x 1.000)

Case	Rekening	Beschikking	Verschil
Stichting Radius	3.885	4.267	-382
Stads Deel Organisatie Zuid-West	592	558	34
Stads Deel Organisatie Centrum-Zuid	832	821	11
Stedelijke Stichting voor Kinderopvang Haarlem (SSKH)	2.597	2.497	100
Stichting Kinderopvang Spaarndam (SKOS)	353	302	51
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening ZK (SMD)	1.195	1215	-20
Stichting Jongerenwerk Kennemerland	274	268	6
Brijder Stichting	1.818	1.702	116
Stichting Sportsupport Kennemerland	231	256	-25
St. Haarlem Werkt ³	209	209	0
St. Vluchtelingenwerk Haarlem	305	305	0
Totaal	12.291	12.094	+/- 745

Bron: Jaarrekening gemeente Haarlem, pag. 147-150 en casestudies⁴

Welk deel van de totale subsidieverstrekking vindt plaats op basis van prestatieplannen?

Wij hebben de subsidiebijlage van de rekening 2001 van de gemeente Haarlem voorgelegd aan de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst met de vraag om aan te geven welk deel van de totale subsidieverstrekking plaats heeft gevonden op basis van prestatieplannen. Geen van beide sectoren heeft deze vraag volledig beantwoord.

Aandeel subsidies op basis van prestatieplan onbekend

In de verslagen van het in 1998 ingestelde intersectoraal ambtelijk subsidieoverleg (ISO) is een overzicht aangetroffen van soorten subsidies per instelling. De omvang van de diverse subsidiestromen is in dat overzicht niet gegeven. Wanneer we de lijst van het ISO toepassen op de subsidiebijlage uit de rekening 2001 van de gemeente Haarlem, dan is dat jaar 45% van het totale subsidiebedrag verstrekt op basis van prestatieplannen. Dat is € 13,4 miljoen van het totale subsidiebudget van € 29,8 miljoen.

³ In de jaarrekening 2001 zijn onder de post 'Haarlem Werkt' (pag. 149) geen middelen verantwoord. De voor de Stichting Haarlem Werkt bedoelde middelen zijn verantwoord onder de post 'ouderadviseurs-mantelzorg' (pa. 150).

⁴ De in tabel 1.1. gegeven bedragen uit de subsidiebeschikkingen zijn gebaseerd op de volgende tabellen in de casestudies: B3, B7, B11, B15, B19, B23, B26, B29 en B30

Welk deel van de subsidie per instelling is gebaseerd op het prestatieplan?

Met behulp van de geraadpleegde dossiers is het niet mogelijk om per instelling aan te geven welk deel van de subsidie is gebaseerd op het prestatieplan. Dat komt doordat verschillende subsiestromen worden beheerd en gedocumenteerd door verschillende sectoren, afdelingen en ambtenaren en de stukken zijn ondergebracht in verschillende dossiers. Een aantal van deze dossiers is bovendien persoonsgebonden. Wanneer de verantwoordelijke persoon de gemeente verlaat, verdwijnt een deel van het dossier en de know how. Alleen wanneer het geraadpleegde dossier een jaarverslag van de instelling bevat en de instelling de verschillende subsiestromen en subsidietitels aan de inkomstzijde heeft verantwoord, dan is te zien welk aandeel de budgetsubsidie is van de totale subsidie.

In tabel 1.2 is een overzicht gegeven van de overige subsidies die de elf geselecteerde instellingen naast de budgetsubsidie ontvangen op basis van twee soorten dossierbronnen: overige subsidiebeschikkingen en de jaarrekening van de instelling. Uit de verslagen in de dossiers is af te leiden dat de instellingen meer subsidies ontvangen dan is waar te nemen in de dossiers. Alleen van de cases Stichting Kinderopvang Spaarndam en de Stichting Jeugdzorg Kennemerland is het gegeven subsidieoverzicht volledig.

Tabel 1.2 Omvang budgetsubsidies en overige subsidies geselecteerde instellingen in 2001 (bedragen € x 1.000)

	Overige subsidies			
	Budget	Beschikking	Rek. instell	Info volledig?
Stichting Radius	4.267	685	?	nee
Stads Deel Organisatie Zuid-West	558	70	?	nee
Stads Deel Organisatie Centrum-Zuid	821	143	?	nee
Stedelijke Stichting voor Kinderopvang Haarlem (SSKH)	2.497	80	?	nee
Stichting Kinderopvang Spaarndam (SKOS)	302		264	ja
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening ZK (SMD)	1.215	?	?	nee
Stichting Jeugdzorg Kennemerland (SJK)	268		874	ja
Brijderstichting	1.702	45	?	nee
Stichting Sportsupport Kennemerland	256	?	?	nee
St. Haarlem Werkt	209	?	?	nee
St. Vluchtelingenwerk Haarlem	305	?	?	nee
Totaal	12.291	1.024	1.138	
Totaal overige subsidies				2.162

Bron: dossiers van de gemeente Haarlem

Index: De in tabel 1.2. opgenomen bedragen betreffen een samenvatting van de casebeschrijvingen in de bijlagen B1 tot en met B10

Voor zover na te gaan uit de informatie in de dossiers hebben de onderzochte instellingen voor € 2,1 miljoen overige subsidiegelden ontvangen naast de budgetsubsidies. De extra subsidies betreffen 18% van de budgetsubsidiebedrag. In dit bedrag zijn in ieder geval niet opgenomen: de subsidies uit gelden voor Ontwikkeling en Ondersteuning, de ambtelijk afgewikkelde trendverhogingen, de door de gemeente gesubsidieerde banen (zoals de banen op grond van de re-

gelingen Wet Inschakeling Werkzoekenden, en Instroom-Doorstroombanen), de gemeentelijke bijdragen aan subsidies van het Europees Sociaal Fonds en de gemeentelijke bijdragen aan extra rijksmiddelen (ingeval de extra rijksbijdragen ook gemeentelijke impulsen vergen).

1.4 Werkwijze

Welke rollen en activiteiten zijn te onderscheiden rond subsidieverstrekking?

In tabel 1.3 zijn de activiteiten en de daarbij behorende rollen geschetst, die (gegeven de gemeentelijke regelgeving over budgetsubsidies) uitgevoerd zouden moeten worden. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek hebben wij de activiteiten met de nummers 2, 3, 4, 6, 7, 10 en 11 kunnen waarnemen, maar niet voor elke case⁵. De activiteiten 1, 5, 12 en 13 vinden zeker niet plaats. Activiteit 8 vindt zeker wel plaats, maar is door ons niet waargenomen. De activiteiten 9 en 14 hebben wij niet waargenomen en we weten niet met zekerheid of ze al dan niet plaatsvinden.

Tabel 1.3 Activiteiten en rollen gedurende het subsidieproces

nr.	Activiteit	Rol	Wie
1	Vaststellen subsidieplafond gemeente	Financieel beheer	Raad
2	Formuleren van gemeentelijke beleidsuitgangspunten	Opdrachtgever	B&W
3	Instellingen uitnodigen tot indienen prestatieplan	Inkoper	Sector
4	Communicatie over concept prestatieplan	Onderhandelaar	Sector
5	Beoordelen van prijs/prestatieverhouding prestatieplan	Onderhandelaar	B&W
6	Besluitvorming over prestatieplan	Opdrachtgever	Raad
7	Subsidiebeschikking maken en opsturen	Inkoper	Sector
8	Subsidies en voorschotten verstrekken	Inkoper	Sector
9	Interne controle op juistheid en volledigheid verstrekkingen	Controller	Sector
10	Produceren tussentijdse verslagen en jaarstukken	Opdrachtnemer	Instelling
11	Besluitvorming over verslagen en jaarstukken	Controleur	Raad
12	Inbedding van subsidieproces in begrotingscyclus	Financieel beheer	Raad
13	Controle op voortgang en tijdigheid subsidieproces	Planning en control	B&W
14	Terugkoppeling van realisaties naar beleidsuitgangspunten	Bestuurder	Raad

Bron: IOO

Index: De activiteiten zijn afgeleid uit de Algemene Subsidieverordening, de Gemeentewet en de Algemene wet Bestuursrecht; de rollen zijn door IOO gestipuleerde typeringen van de uit te voeren activiteiten; de uitvoerende partijen (kolom 'wie') zijn afgeleid uit de Algemene Subsidieverordening en de Gemeentewet.

Hoe zijn de verantwoordelijkheden tussen gemeente en instellingen verdeeld?

Formeel draagt de gemeente zorg voor het formuleren van een helder en eenduidig beleidskader, dat richtinggevend is voor de aard en de omvang van de door de instellingen op te stellen prestatieplannen.

⁵ In de casebeschrijvingen B1 tot en met B10 is de procesgang van vaststellen subsidieplafond tot en met terugkoppeling realisaties voor elke case weergegeven. Alle activiteiten die hebben plaatsgehad en alle partijen die een rol speelden zijn in deze beschrijvingen terug te lezen.

De instellingen bieden op basis van dit kader aan welke prestaties binnen welke termijn en tegen welk bedrag zij denken te kunnen leveren om de doelstellingen uit het gemeentelijke beleidskader te kunnen bereiken. De gemeente beoordeelt of de in het prestatieplan voorgestelde prestaties inderdaad bijdragen aan het realiseren van het gemeentelijke beleid en weegt af welke middelen zij wil besteden aan het individuele prestatieplan en op welke wijze zij de middelen wil verdelen over verschillende prestatieplannen. Elk van beide partijen is verantwoordelijk voor de eigen organisatie. Voor de gemeente impliceert deze verantwoordelijkheid dat het beleid, en het beschikbare budget is ingebed in het totaal van de gemeentelijke organisatie. Voor de instelling impliceert deze verantwoordelijkheid, dat het voortbestaan van de instelling zodanig wordt bewaakt, dat de instelling de met de gemeente gemaakte afspraken kan nakomen.

Praktijk: geen duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling

In de praktijk van alledag zijn er geen scherpe scheidslijnen tussen deze verantwoordelijkheidsverdeling. Zo bracht de overgang van exploitatiesubsidie naar budgetsubsidie een intensieve gemeentelijke bemoeienis met de interne organisatie van de instellingen met zich mee. Dit overgangstraject was in 2002 nog steeds niet overal voltooid. Het komt ook voor dat de instellingen gemeentelijke beleids- of beheerstaken uitvoeren, bijvoorbeeld de Stichting Sportsupport die de taak heeft om algemene beleidsuitgangspunten te vertalen naar uitvoerbare activiteiten, of de GGD die het budgetbeheer voert voor de subsidies op het terrein van verslavingszorg.

Hoe hebben deze vorm gekregen in prestatieplannen?

In 2001, het centrale jaar waarin de cases zijn bestudeerd, heeft de gemeente haar beleidsuitgangspunten kenbaar gemaakt aan de hand van drie onderliggende beleidsstukken:

- Het collegeprogramma 1998-2002;
- Programmalijnen OPH 2000-2004;
- Stadsdeelanalyses.

Deze beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd in algemene en abstracte termen, waardoor vrijwel elk aanbod van elke willekeurige instelling binnen die kaders.

Beleid erg algemeen

In de meeste prestatieplannen is de relatie tussen het gegeven beleidskader en de geboden prestaties aangegeven. Omdat het beleidskader zo ruim is, kiest elke instelling daarbij voor de eigen 'krenten uit de pap'. In veel gevallen wordt verwezen naar specifieke doelgroepen (in het OPH zijn achterstandsgroepen benoemd) en bij instellingen die hun aanbod over meerdere stadsdelen hebben gespreid, spelen soms de stadsdeelanalyses een rol (evenwichtige spreiding van het voorzieningenniveau). Een aantal instellingen betreft ook de meer vakspecifieke gemeentelijke beleidsnota's of effectrapportages bij hun plannen.

Welke ontwikkelingen en veranderingen in de opzet van de prestatieplannen hebben zich voorgedaan in de periode 1996-2002?

In de periode 1996-2002 hebben zich de volgende veranderingen voorgedaan in de prestatieplannen:

- De operationalisering van het begrip 'prestatie' is steeds concreter geworden en beweegt zich daarmee in de richting van hetgeen met de gemeentelijke Algemene Subsidieverordening is beoogd.
- Er is steeds meer aandacht voor de relatie tussen prijs en prestatie. Slechts voor één van de onderzochte cases is deze relatie op dit moment kraakhelder: de Stichting Jeugdzorg Kennemerland.
- De diversiteit van de inhoudelijke opzet en vormgeving van de prestatieplannen van de instellingen is toegenomen; door de diversiteit van de opzet en inrichting van plannen, voortgangsrapportages en jaarstukken zijn de plannen onderling onvergelykbaar.

Prestaties concreter, beter gekwantificeerd en prestatieplannen meer gediversifieerd

Heeft de gemeente tussentijds inzicht in de voortgang van de plannen?

Een belangrijke voorwaarde om tot een tussentijds inzicht over de voortgang van de plannen te komen is een tijdige beschikbaarheid van de voortgangsrapportages. In tabel 1.4 laten wij voor alle cases zien of de instellingen hun prestatieplannen, hun voortgangsrapportages en hun eindrapportages dan wel jaarstukken tijdig hebben ingeleverd. De plannen zijn in negen van de tien gevallen tijdig ingeleverd. De tussentijdse rapportages ontbreken in de dossiers of zijn veel te laat ingeleverd. In twee gevallen was sprake van een tijdige inlevering. In één geval nam de ambtelijke en bestuurlijke afhandeling van dit tussenrapport zo veel tijd in beslag dat het jaar bijna was verstreken voordat de instelling een reactie vernam. Uit de dossiers over de geselecteerde instellingen blijkt derhalve niet dat de gemeente inzicht heeft in de voortgang van de plannen.

Tabel 1.4 Mate waarin de instellingen de benodigde stukken tijdig hebben aangeleverd, subsidiejaar 2001

Case	Plan	Tussenstand	Eindstand
Stichting Radius	ja	nee	ja
Stads Deel Organisatie Zuid-West	ja	ja	ja
Stads Deel Organisatie Centrum-Zuid	ja	nee	ja
Stedelijke Stichting voor Kinderopvang Haarlem (SSKH)	ja	nee	ja
Stichting Kinderopvang Spaarndam (SKOS)	ja	nee	ja
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening ZK (SMD)	ja	nee	ja
Stichting Jongerenwerk Kennemerland (SJK)	ja	nee	nee
Brijder Stichting	ja	ja	ja
Stichting Sportsupport Kennemerland (SKK)	ja	nee	nee
St. Haarlem Werkt	ja	nee	nee
St. Vluchtelingenwerk Haarlem	nee	nee	nee

Bron: dossier gemeente Haarlem

Index: De gegevens in tabel 1.4. zijn een samenvatting van de casebeschrijvingen in de bijlagen B1 tot en met B10

Hoewel in de meeste dossiers de tussentijdse rapportages ontbraken, meldden de instellingen dat zij deze rapportages wel hadden ingele-

verd. Deze instellingen klaagden over het ontbreken van feed back van de gemeente.

Hoe wordt gemonitord?

In de dossiers is geen informatie aangetroffen die verwijst naar het bestaan van een gemeentelijk systeem van monitoring. Incidenteel neemt de gemeente en/of de instelling zelf het initiatief om bijvoorbeeld het bereik van specifieke doelgroepen, de bekendheid of de tevredenheid met het dienstenaanbod te meten, om de effectiviteit van één specifieke dienst te meten of om veranderingen in het behoeftenpatroon te meten.

1.5 Kwaliteit rapportages en interne en externe sturing

Zijn de gestelde doelen in termen van beoogde effecten (outcome) geformuleerd of alleen in termen van producten of prestaties (output)?

In de onderstaande tabel geven wij een overzicht van de wijze waarop de doelen van de in het prestatieplan weergegeven voornemens zijn geformuleerd: in termen van productiemiddelen (bijvoorbeeld personeelsinzet), producten, outcome of effecten⁶. Een uitgebreide beschrijving van de inhoud en wijze van doelformulering van de prestatieplannen is

Tabel 1.5 Wijze van doelformulering prestatieplannen

case	Productiemiddelen	Product	Outcome	Effect
Stichting Radius	nee	ja	ja	ja
Stads Deel Organisatie Zuid-West	nee	ja	ja	ja
Stads Deel Organisatie Centrum-Zuid	nee	ja	ja	ja
Stedelijke Stichting voor Kinderopvang Haarlem (SSKH)	nee	ja	ja	nee
Stichting Kinderopvang Spaarndam (SKOS)	nee	ja	ja	nee
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening ZK (SMD)	ja	ja	soms	ja
Stichting Jongerenwerk Kennemerland (SJK)	nee	ja	ja	ja
Brijderstichting	ja	nee	nee	nee
Stichting Sportsupport Kennemerland (SKK)	ja	ja	ja	ja
St. Haarlem Werkt	ja	ja	nee	nee
St. Vluchtelingenwerk Haarlem	ja	ja	nee	nee

Bron: dossier gemeente Haarlem

Index: De gegevens in tabel 1.5. zijn samengevat uit de casebeschrijvingen in de bijlagen B1 tot en met B10

In vijf gevallen zijn de doelen geformuleerd in termen van productiemiddelen. Voor deze instellingen functioneert (een deel van) het subsidiebudget als exploitatiesubsidie. Vrijwel alle instellingen noemen daarnaast ook concrete af te leveren producten of diensten. In zeven gevallen is voor één of meerdere prestaties een definitie van de

⁶ Een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop prestaties en doelen zijn geformuleerd is opgenomen in de casebeschrijvingen B1 tot en met B10. Elk van deze beschrijvingen bevat een paragraaf 'het dossier 2001', waarin onder meer de inhoud van de prestatieplannen is vermeld. In tabel 1.5 zijn deze beschrijvingen gecomprimeerd samengevat.

outcome gegeven. De maatschappelijke effecten die daarmee zijn beoogd zijn in zes gevallen eveneens genoemd in de plannen.

Uit het gegeven dat in bijna de helft van de gevallen niet is aangegeven welke effecten er met de omschreven voornemens zijn beoogd, kan worden afgeleid, dat het voor de gemeente niet mogelijk is om vast te stellen wat de effectiviteit van de uitgevoerde plannen zal zijn.

Wat is de kwaliteit van de prestatieplannen in de periode 1996-2002, waarbij we de kwaliteit van de doelen en prestaties beoordelen door middel van de SMART criteria?

De beoordeling van de vraag in hoeverre SMART-criteria⁷ van toepassing zijn op de in de plannen omschreven doelen kan niet los gezien worden van het niveau waarop deze doelen zijn gedefinieerd: op het niveau van productiemiddelen, producten, outcome of maatschappelijke effecten. Wanneer een instelling bijvoorbeeld geen effecten heeft geformuleerd in de plannen is de vraag naar de toepasbaarheid van SMART-criteria op het terrein van effecten niet meer relevant.

In tabel 1.6 is voor de in de plannen geformuleerde prestaties aangegeven of ze SMART geformuleerd zijn en of er een relatie is tussen de beoogde prestaties en de prijs ervan. In de meeste gevallen zijn de SMART-criteria niet of gedeeltelijk toegepast. In vier gevallen voldoet de formulering wel aan de SMART-criteria. Hierbij moet worden aangetekend dat in drie van deze vier gevallen geen duidelijkheid is verschaft over de outcome en/of effecten van de plannen. In één geval zijn zowel producten als outcome en effecten gedefinieerd volgens de SMART-systematiek en is daarnaast de relatie tussen prijs en prestatie helder.

⁷ Deze criteria zijn: Specifiek, Meetbaar, Aceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

Tabel 1.6 Zijn SMART-criteria van toepassing op doelen in prestatieplannen?

Case	Prestaties SMART?	Relatie prijs/prestatie?
Stichting Radius	gedeeltelijk	nee
Stads Deel Organisatie Zuid-West	gedeeltelijk	nee
Stads Deel Organisatie Centrum-Zuid	gedeeltelijk	nee
Stedelijke Stichting voor Kinderopvang Haarlem (SSKH)	ja	nee
Stichting Kinderopvang Spaarndam (SKOS)	ja	nee
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening ZK (SMD)	gedeeltelijk	gedeeltelijk
Stichting Jongerenwerk Kennemerland (SJK)	ja	ja
Brijderstichting	nee	nee
Stichting Sportsupport Kennemerland (SKK)	gedeeltelijk	gedeeltelijk
St. Haarlem Werkt	ja	nee
St. Vluchtelingenwerk Haarlem	nee	nee

Bron: casestudies gebaseerd op dossiers gemeente Haarlem en informatie gesubsidieerde instellingen

Index: De inhoudelijke argumenten van het al dan niet van toepassing zijn van de SMART-criteria en van de relatie prijs-prestatie is voor elk van de hier genoemde instellingen opgenomen in de casebeschrijvingen B1 tot en met B10

Hebben zich in de loop van de jaren veranderingen in de kwaliteit voorgedaan?

Kwaliteit is verbeterd

In de loop van de jaren zijn verbeteringen aangebracht in de wijze waarop producten zijn gedefinieerd, in de wijze waarop de effectiviteit moet worden gedefinieerd en in de prijs-prestatieverhouding. In sommige gevallen, zoals in het geval van de kinderopvang of de Stichting Vluchtelingenwerk, staat het gemeentelijke subsidiebeleid een verbetering van het inzicht in de prijzen in de weg. Bij de Stichting Vluchtelingenwerk handhaaft de gemeente voor de helft van het subsidiebedrag de exploitatiesubsidie en voor de kinderopvang bekostigt de gemeente een vaste prijs per (1/3) eenheid product ongeacht de kosten hiervan.

Welk inzicht is er in de voorbereidings-, uitvoerings- en controlekosten van de plannen; hoeveel tijd gaat er in zitten – bij gemeente en instelling?

Inzicht in tijdsbesteding ontbreekt

In de interviews met de ambtenaren en de instellingen hebben wij een aantal malen gevraagd naar deze tijdsbesteding. In een meerderheid van de gevallen kon men daar geen betrouwbare schatting van geven. Op ambtelijk niveau kon één ambtenaar voor één dossier een schatting maken van de hoeveelheid arbeidstijd die het uitvoeren van één cyclus budgetsubsidie met zich meebrengt. Op het niveau van de instellingen wist niemand dat exact aan te geven. De respondenten benadrukten wel dat de eerste prestatieplannen doorgaans meer tijd vergen dan de prestatieplannen in de jaren die daarop volgen.

1.6 De werking van het instrument

In beleving is meer doelmatigheid ontstaan...

In hoeverre hebben de prestatieplannen een doelmatige besteding van de subsidiegelden bevorderd? Wordt hierop gestuurd?

Volgens de geïnterviewde ambtenaren hebben de prestatieplannen een doelmatige besteding van de subsidiegelden bevorderd. Het a-

gument dat daarbij genoemd is, is het gegeven dat de gemeente het eerste jaar na invoering van de prestatieplannen twee euroton aan subsidiegelden overhad. Volgens een aantal instellingen hebben de prestatieplannen een meer doelmatige bedrijfsvoering op de instellingen bevorderd. Door de toegenomen aandacht voor een cijfermatige benadering van de eigen werkzaamheden slaagt een aantal instellingen erin om meer prestaties te leveren tegen hetzelfde budget.

Voornoemde subjectieve inschattingen van medewerkers in de praktijk kunnen niet gestaafd worden met feiten. Er zijn geen betrouwbare meerjarige gegevens voorhanden over het aantal geleverde prestaties in relatie tot de bestede middelen. Het is daarom niet vast te stellen of de doelmatigheid van de bestede middelen is verbeterd.

...maar harde feiten ontbreken

Een belangrijk knelpunt, dat een beoordeling van de doelmatige besteding van subsidiemiddelen in de weg staat, is het gebrek aan inzicht in de totale geldstromen die van de gemeente naar de instellingen lopen. Gerealiseerde kortingen op subsidiebron A kunnen door de instellingen gecompenseerd worden door het aanboren van subsidiebron B of doeluitkering C. Omdat in de financiële verslaggeving geen relatie is gelegd tussen subsidiebron en besteding is zelfs niet na te gaan of de middelen daadwerkelijk zijn besteed aan de daarmee beoogde prestaties. Interne kruissubsidies uit verschillende bronnen (diverse gemeentelijke bronnen, bronnen van andere gemeenten, bronnen van provincie, rijk en EG) zijn zeer wel mogelijk.

Gebrek aan inzicht totale geldstroom groot knelpunt

In hoeverre hebben de prestatieplannen een doeltreffende besteding van de subsidiegelden bevorderd?

De prestatieplannen dragen bij aan een doeltreffende besteding van de middelen wanneer onomstotelijk vaststaat, dat er een relatie bestaat tussen de gerealiseerde prestaties enerzijds en de door de gemeente geformuleerde beleidsdoelstellingen anderzijds. De gemeentelijke beleidsdoelen, zoals geformuleerd in de uitgangspunten voor prestatieplannen, zijn te definiëren als strategische beleidsdoelen, die een nadere operationalisering behoeven alvorens ze meetbaar gemaakt kunnen worden. De keuze voor de wijze waarop de doelen geoperationaliseerd worden, laat de gemeente Haarlem nu over aan de instelling. De instelling bepaalt welke (meetbare) prestatie tot welk doel behoort. De vraag of de som van de aldus gedefinieerde prestaties bijdraagt tot het beoogde gemeentelijke beleid blijft daarmee onbeantwoord. De koppeling van strategische beleidsdoelen naar uitvoerende beleidsdoelen, concrete prestaties en vervolgens weer terug naar uitvoerende en strategische doelen is voor zover wij kunnen beoordelen nooit gemaakt. De gemeente formuleert niet specifiek genoeg wat zij wil en kan daarom niet meten of dit doel bereikt is dan wel bereikt kan worden met de daartoe ingezette middelen c.q. prestatieplannen.

Gemeente formuleert niet concreet wat men wil bereiken...

...en kan daardoor doelberiking niet meten

*Sancties niet mogelijk als in-
zicht relatie prestaties en budget
ontbreekt*

Zijn er sanctiemogelijkheden als de afgesproken resultaten niet worden behaald?

Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht en volgens de Algemene Subsidieverordening zijn er sanctiemogelijkheden als de afgesproken doelen niet gehaald worden. Voorwaarde om deze sanctiemogelijkheden toe te passen, is dat er heldere afspraken tussen gemeente en instelling zijn gemaakt over: de aard en omvang van de te leveren prestaties, de relatie tussen prestatie en budget en de criteria op basis waarop het al dan niet voldoen aan de afspraken zullen worden beoordeeld. In een aantal van de door ons onderzochte cases is het voor de gemeente niet mogelijk om eventuele sanctiemogelijkheden toe te passen, omdat de relatie tussen de beoogde prestaties en het budget onbekend is. In een aantal gevallen verkeerde de gemeente in de veronderstelling dat de afgesproken prestaties niet zijn geleverd. Dat heeft in één geval geleid tot sanctiemaatregelen in de vorm van een korting op de definitieve subsidiebeschikking. In een ander geval heeft dit niet tot een korting op de definitieve subsidiebeschikking geleid, omdat de definitie van het begrip 'prestatie' in relatie tot het verstrekken van het subsidie niet eenduidig was gecommuniceerd met de instelling.

Kan het gebruik van prestatieplannen worden uitgebreid binnen de gemeente Haarlem?

In bijlage B11 hebben we drie casebeschrijvingen opgenomen van instellingen waarbij op dit moment nog geen prestatieplannen worden gebruikt. Het betreft de volwasseneneducatie, de uitvoering van de WIW en de Woningwinkel. We hebben ons de vraag gesteld of het gebruik van prestatieplannen bij toegevoegde waarde zou kunnen hebben. Voor de volwasseneneducatie is dat naar onze mening het geval. Voor de andere twee cases, WIW-trajecten en de Woningwinkel, is het werken met prestatieplannen minder aan te bevelen. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat het lastig blijft om de juiste informatie te vergaren voor de casebeschrijvingen. Bij alle cases wordt informatie ontbeerd of zijn er discrepanties te bespeuren in de gegevens / bedragen die in de verschillende informatiebronnen gevonden worden, die niet direct te verklaren zijn. Ondanks dat, menen wij toch voorzichtige conclusies te mogen trekken.

Voor het Nova College geldt dat men in de nieuwe situatie is overgegaan van inputfinanciering naar outputfinanciering. In de nieuwe situatie is afrekening op basis van het geleverde aanbod, het aantal deelnemers en een bedrag per deelnemer mogelijk. Tevens wordt bij het Nova College al gewerkt met een productcatalogus, vindt regelmatige terugkoppeling in de vorm van rapportages plaats en wordt een accountantsverklaring opgesteld. Geconcludeerd kan worden dat deze werkwijze als 'good practice' voor het werken met prestatieplannen kan worden aangemerkt.

Op basis van de beschikbare informatie lijkt het geen haalbare kaart om te gaan werken met prestatieplannen bij de uitvoering van WIW-trajecten en de Woningwinkel. Bij beide instellingen zijn wel prestaties gedefinieerd die outputgericht zijn, echter vanwege een onduide-

lijke opdrachtgever – opdrachtnemer relatie moet afgezien worden van het werken met prestatieplannen.

1.7 Conclusies

De mate waarin het gebruik van prestatieplannen kan bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking is afhankelijk van drie factoren: de opzet van het subsidie-instrumentarium, de werking van prestatieplannen en de aansturing van prestatieplannen. Deelaspecten van deze factoren worden behandeld in de onderzoeksvragen in paragraaf 1.3 (subsidie-instrumentarium), 1.4 (werking van de prestatieplannen) en 1.5 en 1.6 (aansturing). Het subsidie-instrumentarium, de relevante wet- en regelgeving, vormt de basis voor de subsidieverstrekking. Hiermee wordt de grondslag gecreëerd voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de subsidieverstrekking. De werking van prestatieplannen moet gebaseerd zijn op de voorschriften en doelstellingen van het subsidie-instrumentarium. Als hierin aspecten ontbreken of onvoldoende zijn uitgewerkt, neemt het risico dat de subsidieverstrekking niet efficiënt en effectief plaatsvindt toe. Tenslotte is ook de aansturing van de prestatieplannen een kritische factor voor de efficiency en effectiviteit van de subsidieverstrekking. Het gaat hierbij om de controle op het proces van subsidieverlening.

In deze paragraaf formuleren we voor elk van deze drie factoren van onze belangrijkste conclusies.

Het subsidie-instrumentarium

De kern van het subsidie-instrumentarium is vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening. In deze verordening zijn in hoofdlijnen de rechten en de plichten van gemeente en instellingen verwoord, is tevens een definitie gegeven van soorten subsidies en subsidiegerechtigde partijen, en is de wijze van besluitvorming en verantwoording aangestipt. De Algemene Subsidieverordening biedt een voldoende algemene en solide basis om in meerjarig perspectief de gemeentelijke subsidietaak naar behoren uit te kunnen voeren.

In de Algemene Subsidieverordening is de aansluiting op de gemeentelijke begrotingscyclus niet geregeld. B&W-nota's op dit vlak ontbreken eveneens. Deze aansluiting is van belang voor de financiële sturingsfunctie van de gemeente in zijn geheel. Het ontbreken van de garantie op aansluiting met de gemeentelijke planning en controlesystematiek is een zwak punt van het instrumentarium.

De Algemene Subsidieverordening omvat een aantal regels en voorschriften (bijvoorbeeld over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen instelling en gemeente, de definitie van het begrip 'prestatie' en de aanlevering van tussentijdse rapportages), die in de praktijk van alledag niet systematisch nageleefd worden. Het jaar in jaar uit blijven voortbestaan van deze praktijken doet vermoeden dat de controle op naleving en uitvoering van de gemeentelijke regels onvoldoende is gegarandeerd.

Door de budgetsubsidie aan te wijzen als belangrijkste en te prefereren subsidievorm is een flexibele aanpassing van het gemeentelijke beleid op veranderingen in de maatschappij mogelijk geworden. Deze flexibiliteit is een belangrijke verbetering in vergelijking met de oude situatie van exploitatiesubsidies. Het is jammer dat de gemeente deze mogelijkheid nog weinig benut.

Doordat het subsidieplafond van budgetsubsidies in principe vastgesteld kan worden onafhankelijk van het reilen en zeilen van de instellingen biedt het subsidie-instrumentarium perspectief op een volledig door de gemeente beheersbare kostenontwikkeling.

Volgens de Algemene Subsidieverordening is de gemeente verantwoordelijk voor het formuleren van beleidsdoelen en de instelling is verantwoordelijk voor het voortbestaan van de eigen organisatie. Het verantwoordelijk maken van de instelling voor de eigen organisatie is een stimulans voor een doelmatige bedrijfsvoering. De instelling kan deze verantwoordelijkheid evenwel alleen uitvoeren wanneer er sprake is van continuïteit en een stabiel middelenperspectief. De gemeente garandeert deze continuïteit tot nu toe niet door bijvoorbeeld meerjarige prestatieafspraken te maken. Heldere afspraken over de noodzakelijke of wenselijke omvang van voorzieningen en reserveringen zijn tot dusver ook niet gemaakt. Het mijden van meerjarige afspraken en tegelijkertijd reserveringen (of winsten uit publieke middelen) aan banden te leggen is niet bevorderlijk voor de continuïteit van de instelling.

In de Algemene Subsidieverordening is een relatie gelegd tussen de vier binnen de Algemene Subsidieverordening onderscheiden subsidievormen. Naast deze subsidievormen bestaan er binnen de gemeente nog vele andere financieringsopties die toegankelijk zijn voor de gesubsidieerde instellingen. Het gebruik van de diverse geldstromen door de instellingen is bij de gemeente niet bekend. Het ontbreken van de relatie tussen subsidies en andere bekostigingswijzen draagt bij aan complexe en ondoorzichtige geldstromen tussen gemeente en instellingen. Misbruik of oneigenlijk gebruik van gemeentelijke geldstromen kan onder deze condities makkelijk ontstaan. Dit ondergraaft de doelstellingen en de werking van prestatieplannen en van het beleid dat is beoogd met de andere geldstromen.

Het aanwijzen van de afgesproken prestaties als subsidiegrondslag bij een afwezigheid van een controleprotocol, waarin ook controle op de feitelijke realisatie van de prestaties is geregeld, maakt dat het subsidie-instrument bijzonder fraudegevoelig is. Dit is in het bijzonder het geval wanneer SMART-criteria⁸ niet van toepassing zijn op de afgesproken prestaties.

De werking van prestatieplannen

De invoering van budgetsubsidies op basis van prestatieplannen is gestart in 1996. In 2002 verloopt de werking van prestatieplannen nog

⁸ Deze criteria zijn: Specifiek, Meetbaar, Aceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

niet volgens de letter en geest van de Algemene Subsidieverordening. De tijdsduur van dit implementatietraject is zorgwekkend lang en verwijst naar een zwak sturend vermogen van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

De werkdefinitie van het begrip ‘prestatie’ is nog niet uitontwikkeld. Bij het zoeken naar geschikte prestatie-indicatoren is de aandacht sterk geconcentreerd op de kwantiteit van de beoogde prestatie. Er is nog weinig aandacht voor objectief meetbare kwaliteitskenmerken. Dergelijke kenmerken zijn van majeure betekenis voor de relatie tussen de te leveren prestaties en de daarmee beoogde gemeentelijke beleidsdoelen.

Vaak zijn de prestaties niet of gedeeltelijk SMART geformuleerd en is de relatie met de prijs afwezig. Het is daarom niet mogelijk om de doelmatige of effectieve besteding van gemeentelijke middelen te toetsen.

Doordat de instellingen hun plannen op verschillende data aanleveren en de politiek-bestuurlijke besluitvorming over de prestatieplannen op verschillende momenten plaatsvindt, wordt de Raad de mogelijkheid ontnomen om een integrale afweging binnen en tussen de prestatieplannen te kunnen maken. Het functioneren van de Raad wordt daarmee ondermijnd.

De relatie tussen strategische beleidsdoelen, uitvoerende beleidsdoelen, prestaties, en effecten is niet helder. Dit maakt dat de bijdrage van de prestatieplannen aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen niet meetbaar is.

De aansturing van prestatieplannen

Er is onvoldoende controle op het proces van subsidieverlening. Instellingen leveren de stukken regelmatig te laat of in het geheel niet aan, en de termijn tussen aanlevering van stukken en de afhandeling daarvan is in principe ongelimiteerd.

Op grond van het bovenstaande concluderen we dat er onvoldoende interne controle is op naleving van de regels die zijn vastgesteld in de Algemene Subsidieverordening. Daar komt bij dat uit de gemeentelijke dossiers blijkt dat het sanctiebeleid bij het overtreden of niet naleven van deze regels nauwelijks wordt toegepast.

Het onderhoud en het beheer van de subsidiedossiers zijn niet optimaal. De dossiers zijn niet volledig. Dit brengt met zich mee dat wanneer een voor dat dossier verantwoordelijke ambtenaar vertrekt, de kans groot is dat daarmee ook de kennis over de instelling en de gemaakte afspraken verdwijnt.

Doordat de inrichting en vormgeving van de prestatieplannen is ontstaan in samenspraak tussen verantwoordelijke ambtenaren en instellingen, is in de loop der jaren een grote diversiteit aan plannen, tussentijdse rapporten, jaarverslagen en daaraan gepaarde beoorde-

lingswijzen ontstaan. Voornoemde werkwijze is niet bevorderlijk voor het inzicht in het totaal van de bestede middelen.

In de geraadpleegde dossiers hebben wij geen bewijsmateriaal aangetroffen over tussentijdse controle op naleving van de prestatieplannen. Nadat de voorlopige subsidiebeschikking is ondertekend ontbreekt een systematische controle op naleving van de gemaakte afspraken.

Er is binnen de gemeente niet één plek waar de kennis over het totaal van de gemeentelijke geldstromen naar de gesubsidieerde instellingen samenkomt. Dit is niet bevorderlijk voor een doelmatige aanwending van publieke middelen.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie Haarlem wil onderzoek uitvoeren naar de prestatieplannen van gesubsidieerde instellingen. Hiermee wil de commissie de gedachte, dat de relatie tussen doelstellingen, prestaties en middelen leidraad moet zijn bij het formuleren en uitvoeren van beleid, verder stimuleren.

Prestatieplannen zijn in 1996 ingevoerd. Er staat in voor welke doelen subsidies gegeven zijn en welke prestaties daarvoor geleverd moeten worden. Het onderzoek gaat over de vraag of prestatieplannen gebruikt zijn bij het sturen op prestaties en effecten. Voorafgaand aan dit onderzoek werd het financieel belang van de prestatieplannen ingeschat aan de hand van welzijnssubsidies. Er werd verwacht dat de meeste subsidies van de afdeling welzijn op prestatieplannen gebaseerd zouden zijn. Van de afdeling Welzijn is bijna 12 miljoen euro subsidiegelden in de rekening verantwoord. Volgens de rekening heeft de gemeente Haarlem in 2001 ongeveer 30 miljoen euro aan subsidies besteed. De onderverdeling van dit bedrag naar de verschillende beleidssectoren is opgenomen in tabel 2.1.

Financieel belang subsidies in 2001 bijna 30 miljoen euro

Tabel 2.1 Overzicht verleende subsidies, x €1.000

Sector en beleidsterrein	Rekening 2001
Maatschappelijke Ontwikkeling	25.729
- onderwijs	4.955
- sport en recreatie	1.622
- culturele zaken	4.787
- GGD	2.599
- welzijn	11.766
Publieksdienst	2.169
Stadsbeheer	184
Stedelijke Ontwikkeling	1.709
Totaal gemeente	29.789

Bron: Jaarrekening 2001, gemeente Haarlem, Bijlage G, pp. 151-154.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt:

Bevorderen de prestatieplannen de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking door de gemeente Haarlem?

De resultaten van het onderzoek kunnen aanleiding zijn om aanbevelingen te formuleren over een verbeterde toepassing van prestatieplannen of over de uitbreiding van de toepassing van het instrument naar andere beleidsterreinen.

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is een aantal concrete vragen geformuleerd over de achtergrond, de werk-

wijze, rapportages en sturing, en over de werking van het instrument 'prestatieplan'. Deze vragen zijn de volgende.

Achtergrond

1. Hoe is het instrument prestatieplannen ingevuld?
2. Waarom is het instrument ingesteld en wanneer?
3. Wat is het financieel belang?
4. Welk deel van de totale subsidieverstrekking vindt plaats op basis van prestatieplannen?
5. Welk deel van de subsidie per instelling is gebaseerd op het prestatieplan?

Werkwijze

6. Welke rollen en activiteiten zijn te onderscheiden rond subsidieverstrekking?
7. Hoe zijn de verantwoordelijkheden tussen gemeente en instellingen verdeeld?
8. Hoe hebben deze vorm gekregen in prestatieplannen?
9. Welke ontwikkelingen en veranderingen in de opzet van de prestatieplannen hebben zich voorgedaan in de periode 1996-2002?
10. Heeft de gemeente tussentijds inzicht in de voortgang van de plannen?
11. Hoe wordt gemonitord?

Kwaliteit rapportages en interne en externe sturing

12. Wat is de kwaliteit van de prestatieplannen in de periode 1996-2002, waarbij we de kwaliteit van de doelen en prestaties beoordelen door middel van de SMART criteria? De afkorting 'SMART' verwijst naar vijf kwaliteitscriteria, waaraan de geformuleerde doelen en prestaties moeten voldoen. Deze criteria zijn: Specifiek ofwel helder en eenduidig geformuleerd, Meetbaar, Accceptabel ofwel door de Raad vastgesteld, Realistisch en Tijdgebonden.
13. Zijn de gestelde doelen in termen van beoogde effecten (outcome) geformuleerd of alleen in termen van producten of prestaties (output)?
14. Hebben zich in de loop van de jaren veranderingen in de kwaliteit voorgedaan?
15. Welk inzicht is er in de mate van doelbereiking?
16. Welk inzicht is er in de voorbereidings-, uitvoerings- en controlekosten van de plannen; hoeveel tijd gaat er in zitten – bij gemeente en instelling?

De werking van het instrument

17. In hoeverre hebben de prestatieplannen een doelmatige besteding van de subsidiegelden bevorderd? Wordt hierop gestuurd?
18. In hoeverre hebben de prestatieplannen een doeltreffende besteding van de subsidiegelden bevorderd?
19. Zijn er sanctiemogelijkheden als de afgesproken resultaten niet worden behaald?

2.3 Aanpak onderzoek

Werkwijze

Onze werkwijze bestaat uit drie stappen. Eerst hebben we drie verkennende interviews gehouden met ambtenaren van de gemeente Haarlem die betrokken zijn bij prestatieplannen. Vervolgens hebben we 11 instellingen (tien cases) geselecteerd, die worden gesubsidieerd op basis van prestatieplannen. De cases zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- financieel belang;
- spreiding over de sectoren;
- spreiding over de afdelingen;
- aantal jaren dat gebruik is gemaakt van prestatieplannen

In tabel 2.2 is een overzicht gegeven van de geselecteerde cases en de waarden van de selectiecriteria.

Tabel 2.2 Geselecteerde cases, bedragen x 1.000 euro's

Omschrijving	Sector, afdeling	Rek. 2001	start prestatieplan
Stichting Radius	MO, Welzijn	3.885	1996
Stadsdeelorganisatie Haarlem Zuid-West	MO, Welzijn	592	1996
Stadsdeelorganisatie Centrum-Zuid	MO, Welzijn	832	1996
Stedelijke Stichting Kinderopvang Haarlem	MO, Welzijn	2.597	1996
Stichting Kinderopvang Spaarndam	MO, Welzijn	353	1996
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening	MO, Welzijn	1.195	1996
Stichting Jongerenwerk Kennemerland	MO, Welzijn	274	1996
Stichting Brijder	HDK	1.804	1997
Stichting Sportsupport Kennemerland	MO, Sport en Recreatie	231	1999
Stichting Haarlem Werkt	PD, Zorg en Voorzieningen	209	1999
Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem	PD, Sociale Zaken en Werkgelegenheid	305	2001
Totaal financieel belang		12.382	
Financieel belang in pct van alle subsidies		42%	

Bron: gemeente Haarlem

Legenda: MO= Maatschappelijke Ontwikkeling, PD = Publieksdienst, HDK = Hulpverleningsdienst Kennemerland

Voor elk van deze cases hebben we de dossiers ingezien voor de periode 1996-2002. Daarnaast hebben we per casus met de verantwoordelijke beleidsambtenaren bij de gemeente én met de verantwoordelijke personen binnen de gesubsidieerde instelling gesproken. Op deze wijze hebben we een objectief en volledig beeld gekregen van het gebruik van prestatieplannen bij deze instellingen. Tenslotte hebben we drie instellingen onderzocht die niet werken met een prestatieplan: de uitvoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden en de Woningwinkel. Deze cases fungeren als interne vergelijking op basis waarvan wij kunnen waarnemen of de gang van zaken bij prestatieplannen beter verloopt dan andere gemeentelijke financierings- of subsidie-instrumenten

3 Gemeentelijke regelgeving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het regelgevend kader voor de aansturing en realisatie van prestatieplannen centraal. Aanleiding voor het ontstaan van de huidige regels, die de gemeente Haarlem hanteert bij het verstrekken van subsidies was de reorganisatie van het ambtelijke apparaat in 1990. De reorganisatie bracht met zich mee, dat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het subsidiebeleid werd geplaatst binnen de sector waar de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het te subsidiëren beleid berustte. De samenvoeging van beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taken bracht met zich mee dat de uitvoerende subsidietaken werden verplaatst naar andere sectoren, andere afdelingen en andere uitvoerende ambtenaren. Het verplaatsen van uitvoerende verantwoordelijkheden over subsidies binnen de ambtelijke organisatie deed de behoefte aan een nieuw gemeentebreed kader voor het subsidiebeleid ontstaan. Met het raadsbesluit Raambeleid subsidies en Algemene Subsidieverordening (d.d. 20 december 1995) was dit kader in 1996 ingevoerd.

Samenvoeging beleidsvoorbereiding en - uitvoering

3.2 Raambeleid en Algemene Subsidieverordening 1996

In het Raambeleid subsidies zijn de achterliggende doelstellingen van de vernieuwde subsidieregels geschetst. De gemeente wil meer besturen op hoofdlijnen, een meer zakelijke relatie, minder detailbemoeyenis, meer eigen beleidsverantwoordelijkheden en een beperking van het aantal regels. Deze laatste eis brengt met zich mee, dat er zo min mogelijk subsidieverordeningen naast elkaar blijven bestaan. Er is een Algemene Subsidieverordening, die in principe een zodanig veel omvattend kader biedt, dat alle gemeentelijke subsidiestromen daarin geplaatst kunnen worden.⁹

Algemene Subsidieverordening 1996

In de Algemene Subsidieverordening van 1996 worden vier soorten subsidies onderscheiden:

- De investeringssubsidie. Dit is de enige specifieke subsidie, waarbij het onderwerp van de subsidie concreet is bepaald in de verordening: de aanschaf, bouw en verbouw van gebouwen en de aanschaf van andere kapitaalgoederen.
- De budgetsubsidie. Dit is een subsidie om een instelling in staat te stellen in een bepaalde periode bepaalde prestaties van een bepaalde kwaliteit en in een bepaalde kwantiteit te leveren. De prestaties worden in de verordening niet concreet aangeduid. Zij worden in overleg tussen de gemeente en de instelling, in de vorm van een prestatieplan, vastgesteld. De term 'prestatieplan' is hier gekozen om te benadrukken, dat het een zakelijke overeenkomst tussen gemeente en instelling betreft, waarbij sprake is van een publiek-rechtelijke rechtsverhouding tussen partijen. De term 'prestatie-

Vormen van subsidieverstrekking

⁹ Naast deze Algemene Subsidieverordening blijft een aantal specifieke subsidieverordeningen, zoals bijvoorbeeld de Bijzondere Subsidieverordening Sportaccommodaties bestaan.

plan' is in de plaats gekomen van de term 'contract'. Een contract is een zakelijke overeenkomst, die een privaatrechtelijke rechtsverhouding suggereert.

- De exploitatiesubsidie. Dit is een subsidie, waarbij niet de prestatie, maar de instelling wordt gesubsidieerd voor periodiek terugkerende kosten. Voor deze vorm van subsidie wordt alleen bij wijze van uitzondering gekozen wanneer subsidieverstrekking in de vorm van budgetsubsidies of subsidies à fonds perdu ondoelmatig zou zijn.
- De subsidie à fonds perdu. Dit is een subsidie om de instelling in staat te stellen bepaalde prestaties te verrichten, waarvoor de procedure van budgetsubsidies te zwaar wordt geacht. In de toelichting op de verordening wordt de financiële grens tussen de 'zware' procedure voor budgetsubsidies en de 'lichtere' procedure voor subsidies à fonds perdu gelegd bij een grootte van fl 100.000 (dit is 45.378 euro).

Instellingen zelf verantwoordelijk voor bedrijfsvoering

Het accent van de subsidieverstrekingen ligt vanaf 1996 bij de budgetsubsidie, terwijl in de periode die daaraan vooraf ging de exploitatiesubsidie centraal stond. Deze accentverlegging bracht een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en instelling met zich mee. De gemeente is niet meer verantwoordelijk voor de instandhouding van de instelling en heeft geen bemoeienis meer met de bedrijfsvoering. Omdat de instelling nu verantwoordelijk is voor de eigen bedrijfsvoering, behoren zaken als wachtgeldverplichtingen geheel tot de verantwoordelijkheid van de instelling. Ook de instandhouding van de instelling is voortaan de verantwoordelijkheid van de instelling zelf. Voorgaande accentverleggingen impliceren, dat de instellingen reserveringen en voorzieningen moeten gaan opbouwen om bepaalde risico's op te kunnen vangen.

Prestatieplan

Gegeven de Algemene Subsidieverordening van 1996 vergt de besluitvorming over budgetsubsidies altijd een prestatieplan. Onder een prestatieplan wordt verstaan een schriftelijke verklaring van de instelling, waarin is vastgelegd welke prestaties van een bepaalde kwaliteit en in een bepaalde kwantiteit in een bepaalde periode met welk budgetsubsidie door de instelling zullen worden gerealiseerd.

Interne afstemming binnen ambtelijk apparaat

Wanneer verschillende sectoren van de gemeentelijke organisatie beleidsinhoudelijk betrokken zijn bij de verlening van de budgetsubsidie dan dient tussen de sectoren inhoudelijke afstemming plaats te vinden. De sector met de grootste financiële inbreng heeft de primaire verantwoordelijkheid voor deze afstemming. Uitgangspunt is dat er één prestatieplan tot stand komt en één subsidiebeschikking.

De raad beslist

Budgetsubsidies worden verstrekt door de Raad, hetgeen impliceert dat de besluitvormingstermijn langdurig van aard is (er moet immers rekening gehouden worden met aan het raadsbesluit voorafgaande termijnen voor ambtelijk advies, B&W-voorstel en advies van de raadscommissies).

3.3 Evaluatie van het subsidiebeleid in 1997

In 1997 is in opdracht van de gemeentelijke Rekeningcommissie door Moret, Ernst en Young een onderzoek verricht naar de afwikkeling van subsidies en het debiteurenbeheer¹⁰. In dat onderzoek is geconstateerd, dat het gemeentelijke subsidiebeheer voor verbetering vatbaar is op diverse terreinen. Genoemd worden: richtlijnen over het bestedingsgedrag van de instellingen, de voortgangsbewaking van de subsidieafwikkeling en risicobeheersing, de interne berichtgeving hierover, het toetsen van de gesubsidieerde instellingen en het accountantsonderzoek naar de besteding van de subsidiegelden, de uniformering van de subsidiesystematiek en de reservevorming van gesubsidieerde instellingen. In dat onderzoek is tevens geconstateerd dat de gesubsidieerde instellingen in veel gevallen relaties onderhouden met meerdere sectoren. Er is onder meer geadviseerd om een centraal meldpunt in het leven te roepen.

Beheersinstrumentarium subsidieverstrekingen kent vele zwakke kanten

Het College van B&W heeft naar aanleiding van dit onderzoek besloten om verbeteringen aan te gaan brengen op alle gesignaleerde zwakke terreinen van het gemeentelijke subsidiebeheer. In concreto kondigen B&W aan om vanaf 1998 een stelsel van sanctiemaatregelen te implementeren, via een systeem van vervalkalenders de voortgang van de procedure beter te gaan bewaken, de halfjaarlijkse rapportages uit te breiden met een financiële paragraaf, een controleprotocol op te laten stellen en na te gaan in hoeverre reservevorming aan een maximum gebonden kan worden. Voorts hebben B&W een intersectoraal subsidieoverleg (ISO) in het leven te roepen. Het doel van dit ISO is tweeledig: het intern afstemmen van procedures voor subsidieverlening en subsidievaststelling, alsmede het uniformeren en standaardiseren van subsidiebeschikkingen en het beter inschatten en beheersen van financiële risico's in relatie tot de gesubsidieerde instellingen. Een centraal meldpunt achtte het college overbodig, omdat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de Algemene Subsidieverordening berust bij één punt en omdat de Algemene Subsidieverordening al voorziet in samenwerking in geval van betrokkenheid van meerdere sectoren bij budgetsubsidies van één instelling. Het ISO is een aantal malen bijeen geweest en functioneert op dit moment niet meer.

B&W zeggen toe de zwakke plekken op te gaan lossen

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek hebben wij gepoogd om een meerjarig totaaloverzicht te verkrijgen van alle subsidiestromen van de gemeente Haarlem aan de instellingen. Het was immers de wens van de Rekenkamercommissie om het aandeel budgetsubsidies binnen het totaal van de subsidiebeschikkingen vast te stellen. Voor de jaren 2000 en 2001 was een subsidieoverzicht opgenomen in de bijlage van de gemeenterekening. Wij hebben de gegevens uit de jaarrekening 2000 en 2001 in een spreadsheet geplaatst en aan de sectoren Maatschappelijke Ontwikkelingen en Publieksdienst gevraagd of er binnen de gemeente een informant werkzaam is, die:

In 2002 is het gebrek aan een totaaloverzicht van subsidiestromen niet opgelost

¹⁰ Een samenvatting van dit onderzoek en de gemeentelijke reactie daarop is opgenomen in de B&W-nota 'voorstellen m.b.t. de relatie gemeente-gesubsidieerde instellingen' met het registratienummer WSO 97/370

- a) de subsidiegegevens uit de jaren 2000 en 2001 aan kan vullen met gegevens vanaf 1996 en tot en met 2002;
- b) van de verstrekte subsidies kan aangeven welk deel budgetsubsidies betreft.

Wij vernamen dat er binnen de gemeente niet één informatieplek is, waar alle informatie over subsidieverstrekingen samenkomt. Het subsidiebeheer is volledig gedeconcentreerd naar de sectoren en wordt naar zeggen niet gemeentebreed gemonitord. Omdat budgetsubsidies uitsluitend worden beheerd door de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst, hebben wij aan deze beide sectoren gevraagd om de gegevens, die blijken de jaarrekening 2001 tot de competentie van de sector behoren, aan te vullen met het gevraagde. In tabel 3.1 zijn de resultaten van ons verzoek om informatie over subsidies opgenomen.

Tabel 3.1 Haarlemse subsidieverstrekingen naar sector en afdeling (€ x 1000)

	rek 96	rek 97	rek 98	rek 99	rek 00	rek 01	rek 02
Gemeentelijke sector of afdeling							
Onderwijs	2.170	3.725	3.733	4.364	4.565	4.955	5.485
Sport en Recreatie	1.264	1.378	1.633	1.596	1.595	1.696	1.991
Culturele Zaken	3.639	3.663	3.784	4.041	4.314	4.789	5.845
GGD ¹¹	?	?	?	?	2.285	2.599	nvt
Welzijn	9.491	9.419	9.226	10.363	11.028	11.766	12.348
subtotaal sector Maatschappelijke Ontwikkeling	?	?	?	?	23.787	25.805	28.268
Sociale Zaken	?	?	?	?	50	473	388
Ouderenbeleid	?	?	?	?	518	370	855
WVG	?	?	?	?	242	346	20
Veiligheid	?	?	?	?	248	978	795
subtotaal sector Publieksdienst	?	?	?	?	1.058	2.169	2.058
Sector Stadsbeheer	?	?	?	?	183	184	?
Sector Stedelijke Ontwikkeling	?	?	?	?	1.491	1.709	?
Subsidietotalen gemeente Haarlem	?	?	?	?	26.519	29.789	?

Bron: gemeente Haarlem Legenda MO= Maatschappelijke Ontwikkeling, PD= Publieksdienst, ?=onbekend

Index: De naamgeving en sectorindeling is gebaseerd op het jaar 2001; voor 2000 en na 2001 was de benaming van sommige sectoren en/of afdelingen die daartoe behoorden anders.

Alleen voor de jaren 2000 en 2001 is het mogelijk een totaaloverzicht op te stellen. Voor deze jaren is de bijlage van de Haarlemse jaarrekeningen gebruikt. Geen van de sectoren bleek volledig in staat te zijn om een compleet overzicht aan te leveren over de subsidieverstrekingen in de andere jaren. Geen van de sectoren¹² bleek in staat te zijn om binnen het geheel van de verstrekte subsidies aan te geven welk deel is bekostigd op basis van prestatieplannen en budgetsubsidies en voor welk deel andere soorten subsidies van toepassing waren.

¹¹ Sinds 1 januari 2002 maakt de GGD geen onderdeel meer uit van de gemeente Haarlem.

¹² De sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst bestaan in de huidige vorm sinds 2000.

Volgens een medewerker van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling betreft een deel van de in de jaarrekening opgenomen subsidiebijlage geen subsidies, maar doeluitkeringen of gemeenschappelijke regelingen. Voorts zijn de investeringssubsidies niet opgenomen in de bijlagen. Wanneer deze beweringen juist zijn, geven de subsidiebijlagen in de jaarrekeningen 2001 en 2002 en in de begroting 2003 geen getrouw beeld van de werkelijkheid.

Op basis van de niet of onvolledig ontvangen gegevens concluderen wij, dat de problemen met de voortgangsbewaking van de subsidieafwikkeling en risicobeheersing, alsmede de interne berichtgeving hierover, die gesignaleerd zijn in het evaluatieonderzoek van 1997 vijf jaar na dato niet opgelost zijn. Deze problemen veronderstellen immers een adequate informatievoorziening. Ook hebben de instellingen nog steeds met meerdere sectoren te maken en is van een gemeentebrede uniformering van subsidiesystematiek nog geen sprake.

3.4 Externe ontwikkelingen

Sedert de invoering van de Algemene Subsidieverordening heeft een aantal landelijke ontwikkelingen plaatsgehad, dat tot nadere specificaties van of aanvullingen op de Algemene Subsidieverordening noopte: de invoering van de derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb), en de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido). Beide wetten veronderstelden een uitdrukkelijk risicomijdend financieel sturingsgedrag van gemeenten. Voor het gemeentelijke subsidiebeleid leidde dit tot de noodzaak om aanvullende regels op te stellen over:

- de hoogte van toegestane reserves bij de gesubsidieerde instellingen;
- het aanleveren van halfjaarlijkse financiële rapportages door de instellingen;
- de uitvoering van de controle middels een controleprotocol;
- de wijze waarop intern zowel de inhoudelijke als de financiële toetsing plaats kan vinden.

B&W hebben naar aanleiding van het interne evaluatieonderzoek in 1997 in de nota's van 10 juni 1997 en 16 december 1997 aangekondigd om bovengenoemde aanvullende regels vorm te geven in separate B&W-nota's. Uit interne ambtelijke correspondentie¹³ blijkt, dat de voorgenomen verbetermaatregelen in 1999 nog niet zijn gerealiseerd. Wij hebben anno 2003 dergelijke aanvullende regels nog steeds niet aangetroffen.

3.5 De Algemene Subsidieverordening 2000

De Algemene Subsidieverordening uit 1996 is herzien en de nieuwe versie treedt per 1 januari 2000 in werking.¹⁴ De inhoud van de nieuwe subsidieverordening is in overeenstemming gebracht met de Algemene wet bestuursrecht. Evenals de oude verordening stelt de

Externe ontwikkelingen nopen tot aanscherping subsidiebeleid

Door B&W in 1997 beloofde verbeteringen in 2002 niet gerealiseerd

¹³ Sector CS, memo 8 maart 1999 van R.Wit; sector WSG, 15 april 1999, memo van M.Jaartsveld; de betekenis van de afkortingen is niet af te leiden uit de memo's

¹⁴ Verordeningnummer 360, vastgesteld 1 januari 1996, laatst gewijzigd 1 januari 2000.

nieuwe Algemene Subsidieverordening dat de budgetsubsidie de belangrijkste subsidievorm is.

Prestatieplan

In vergelijking met de verordening van 1996 zijn de prestaties, die voor budgetsubsidie in aanmerking komen iets nauwkeuriger omschreven. Op grond van de subsidieverordening 2000 kan subsidie worden verleend voor prestaties van instellingen op beleidsterreinen als volkshuisvesting, stads- en dorpsvernieuwing, educatie, sport, recreatie, cultuur, welzijn en internationale samenwerking. Deze prestaties moeten wel voldoende in het belang zijn van de Haarlemse gemeenschap. Ze mogen bovendien niet betrekking hebben op het uitdragen van overtuigingen en denkbeelden van religieuze, levensbeschouwelijke of politieke aard, mogen niet strijdig zijn met de wet en mogen niet discriminerend van aard zijn.

Meer dan in de oude verordening uit 1996 is in die van 2000 aangegeven volgens welke procedure en binnen welke termijnen de procedure van het aanvragen tot en met de definitieve verrekening van de budgetsubsidie verloopt. Nieuw is ook de eis aan de instellingen om inzage te verstrekken in de gerealiseerde prestaties.

Informatievoorziening

Bij aanvraag van een budgetsubsidie moet de instelling die subsidie vraagt een concept prestatieplan overleggen. Dit is een overzicht van de door haar te verrichten prestaties en de daarmee verbonden kosten, waarin tevens de relaties van die prestaties met het gemeentelijk beleid worden weergegeven. Overleg over het concept prestatieplan, getoetst aan het gemeentebestuur en de gemeentelijk beschikbare middelen, leidt bij overeenstemming tot een prestatieplan. De gemeenteraad beslist over de verlening van de budgetsubsidie. Gedurende de uitvoering van het prestatieplan moet de gesubsidieerde instelling:

- twee maal per jaar rapporteren over de voortgang van de realisatie van de in het prestatieplan vermelde prestaties aan het college van burgemeester en wethouders;
- binnen 26 weken na afloop van het kalenderjaar een verslag over het afgelopen jaar voorzien van een rapport van een accountant indienen bij het college van burgemeester en wethouders.

Hoewel het prestatieplan meerdere jaren kan beslaan, kan de door de Raad af te geven subsidiebeschikking in principe niet verder gaan dan de gemeentebegroting toestaat.

3.6 Hoe wordt het gebruik van prestatieplannen ingebed?

Uitgangspunten prestatieplan

Jaarlijks worden de uitgangspunten voor de prestatieplannen door het College van burgemeesters en wethouders vastgesteld. De uitgangspunten waaraan de prestatieplannen moeten voldoen, worden daarin benoemd. Voor 2001 moesten de prestatieplannen bijvoorbeeld zijn gebaseerd op:

- Het collegeprogramma 1998-2002;
- Het ontwikkelingsprogramma Haarlem 2002-2004;
- De stadsdeelanalyses.

Het Ontwikkelingsprogramma Haarlem geldt als richtinggevend beleidskader. Daarin is een drietal aspecten onderscheiden: een herken-

baar en toegankelijk voorzieningenniveau, het stimuleren van maatschappelijke deelname en het bestrijden van achterstand en achterstelling. De stadsdeelanalyses richten zich op het verfijnen van de gemeentelijke vraagstelling. Via een ontwikkelingsmodel vindt jaarlijks een actualisering en verfijning plaats.

Vanaf het subsidiejaar 2003 worden de stadsdeelorganisaties gesubsidieerd op basis van de productsubsiëring. Dit impliceert het vooraf overeenkomen van de aantallen te leveren eenheden van de verschillende producten, alsmede van de prijzen die daarvoor door de gemeente in de vorm van een subsidie worden betaald. Anderzijds impliceert deze werkwijze ook het achteraf vaststellen van de daadwerkelijk geleverde eenheden, die tegen de vooraf overeengekomen prijzen worden afgerekend. De inhoudelijke uitwerking van de offerte van de stadsdeelorganisaties (de prestatieplannen) dient aan te sluiten bij het bestek van de gemeente. De regels die samen hangen met de productsubsiëring zijn opgenomen in de 'Bundel voorwaarden productsubsiëring Haarlem'.

Invoering productsubsiëring in 2003

3.7 Gemeentelijke aansturing

De gemeentelijke aansturing kan op een aantal momenten plaatsvinden:

- vooraf, door vaststelling van de uitgangspunten van het prestatieplan en door vaststelling van het prestatieplan zelf.
- tijdens de uitvoering van het prestatieplan, op basis van de informatie uit de voortgangsrapportage;
- na de uitvoering van het prestatieplan, op basis van de financiële verantwoording en het inhoudelijk verslag.

De vaststelling van een subsidieplafond, alsmede de regels voor de wijze waarop accountantscontrole plaatsvindt en de voortgang van de procedure wordt bewaakt, zijn niet in de subsidieverordening geregeld. De verfijning van de subsidieregels op uitvoerend niveau vindt plaats op het niveau van B&W via aparte nota's. Eén van die nota's is inmiddels beleidsmatig voorbereid door de door de afdeling Onderwijs/Welzijn/Gezondheid van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling.¹⁵ In deze bundel is een set van aanvullende maatregelen geformuleerd, die het zwakke subsidiebeheer uit het verleden moet verbeteren. De bundel voorziet in een planmatig overzicht van de termijnen waarbinnen de procedure van subsidieverstrekking plaats dient te vinden (tabel 3.2). De wijze waarop de politiek betrokken is bij de procedure is niet in de bundel opgenomen.

¹⁵ Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Onderwijs/Welzijn/Gezondheid, Bundel voorwaarden productsubsiëring Haarlem, maart 2003

Tabel 3.2 Gemeente Haarlem en HWO's, Communicatie, AO en besluitvorming

Maand	Gemeente/Welzijn	Haarlemse Welzijnsorganisaties	Gemeente/Politiek
Jan	Overleg bestek t + 1	Overleg bestek t + 1	
Feb	Stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1		
Apr			Stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1
Mei	Overleg tussentijds verslag t, Aanvraag offerte en richtlijnen t+1	Jaarrekening en eindverslag t-1 Eerste tussentijdsverslag t	
Jun	Overleg jaarrekening en eindverslag Afrekenen productsubsidie t-1		
Jul	Vaststellen jaarrekening t-1 Afrekenen productsubsidie t-1		
Aug		Voorstel offerte t+1	Vaststellen jaarrekening t-1 Vaststellen prod. verantwoording t-1 Eerste tussentijdsverslag t
Sep	Overleg tussentijdsverslag t Onderhandelingen offerte t + 1	Tweede tussentijdsverslag + financiële kengetallen t Definitieve offerte t+1	
Okt	Voorstel verleningsbeschikking t+1		
Nov			Tweede tussentijdsverslag t
Dec	Verleningsbeschikking t+1 Overleg richtlijnen jaarrekening t Overleg productieverantwoording t		

Bron: Gemeente Haarlem, *Bundel voorwaarden productsubsidiering*

De bundel bevat voorts nadere voorschriften over de inrichting van de prestatieplannen, tussentijdse verslagen en jaarrekening, regels voor interne uitruil van producten, de afrekening en de grenzen waarbinnen tot terugvordering van de verstrekte subsidies wordt overgegaan. De maatregelen treden vanaf 2003 in werking.

4 Het gebruik van prestatieplannen

4.1 Inleiding

In 1996 brak met het door de Raad vastgestelde raambeleid subsidies en de nieuwe Algemene Subsidieverordening een nieuw tijdperk aan in de wijze van subsidiëring. Vanaf dat moment worden de welzijnsinstellingen gesubsidieerd op basis van prestatieplannen. Tot 1997 werd de relatie tussen het budget en de geleverde prestaties 'op de hand gewogen': aan een prestatie van de instelling hing nog geen door middel van een objectieve methodiek vastgestelde kostprijs.¹⁶ In deze situatie heeft de gemeente getracht verandering te brengen door de organisaties te ondersteunen bij de ontwikkeling van een (kostprijs)methodiek die het mogelijk moet maken de prestatieplannen van de instellingen verder te standaardiseren en te vervolmaken. In februari 1998 bracht VB Accountants het eindverslag *Kostprijsmethodiek* uit.¹⁷ Hierin stond de kostenverdeelstaat centraal. Met behulp van de kostenverdeelstaat kunnen de instellingen alle voorkomende kostengroepen, zoals bijvoorbeeld personele kosten of huisvestingskosten, toerekenen aan concrete producten of activiteiten. Met behulp van een kostenverdeelstaat kunnen de begrote en gerealiseerde kostprijzen van alle producten in beeld komen. De instellingen bleken onvoldoende deskundigheid in huis te hebben om deze methodiek toe te kunnen passen. Men ging op zoek naar een meer eenvoudige methode. Die is in de periode 1999-2000 ontwikkeld in samenwerking met de gemeente Haarlem en de drie stadsdeelorganisaties. De nieuwe methode baseert zich op een gemiddelde prijs per te leveren eenheid product. Op basis daarvan worden de kosten toegerekend aan de producten van de gesubsidieerde instellingen.

Tot 1997 werd de relatie tussen budget en geleverde prestatie op de hand gewogen

In dit hoofdstuk beschrijven we in paragraaf 4.2 welke eisen aan de prestatieplannen worden gesteld. We doen dit zowel in algemene zin, als voor de sectoren Publieksdienst en Maatschappelijke Ontwikkeling specifiek. Vervolgens beschrijven we de procesgang in paragraaf 4.3. Daarbij komt ook de toepassing van de SMART-criteria¹⁸ aan de orde. Het hoofdstuk eindigt met onze conclusies.

4.2 Welke eisen worden aan de prestatieplannen gesteld?

4.2.1 Algemeen

De sectoren Publieksdienst en Maatschappelijke Ontwikkeling hebben beide een eigen invulling gegeven aan budgetsubsidieëring. Binnen Maatschappelijke Ontwikkeling is bij de afdeling Welzijn het werken aan de hand van prestatieplannen het sterkste ontwikkeld. Bij de afdelingen Sport en Recreatie en Cultuur gaat de omslag naar budgetsubsidieëring het komende jaar voorzichtig van start. Volgens

¹⁶ Memo aan de leden van de commissie welzijn, sociale zaken en gezondheid, d.d. 19 september 1997 inzake presentatie eerste fase traject kostprijsontwikkeling prestatieplannen.

¹⁷ VB Accountants, *Eindverslag kostprijsmethodiek voor subsidieëring van stadsdeelorganisaties in de gemeente Haarlem*, februari 1998.

¹⁸ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

de ambtelijk verantwoordelijken maken de aard van de te subsidiëren activiteiten en diensten prestatieplannen voor deze afdelingen tot een minder voor de hand liggend instrument. Men is op zoek naar andere manieren waarop meer transparantie en helderheid kan gaan ontstaan in de kosten en baten van de te subsidiëren instellingen.

4.2.2 Sector Maatschappelijke Ontwikkeling

Achtergrond van het introduceren van prestatieplannen

*Afdeling Welzijn: prestatieplan
voor alle subsidies boven
45.000 euro*

Het instrument prestatieplan is op dit moment in gebruik bij alle reguliere subsidierelaties tussen de afdeling Welzijn en de gesubsidieerde instellingen met een belang van boven de €45.000,- Voorheen ontvingen de instellingen jaarlijks een exploitatiesubsidie. Volgens de medewerkers van de afdeling Welzijn biedt dit instrument meer sturingsmogelijkheden; het is mogelijk om transparanter te maken waar de gemeente zijn geld aan besteedt. Er worden geen exploitatiesubsidies meer gegeven. De wens om over te gaan naar budgetsubsidieering is mede afkomstig van de instellingen zelf. Zij verwachten met deze subsidievorm meer zeggenschap over de eigen bedrijfsvoering te krijgen. De verantwoordelijkheid voor wachtgeldverplichtingen ligt bijvoorbeeld nu bij de instelling, terwijl die voorheen bij de gemeente lag. De instellingen zijn veelal gevestigd in gebouwen die in het bezit van de gemeente zijn.

*Momenteel implementatie
productsubsidieering*

De eerste vijf jaar is de budgetsubsidie aan de welzijnsinstellingen verleend in de vorm van een soort lumpsum. De instellingen kregen daarbij een bepaald budget en het totaal van de te leveren prestaties werd vastgelegd. Binnen dit totaal was nog niet duidelijk op welke wijze verkaveling over de afzonderlijke prestaties plaats zou vinden. Op dit moment vindt de overgang plaats naar productsubsidieering. De veranderingen in wijze van subsidieering hebben plaatsgehad in nauw overleg met de instellingen. De volgende hulpmiddelen en regels liggen aan de nieuwe methodiek ten grondslag:

- Er is een productenboek met alle producten van de welzijnsinstellingen;
- Er zijn stadsdeelanalyses gemaakt op basis waarvan de behoefte aan bepaalde diensten en producten kan worden bepaald;
- Er is een bestek gereed, waarin de randvoorwaarden voor de offertes zijn vastgelegd;
- De Algemene Subsidieverordening.

Eenmalige of incidentele subsidies worden apart verantwoord. Deze kennen vaak ook aparte (verantwoordings)regels. In het kader van het OntwikkelingsProgramma Haarlem worden bijvoorbeeld projecten gefinancierd.

Positieve gevolgen prestatieplannen volgens gemeente

Positief effect volgens de gemeente meer transparantie

De medewerkers van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling hebben een positief oordeel over de invoering van prestatieplannen. Zij zeggen dat er in het jaar dat er voor het eerst met prestatieplannen is gewerkt € 160.000,- van het te besteden budget over was. Door de veranderde subsidiewijze zijn hier en daar efficiencyvoordelen opge-

treten. Deze voordelen zijn naar de mening van de ambtelijke respondenten van minder belang dan de toename van transparantie door de invoering van budgetsubsiëring. De gemeente heeft volgens hen nu meer mogelijkheden in handen om afwegingen te maken binnen en tussen producten. De gemeente heeft er in het verleden bijvoorbeeld voor gekozen om de peuteropvang laagdrempelig te maken. Volgens de ambtelijke respondenten wordt sedert de invoering van prestatieplannen zichtbaar, dat de gemeentelijke bijdragen aan dit product veel hoger zijn dan elders in het land. Het is dan te overwegen om met het oog op de komende bezuinigingsronde de gemeentelijke bijdrage te verminderen en de ouderbijdrage te verhogen, aldus de ambtenaren. De lumpsum systematiek van de afgelopen jaren heeft volgens de ambtelijke respondenten geleid tot een grotere autonomie en een toegenomen professionaliteit bij de instellingen. De besluitvorming is hierdoor transparanter geworden en de prestaties van de instellingen zijn beter vergelijkbaar. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij sterk locatiegebonden activiteiten, is het desondanks niet mogelijk andere keuzes te maken (immers, niet op elke locatie zijn voldoende concurrerende aanbiedingen).

De instellingen delen de hierboven verwoorde visie van de ambtelijke organisatie niet altijd. Dat blijkt uit de casebeschrijvingen in de bijlage en uit hoofdstuk 5. De instellingen geven bijvoorbeeld aan, dat er geen verband is tussen de budgetsubsidie en de kosten van de kinderopvang. De prestatieplannen hebben ertoe geleid, dat er een constante stroom van informatie over aantallen gerealiseerde opvangplaatsen vrijkomt. Het inzicht in de kosten en baten van de kinderopvang is niet verbeterd, omdat de bekostigingswijze de werkelijke kosten van de kinderopvang mede helpt verbloemen¹⁹. Het probleem van de gesubsidieerde instellingen is, dat de gemeente per plaats te weinig betaalt, terwijl men naar zeggen geen of onvoldoende reserves²⁰ mag opbouwen. Dit leidt volgens de vertegenwoordigers van de instellingen tot problemen in de bedrijfsvoering van de instellingen.

Nadeel van de huidige subsidiesystematiek volgens de ambtelijke organisatie

Sommige ambtelijke respondenten vinden het een nadeel dat de Algemene Subsidieverordening geen ruimte biedt tot het uitkeren van een klein bedrag of een gift (bijvoorbeeld een kleine bijdrage aan een jubilaris of iets dergelijks)²¹. De administratieve lasten van het verstrekken van een gemeentelijke bijdrage van bijvoorbeeld € 1.000 is volgens sommige ambtenaren een veelvoud van het uit te keren bedrag. Andere ambtenaren spreken deze bewering tegen.

Administratieve lasten bij kleine subsidies relatief hoog

¹⁹ De gemeente Haarlem heeft besloten om een normatief bedrag per kinderopvangplaats te vergoeden. Met dit bedrag wordt ongeveer een derde deel van het totaal van de werkelijke kosten gedekt. De rest wordt betaald door de ouders en/of door werkgevers. Door deze systematiek is niet eenduidig vast te stellen of bijvoorbeeld winsten dan wel verliezen op het conto van de bijdragen van ouders, van werkgevers of die van de gemeente toegeschreven zouden moeten worden.

²⁰ Volgens de Algemene Subsidieverordening en volgens de AWB zijn er wel mogelijkheden om reserves op te bouwen of om voorzieningen te treffen. Er bestaat een meningsverschil tussen de instellingen en de gemeente over de noodzakelijke of acceptabele omvang van de reserves.

²¹ In de Algemene Subsidieverordening is voor kleinere subsidiebedragen de 'lichtere' procedure van een subsidie à fonds perdu opgenomen.

De feitelijk benodigde capaciteit voor het onderhouden van een jaarlijks terugkerende subsidierelatie kunnen de respondenten niet inschatten. De respondenten geven wel aan, dat het verstrekken van een exploitatiesubsidie aan een instelling die in een crisissituatie verkeert veel personele capaciteit vergt. Ook het realiseren van nieuwbouwplannen of ingrijpende verbouwingen vergen veel personele capaciteit, aldus de respondenten.

De thans geldende subsidieverordening biedt de mogelijkheid om meerjarige afspraken met de instellingen te maken. Volgens de ambtenaren van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling vindt de gemeenteraad het niet wenselijk om meerjarige financiële verplichtingen aan te gaan met de instellingen.

4.2.3 Sector Publieksdienst

Achtergrond van het introduceren van prestatieplannen

Prestatieplannen nog niet zo lang ingevoerd

Binnen de sector Publieksdienst werkt men nog niet zo lang met het instrument prestatieplannen. Twee van de tien cases die wij hebben onderzocht, zijn afkomstig van de sector Publieksdienst. Omdat de sector Publieksdienst niet kenbaar heeft gemaakt welk deel van het totaal van de verstrekte subsidies plaatsvindt op basis van prestatieplannen, kunnen wij niet met zekerheid zeggen welk aandeel in het geheel deze twee cases omvatten.

Nadelen van de huidige subsidiesystematiek volgens de ambtelijke organisatie

De medewerkers van de sector Publieksdienst ervaren het instrument prestatieplannen niet als nuttig. Dit heeft een aantal redenen. Allereerst is het budget voor de prestatieplannen van de organisaties zo beperkt, dat er geen geld overblijft voor activiteiten op het gebied van research en development. De subsidiëring van dergelijke activiteiten vindt op projectbasis plaats. Hierdoor ontstaat er een enorme hoeveelheid aan projecten. Bovendien ontvangen de organisaties vaak vanuit meerdere bronnen financiële bijdragen (projectfinanciering kan bijvoorbeeld vanuit het OntwikkelingsProgramma Haarlem of vanuit ESF-middelen plaatsvinden). De tweede reden is, dat het instrument prestatieplannen is ingezet vanuit de efficiency respectievelijk de beheersing van de financiële stromen, en niet vanuit de effectiviteit van het handelen. Het is daardoor niet terecht om te verwachten, dat via prestatieplannen kan worden gestuurd. Daar komt nog bij, dat het subsidie-instrument één van de weinige mogelijkheden van de politiek is om beleid te maken. Veel andere middelen liggen al vast. De behoefte om hier marktconform mee om te gaan, is daardoor volgens de ambtelijke respondenten ook minder groot.

Sociale infrastructuur

Vraagtekens bij het instrument prestatieplan

Naar de mening van de sector Publieksdienst moet een stad als Haarlem de beschikking over bepaalde voorzieningen hebben. Die voorzieningen zijn onderdeel van de sociale infrastructuur van de stad.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de diensten die de Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem (SVH) en de stichting Haarlem Werkt aanbieden. Om deze sociale infrastructuur te kunnen financieren, is een bepaalde hoeveelheid geld noodzakelijk. Omdat de aanbiedende organisaties veel vaste kosten hebben, moet er een minimum hoeveelheid prestaties worden afgenomen door de gemeente. Als dat niet gebeurt, kan de organisatie zijn vaste kosten niet financieren. Bij het instrument prestatieplannen is de hoeveelheid af te nemen prestaties door de gemeente in principe variabel. De Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem is het niet eens met de uitgangspunten van het instrument prestatieplannen. De Stichting is van mening, dat zij door dit instrument alle bedrijfsvoeringsrisico's moet dragen.²² De medewerkers van de Publieksdienst vinden dat deze klacht terecht is. Zij stellen zich de vraag of een prestatieplan wel een goed middel is om de verhouding tussen de gemeentelijke overheid en subsidie-ontvangers te reguleren.

Transparantie

De overheid is geen bedrijf, stellen de medewerkers van de sector Publieksdienst. Kenmerkend van een gemeentelijke overheidsorganisatie, is dat beleid in medebewind wordt uitgevoerd. Daarnaast is sprake van een groot aantal interveniërende variabelen, dat invloed heeft op de effecten van beleid. Het (beleids)effect van de gemeentelijke subsidies is dus uitermate moeilijk vast te stellen. Bovendien is de onderlinge verhouding tussen de overheid en de gesubsidieerde instelling in de loop van de tijd veranderd (terugtrekkend, regisserend, partner).

Volgens onze ambtelijke gesprekspartners is het voor de gemeente vooral belangrijk om meer inzicht te krijgen in de bedrijfsvoering en in de prestaties van gesubsidieerde instellingen. In feite zijn er drie sturingsinstrumenten noodzakelijk. Allereerst zouden de locatie van de gesubsidieerde instelling en de overhead (de infrastructuur) door middel van een basissubsidie moeten worden gefinancierd. Ten tweede zou een meerjarig productiecontract moeten worden afgesloten met de gesubsidieerde instelling waarmee op de kwaliteit en efficiency van de output kan worden gestuurd. Tenslotte zou het mogelijk moeten zijn om voor bijzondere projecten of specifieke opdrachten projectsubsidies te verstrekken. Wanneer deze instrumenten tegelijkertijd worden ingezet, ontstaat er volgens de ambtelijke respondenten een betere balans. Er ontstaat meer stabiliteit voor de instelling, die zo de zekerheid heeft dat de vaste kosten worden gefinancierd. Tegelijkertijd ontstaat er flexibiliteit waar die nodig is. De instellingen zijn het niet helemaal eens met de hier verwoorde visie van de ambtenaren. De visie van de instellingen komt aan bod in de casebeschrijvingen in de bijlage en in hoofdstuk 5.

Publieksdienst pleit voor invoering drie sturingsinstrumenten

²² Volgens de toelichting op de Algemene Subsidieverordening is het inderdaad de bedoeling dat de instelling zelf het bedrijfsrisico draagt. Het door de gemeenteraad geaccordeerde beleid staat een zakelijke verhouding tussen de gemeente als opdrachtgever en de instelling als opdrachtnemer voor.

4.3 Procesgang

Planning en controlcyclus

We verwachten op basis van de relevante wet- en regelgeving zoals beschreven in hoofdstuk 3 in de gemeentelijke dossiers de volgende informatie aan te treffen:

- uitgangspunten prestatieplan;
- prestatieplan;
- nota BenW inzake bespreking prestatieplan;
- Raadsbesluit over prestatieplan;
- subsidiebeschikking;
- voortgangsrapportages eerste en tweede halfjaar;
- nota BenW inzake bespreking voortgangsrapportages eerste en tweede halfjaar;
- inhoudelijk jaarverslag en financiële verantwoording;
- nota BenW inzake bespreking financiële verantwoording;
- definitieve subsidieafrekening.

Gebrekkige dossiervorming

Uit het dossieronderzoek blijkt echter, dat deze gegevens lang niet altijd in het dossier aanwezig zijn. Uit navraag bij de gesubsidieerde instellingen blijkt, dat dit voornamelijk te wijten is aan een gebrekkige dossiervorming bij de gemeente Haarlem. Veelal is de informatie wel aangeleverd aan de gemeente Haarlem, maar niet gearhiveerd.

Verdeling taken en verantwoordelijkheden

Verdeling taken en verantwoordelijkheden in opzet geregeld, toch...

In de administratieve organisatie inzake de communicatie en besluitvorming met de stadsdeelorganisaties is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de gesubsidieerde instelling, de gemeente en de politiek vastgelegd. In de praktijk blijkt deze echter niet te werken. De politieke besluitvorming is door het gebruik van het instrument prestatieplannen niet gewijzigd. Deze blijft sterk afhankelijk van de invulling die individuele wethouders hieraan geven. Ondanks het feit, dat met het instrument prestatieplannen meer op hoofdlijnen kan worden gestuurd, is het toch mogelijk, dat de politieke discussie over details gaat.

...worden politieke prioriteiten onvoldoende gesteld

In theorie zou de politiek, op basis van de stadsdeelanalyses en de politieke keuzes, de prioriteiten moeten bepalen. De gemeente zou deze prioriteiten moeten vertalen in de uitgangspunten voor het prestatieplan die vervolgens door de gesubsidieerde instellingen moeten worden uitgevoerd. De politiek kan dan achteraf controleren of de politieke prioriteiten zijn uitgevoerd. Het systeem werkt op dit moment echter niet zo. De politieke discussie vindt vaak op detailniveau plaats en heldere prioriteiten worden niet gesteld. Van duidelijke (politieke) prioritering vooraf is weinig sprake. Van tussentijdse bijsturing door het ambtelijke apparaat evenmin. Hoewel de informatie hiertoe in principe wel beschikbaar is, lijkt de gemeente de voortgang van de prestatieplannen slechts in zeer beperkte mate te monitoren. Dit blijkt uit de casusbeschrijvingen die in de bijlagen B1 tot en met B10 zijn opgenomen.

4.4 Conclusies

De implementatie van prestatieplannen kent een lange historie. Al in 1995 werd hiertoe de eerste aanzet gegeven. Prestatieplannen zijn het eerst ingevoerd bij de stadsdeelorganisaties. Het implementatietraject is niet gestructureerd met een vooraf opgestelde planning.

Zowel de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, als de sector Publieksdienst hebben hun eigen invulling aan het traject gegeven. Van kennisdelen en van elkaar leren lijkt tussen deze beide sectoren weinig tot geen sprake te zijn. Ook verschilt de visie op het nut van prestatieplannen bij de beide sectoren.

De verantwoordelijkheden tussen gemeente en instellingen zijn als volgt verdeeld. In theorie zou de politiek, op basis van de stadsdeelanalyses en de politieke keuzes, de prioriteiten moeten bepalen. De gemeente zou deze prioriteiten moeten vertalen in de uitgangspunten voor het prestatieplan die vervolgens door de gesubsidieerde instellingen moeten worden uitgevoerd. De politiek kan dan achteraf controleren of de politieke prioriteiten zijn uitgevoerd. Het systeem werkt op dit moment echter niet zo. Er is geen duidelijke prioritering vooraf, er is geen tussentijdse bijsturing en de voortgang van de prestatieplannen wordt slechts beperkt gemonitord.

5 Hoe werkt de gemeentelijke aansturing in de praktijk?

5.1 Inleiding

In de bijlage is de casebeschrijving opgenomen van de gesubsidieerde instellingen die zijn geselecteerd. In dit hoofdstuk beschrijven we de rode draad van het daar gepresenteerde materiaal. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 beschrijven we het invoeringstraject van de prestatieplannen. We gaan daarbij in op de vraag of de eisen die de gemeente Haarlem aan het gebruik van prestatieplannen stelt, ook in de praktijk werken. In paragraaf 5.3 behandelen we de vraag of de SMART criteria in de praktijk worden toegepast. Paragraaf 5.4 gaat in op de procesgang rondom prestatieplannen en in de laatste paragraaf behandelen we de verbetermogelijkheden voor de toekomst.

Opbouw van dit hoofdstuk

5.2 Werken de eisen in de praktijk?

Invoering

De invoering van prestatieplannen kent een lange aanlooptijd. De aanzet werd gegeven in 1994; toen werd het eerste prestatieplan van een gesubsidieerde instelling door de gemeente geschreven. Vervolgens is dit door de gesubsidieerde instellingen opgepakt. In 1996 verschenen de eerste door de gesubsidieerde instellingen geschreven prestatieplannen (de stadsdeelorganisaties). In de periode 1997-1998 werd hierin meer structuur aangebracht. Het prestatieplan werd ingedeeld in basisaanbod en specifiek aanbod. In februari 1998 bracht Deloitte en Touche een eindverslag uit inzake 'Kostprijsmethodiek voor subsidiëring van stadsdeelorganisaties in de gemeente Haarlem'. Hierin stond de kostenverdeelstaat centraal. Dit zou het instrument prestatieplannen nog een stap verder moeten brengen. Toen bleek, dat deze methode te ingewikkeld was. Men ging op zoek naar een meer eenvoudige methode. Die is in de periode 1999-2000 ontwikkeld. De nieuwe methode werkt met gemiddelde kosten per functiegroep. Op basis daarvan worden de kosten toegerekend aan de producten van de gesubsidieerde instellingen.

Invoering: lange aanlooptijd...

Bij het invoeringstraject is impliciet gekozen voor een aanpak waarbij vanuit de dagelijkse praktijk binnen de instellingen invulling is gegeven aan het prestatieplan. Vooraf heeft de gemeente geen planning gemaakt. Dit heeft er toe geleid, dat het invoeringstraject bij de verschillende organisaties in een verschillend tempo en op een verschillende wijze heeft plaatsgevonden. Hoewel het traject in 1994 al is gestart, zijn er gesubsidieerde instellingen die pas vanaf 2001 een kwantitatief prestatieplan kennen. Het nadeel van deze werkwijze is, dat de gemeente Haarlem het proces van invoering van prestatieplannen niet strak in tijd heeft kunnen sturen. Mede daardoor is het proces van kwantificering van prestaties op basis van integrale kosten, zeker bij de stadsdeelorganisaties die sinds de start bij de invoering van prestatieplannen betrokken waren, te kenschetsen als moeizaam

... en geen planning van het invoeringstraject vooraf

en langdurig. Positief aan deze werkwijze is, dat zowel de gesubsidieerde instellingen als de gemeente de tijd hebben gekregen om de benodigde kennis in de organisatie op te bouwen.

Voor- en nadelen invoeringstraject

Voordeel: meer inzicht in tijdsbesteding voor gesubsidieerde instellingen...

Bijna alle gesubsidieerde instellingen uit dit onderzoek noemen als voordeel van de prestatieplannen, dat deze leiden tot meer inzicht in de eigen tijdsbesteding. Dit maakt het mogelijk hier intern op te sturen. Gesubsidieerde instellingen die naar hun aard concrete diensten leveren (bijvoorbeeld kinderopvang), noemen ook het voordeel, dat de invoering van prestatieplannen soepel heeft kunnen plaatsvinden. Gesubsidieerde instellingen die juist geen concrete diensten leveren, geven in het algemeen aan, dat de invoering van een prestatieplan een behoorlijke cultuuromslag voor de organisatie met zich meebrengt. In een enkel geval gaat de invoering van het prestatieplan samen met een fuseringsproces (Stichting Sportsupport Kennemerland), zodat beide processen elkaar versterken.

...maar invoering vergt cultuuromslag

5.3 Werken de SMART criteria in de praktijk?

Inleiding

Om doelstellingen te kunnen bereiken, moeten zij helder geformuleerd zijn. Goed geformuleerde doelstellingen focussen de aandacht, geven richting en maken resultaatmeting mogelijk. Goed geformuleerde doelstellingen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, relevant, en tijdgebonden. Wij vatten de kenmerken van goed geformuleerde doelstellingen samen met het acroniem 'SMART'. In deze paragraaf gaan we in op twee aspecten van doelformulering: de informatievoorziening in algemene zin en de vraag of de SMART criteria bij de formulering van de prestaties in het prestatieplan worden toegepast.

5.3.1 Informatievoorziening en dossieropbouw

In het algemeen is de dossieropbouw van de door ons onderzochte cases bij de gemeente Haarlem als gebrekkig te kenschetsen. De dossiers van de elf gesubsidieerde instellingen die wij hebben onderzocht, waren onvolledig en moeilijk toegankelijk. De dossiers bevatten geen inhoudsopgave, zodat niet duidelijk was welke informatie in principe aanwezig zou moeten zijn in het gemeentelijk dossier. Veel informatie die niet beschikbaar was in het dossier, was echter wel aanwezig bij de instellingen. Ook de financiële informatievoorziening was ontoereikend (zie hoofdstuk 2). Het ontbreekt de gemeente aan inzicht in de aard van de subsidiestromen per instelling. In de periode 1996-2002 is niet duidelijk welke subsidiestromen aan de gesubsidieerde instellingen zijn toegekend. Deze gegevens maken het ons onmogelijk een uitspraak te kunnen doen over de volledigheid van de in de dossiers opgenomen gegevens, alsmede over de volledigheid van de subsidiestromen.

Gebrekkige en onvolledige dossiers en ontoereikende financiële informatie

5.3.2 Toepassing SMART criteria

De doelstellingen en prestaties in prestatieplannen kunnen op verschillende manieren worden geformuleerd: in termen van productiemiddelen (bijvoorbeeld de personeelsinzet die nodig is om de prestatie uit te voeren), producten (een specifieke dienst, bijvoorbeeld één nacht opvang voor verslaafden), outcome (bijvoorbeeld 90% bezetting van kinderopvangplaatsen) of effecten (bijvoorbeeld verbeterde financiële redzaamheid na deelname aan schuldhulpverlening). In de onderstaande tabel 5.1 geven wij een overzicht van de wijze waarop de doelen van de in het prestatieplan weergegeven voornemens zijn geformuleerd.

Tabel 5.1 Wijze van doelformulering prestatieplannen

case	Productiemiddelen	Product	Outcome	Effect
Stichting Radius	nee	ja	ja	ja
Stads Deel Organisatie Zuid-West	nee	ja	ja	ja
Stads Deel Organisatie Centrum-Zuid	nee	ja	ja	ja
Stedelijke Stichting voor Kinderopvang Haarlem (SSKH)	nee	ja	ja	nee
Stichting Kinderopvang Spaarndam (SKOS)	nee	ja	ja	nee
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening ZK (SMD)	ja	ja	soms	ja
Stichting Jongerenwerk Kennemerland (SJK)	nee	ja	ja	ja
Brijderstichting	ja	nee	nee	nee
Stichting Sportsupport Kennemerland (SKK)	ja	ja	ja	ja
St. Haarlem Werkt	ja	ja	nee	nee
St. Vluchtelingenwerk Haarlem	ja	ja	nee	nee

Bron: casestudies; zie bijlagen B1 tot en met B10

In vijf gevallen zijn de doelen geformuleerd in termen van productiemiddelen. Voor deze instellingen functioneert (een deel van) het subsidiebudget als exploitatiesubsidie. Vrijwel alle instellingen noemen daarnaast ook concrete af te leveren producten of diensten. In zeven gevallen is voor één of meerdere prestaties een definitie van de outcome gegeven. De maatschappelijke effecten die daarmee zijn beoogd zijn in zes gevallen eveneens genoemd in de plannen.

In de volgende tabel 5.2 is te zien of de doelstellingen SMART gedefinieerd zijn. In het algemeen worden de SMART criteria slecht toegepast. In vier gevallen zijn de SMART-criteria wel toepasbaar. Hierbij moet worden aangetekend dat in drie van deze vier gevallen geen duidelijkheid is verschaft over de outcome en/of effecten van de plannen. In één geval zijn zowel producten als outcome en effecten gedefinieerd volgens de SMART-systematiek en is daarnaast de relatie tussen prijs en prestatie helder.

Naarmate de producten die de gesubsidieerde instellingen leveren, meer concreet zijn, worden de SMART criteria beter toegepast. Ook in die gevallen zijn de SMART criteria niet toepasbaar op de maatschappelijke effecten, die met de prestaties worden nagestreefd. In de prestatieplannen ontbreekt bovendien de onderbouwing waarom juist voor die prestaties is gekozen om de maatschappelijke effecten te realiseren.

Tabel 5.2 Zijn SMART-criteria van toepassing op doelen in prestatieplannen?

Case	Prestaties SMART?	Relatie prijs/prestatie?
Stichting Radius	gedeeltelijk	nee
Stads Deel Organisatie Zuid-West	gedeeltelijk	nee
Stads Deel Organisatie Centrum-Zuid	gedeeltelijk	nee
Stedelijke Stichting voor Kinderopvang Haarlem (SSKH)	ja	nee
Stichting Kinderopvang Spaarndam (SKOS)	ja	nee
Stichting Maatschappelijke Dienstverlening ZK (SMD)	gedeeltelijk	gedeeltelijk
Stichting Jongerenwerk Kennemerland (SJK)	ja	ja
Brijderstichting	nee	nee
Stichting Sportsupport Kennemerland (SKK)	gedeeltelijk	gedeeltelijk
St. Haarlem Werkt	ja	nee
St. Vluchtelingenwerk Haarlem	nee	nee

Bron: casestudies; zie bijlagen B1 tot en met B10

5.4 Hoe werkt de procesgang in de praktijk?

5.4.1 Inleiding

In deze paragraaf beschrijven we de werking van het proces van aansturing en bijsturing met behulp van prestatieplannen. Allereerst komen onze algemene bevindingen aan de orde. Dit zijn die onderwerpen, die in alle tien de onderzochte cases ter sprake komen. Daarna komen specifieke onderwerpen aan bod. Dit zijn zaken die slechts op een beperkt aantal cases van toepassing zijn.

5.4.2 Algemene opmerkingen over alle cases samen

Het prestatieplan is één van de instrumenten, dat door de gemeente Haarlem wordt gebruikt om subsidies aan instellingen te verstrekken. Het is echter lang niet het enige instrument. Ook zijn er binnen de gemeente verschillende subsidie 'potjes', bijvoorbeeld in het kader van het Ontwikkelingsprogramma Haarlem, Ontwikkeling en Ondersteuning gelden en incidentele subsidies. Binnen de gemeente Haarlem is bovendien sprake van verschillende subsidieloketten (de verschillende beleidsafdelingen) die eigen communicatielijnen met de gesubsidieerde instellingen onderhouden. Elk subsidiepotje en elk subsidieloket heeft eigen informatiebehoeften. Dit leidt tot verschillende subsidievoorwaarden en verschillende rapportageverplichtingen. In de praktijk komt het regelmatig voor, dat gesubsidieerde instellingen van diverse loketten binnen de gemeente subsidie ontvangen en dus met deze verschillende subsidievoorwaarden en rapportageverplichtingen te maken krijgen. Deze werkwijze brengt een aantal nadelen met zich mee.

Meerdere subsidieloketten en meerdere subsidiepotjes

Allereerst bestaat het risico, dat de instellingen bij de verschillende loketten gaan 'shoppen', zonder dat de beleidsafdelingen dit van elkaar weten. Omdat er geen goede gemeentelijke database is voor verstrekte, aangevraagde of afgewezen subsidies, blijft het mogelijk dat een (deel van) het afgewezen prestatieplan alsnog wordt bekostigd door de gemeente (via een andere afdeling of subsidiepot). De welzijnsorganisaties, die voor hun gemeentelijke basistaken gesubsidieerd worden door de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, 'shoppen' ook bij Publieksdienst, waar het beheer van de ESF-subsidies en de middelen voor trajectbegeleiding worden beheerd. Zo zijn in de meeste welzijnsorganisaties WIW-ers werkzaam. Het risico van een ondoelmatige besteding van middelen is hierdoor groot. Ten tweede bestaat het risico, dat het totaaloverzicht op gemeentelijk niveau ontbreekt. Gegeven het feit, dat de door ons gevraagde gegevens niet konden worden aangeleverd (zie hoofdstuk 3) lijkt dit risico zich ook daadwerkelijk voor te doen. Ten derde bestaat het risico, dat de kennis inzake het formuleren van subsidievoorwaarden en het adequaat uitvoeren van subsidieregelingen binnen de gemeente Haarlem onvoldoende wordt gebundeld. Dit kan ertoe leiden, dat diverse afdelingen zelf kennis op moeten bouwen, waarover een andere afdeling al beschikt. Van kennis delen is op het terrein van subsidieverstrekking binnen de gemeente weinig sprake.²³ Zo bestond er een aantal jaren geleden een ambtelijk intersectoraal subsidieoverleg. Dit is wegens een andere prioritering van de capaciteitsinzet stopgezet.

Risico dat instellingen gaan shoppen

... dat middelen ondoelmatig worden besteed en de gemeente onvoldoende overzicht heeft

Tenslotte brengt het feit, dat niet alle subsidiestromen in het prestatieplan worden geïntegreerd met zich mee, dat de werking van het instrument wordt ondergraven.

5.4.3 Specifieke opmerkingen

Stadsdeelorganisaties

De introductie van prestatieplannen in de gemeente Haarlem heeft het eerst plaats gevonden bij de stadsdeelorganisaties. Parallel aan het introduceren van budgetsubsiëring is een reorganisatie- en fusiegolf door dit veld heengegaan. Dit leidde tot een ontwikkeling van een divers en versnipperd aanbod van diensten en instellingen naar een gebundeld aanbod van welzijnsorganisaties, die wijkgericht zijn georganiseerd. Hoewel de gemeente Haarlem bij deze instellingen dus het langste ervaring heeft opgebouwd met het instrument prestatieplan, is er weinig sprake van bijsturing tijdens het proces door de gemeente Haarlem. Prestatieplannen en voortgangsrapportages worden door de instellingen aan de gemeente aangeleverd, maar volgens de instellingen volgt op de aangeleverde informatie vanuit gemeentelijke zijde niet of nauwelijks een reactie. Hoewel dit gegeven ook positief kan worden uitgelegd (geen reactie betekent geen negatieve opmerkingen) kan dit toch leiden tot het gevaar, dat prestatieplannen 'papierentijgers' worden. Illustratief is bijvoorbeeld het feit, dat gedurende de

Weinig bijsturing tijdens het proces

²³ Overleg, afstemming of het delen van kennis tussen afdelingen binnen een zelfde sector verloopt overigens beter dan dat tussen sectoren.

evaluatieperiode slechts bij één case in één jaar een bijstelling van het prestatiebudget heeft plaatsgevonden.

Geen duidelijke systematiek van behandeling

Tijdens het proces is evenmin sprake van een duidelijke systematiek in behandeling van prestatieplannen, voortgangsrapportages en financiële verantwoordingen. Dit gegeven wordt nog versterkt door het feit, dat aan de implementatie van prestatieplannen geen duidelijk implementatietraject met mijlpalen ten grondslag ligt. Hierdoor ontstaat bij sommige instellingen zelfs het beeld, dat een evaluatie op dit moment nog te vroeg komt, omdat de 'echte' implementatie van prestatieplannen nog maar pas heeft plaatsgevonden.

Prioriteiten worden niet duidelijk gesteld

Veel instellingen melden bovendien, dat er in de communicatie met de gemeente het nodige misgaat omdat er sprake is van personele wisselingen, waardoor bij de gemeente veel kennis (over de instelling en over het gebruik van prestatieplannen) is verloren gegaan. Bovendien meldt men dat, taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente, politiek en instellingen soms onvoldoende duidelijk zijn verdeeld. Veel instellingen verwachten, dat de politiek de prioriteiten stelt, die vervolgens door de gemeente in beleidskaders worden vertaald. Op deze wijze kunnen prioriteiten in prestatieplannen tot uitdrukking komen. In de praktijk werkt het instrument echter niet zo.

Haarlem Werkt, Vluchtelingenwerk

Geen inhoudelijke sturing op prestatieplan

Voor beide instellingen geldt, dat de inhoudelijke sturing van de gemeente op het prestatieplan ontbreekt. Een van de instellingen interpreteert het positief dat de gemeente niet reageert op voortgangsrapportages. De andere is van mening, dat de gemeente geen duidelijke keuzes maakt om te kunnen bijsturen. Vragen als 'welke beleidsdoelen wil men realiseren en waar liggen de prioriteiten?' worden niet beantwoord. Hierdoor kunnen geen duidelijke afspraken worden gemaakt waardoor de resultaten weer niet te beoordelen zijn.

Geen synergie in gebruik stadsdeelanalyses...

Het probleem, dat er bij de gemeente sprake is van diverse loketten, leidt er bij deze cases toe, dat de behoefte aan prestaties van één van de instellingen (de behoefte aan ouderenadviseurs bij Haarlem Werkt), niet meelift in de stadsdeelanalyses. Deze stadsdeelanalyses hebben echter een belangrijke rol in de productfinanciering. Bij één van de twee instellingen (Haarlem Werkt) is bovendien sprake van een uiterst trage besluitvorming. Zo is over 2001 is nog geen verleningsbeschikking afgegeven. Ook wacht de Stichting nog op antwoord van de gemeente op het verzoek van de stichting inzake wachtgeldreserves. Over 2002 is evenmin een subsidiebeschikking afgegeven.

... en trage besluitvorming

Beide instellingen melden, dat de jaarlijkse verhoging van de prestatiebudgetten niet in overeenstemming is met de werkelijke kostenstijging, terwijl men bovendien geen mogelijkheid heeft om reserves op te bouwen. Bij de Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem speelt bovendien nog een specifiek probleem rondom een mogelijke bezuinigingsronde. De onzekerheid die dit met zich meebrengt, leidt tot veel onrust in de organisatie.

Kinderopvang

De gemeente stuurt aan op aantallen gerealiseerde plaatsen kinderopvang. Wanneer de instelling niet voldoet aan de afgesproken volumina bezette kindplaatsen dan wordt de instelling gekort op de subsidie. Er is een normatief vastgestelde gemeentelijke bijdrage per kindplaats. Dit normbedrag is ongeveer 30% van de kostprijs. Er is derhalve geen verband tussen de hoogte van de budgetsubsidie en de werkelijke kosten van één eenheid prestatie kinderopvang. De prestatieplannen hebben ertoe geleid, dat er een constante stroom van informatie over aantallen gerealiseerde opvangplaatsen vrijkomt. Het inzicht in de kosten en baten van de kinderopvang is niet verbeterd, omdat de bekostigingswijze de kosten van de kinderopvang mede helpt verbloemen. Het probleem van de gesubsidieerde instellingen is, dat de gemeente per plaats te weinig betaalt, terwijl men naar de mening van de instellingen geen of onvoldoende reserves mag opbouwen. De instellingen zijn van mening dat dit leidt tot problemen in hun bedrijfsvoering.

Geen verband tussen werkelijke kosten en hoogte subsidie

Het gemeentelijke beleidskader, dat richtinggevend zou moeten zijn bij de opstelling van de prestatieplannen is zo vaag, dat in principe elk aanbod onder dit beleidskader kan vallen. Doelstellingen en effectiviteit zijn begrippen die in het gemeentelijk gevoerde beleid over kinderopvang niet voorkomen. Volgens de instellingen is de communicatie tussen gemeente en gesubsidieerde instelling niet optimaal en niet consistent. Zo informeert de gemeente de instellingen niet tijdig over de komst van majeure veranderingen. Bovendien merken de instellingen op dat de gemeente enerzijds de borging van kwaliteit in de kinderopvang via het subsidiëren van het traject ISO-certificering stimuleert en anderzijds tegelijkertijd opvangplaatsen inkoop bij vrijwilligersorganisaties.

Gemeentelijk beleidskader vaag

Noch de gemeente, noch de instelling hebben aandacht voor ontwikkelingen in meerjarig perspectief. Inzicht in de kosten per eenheid product ontbreekt. De gemeente is volgens de instellingen bovendien weinig flexibel bij de beoordeling van de gerealiseerde prestaties. Naar de mening van de instellingen baseert de gemeente baseert haar oordeel sterk op de letter van het prestatieplan (x aantal gerealiseerde bezette plaatsen op locatie y), maar kijkt niet naar de geest van het plan. Zo is het volgens de gehanteerde planningssystematiek mogelijk, dat op sommige dagen meer dan 100% van de kindplaatsen bezet zijn. Deze overbezetting mag niet worden meegeteld bij de eindafrekening, maar de onderbezetting (minder dan 100%) moet wel altijd meegeteld worden.

Weinig flexibiliteit

De kinderopvang is gebonden aan allerlei wettelijk vastgelegde kwaliteits- en veiligheidseisen (bijvoorbeeld veiligheidsnormen en hygiënenormen over de inrichting en het onderhoud van gebouwen, kwaliteitsnormen voor de leidsters, maximaal aantal kinderen per leidster etc). Deze normen brengen bepaalde kosten met zich mee. De gemeente eist enerzijds dat de instellingen voor kinderopvang zich houden aan de wettelijke vereisten, maar besluit bijvoorbeeld de kinderopvang voor buitenlanders (opvang tijdens lessen Nederlandse taal van de moeders) uit te laten voeren door gastouderschap. Deze

opvang via gastouders is weliswaar goedkoper, maar ondergraaft de uitgangspunten van de bestaande regels en normen van de kinderopvang, aldus de responderende instellingen.

De Brijder Stichting, Stichting Jeugdzorg Kennemerland en Stichting Maatschappelijke Dienstverlening

Uit de dossiers blijkt niet, dat de gemeente stuurt op overschrijdingen in de planning. De inhoudelijke sturing geschiedt via beleidsbrieven en toetsing van de plannen en rapportages. De beleidsbrieven zijn zodanig algemeen geformuleerd, dat vrijwel elk dienstenpakket binnen de beleidskaders valt. Controle op het naleven van de afgesproken prestaties vindt gedeeltelijk plaats, omdat niet alle prestaties in de tussentijdse rapportages zijn verantwoord. De gemeente heeft geen negatief oordeel uitgesproken over de gedeeltelijke verantwoording. De tussentijdse rapportages over gerealiseerde prestaties zijn geen onderwerp van externe controle en daarmee in principe fraudegevoelig.

Slechte communicatie en weinig transparantie

Voor de Brijder geldt specifiek, dat de gemeente Haarlem sedert 10 jaar een doeluitkering van het Rijk ontvangt voor verslavingszorg. Omdat deze doeluitkering al 10 jaar lang niet is geïndexeerd voor de materiële component, terwijl de exploitatielasten jaarlijks wel toenemen, zijn er in de loop der jaren steeds meer knellende tekorten ontstaan. De wijze waarop de gemeente de middelen van de doeluitkering besteedt, is volgens de instelling niet transparant. De Brijder Stichting communiceert met de gemeente Haarlem via de GGD, die de middelen voor het intergemeentelijke samenwerkingsverband van de preventieve gezondheidszorg beheert. Daar komt nog bij, dat het voor de Brijder niet duidelijk is welk beleid de gemeente Haarlem voor ogen heeft met haar verlaafde burgers. Het is niet goed controleerbaar of de dossiers volledig zijn. Het dossier van het jaar 2001, het jaar waarvan wij alle ons beschikbaar gestelde dossiers hebben ingezien, is per 1 januari 2002 overgedragen aan de nieuwe subsidiebeheerder²⁴. De nieuwe beheerder is niet verantwoordelijk voor 2001; in dat jaar was de sector Maatschappelijke Ontwikkeling verantwoordelijk voor dit dossier. De sector MO beschikt echter niet meer over het dossier en kon geen enkele informatie verschaffen over de case Brijder.

Tot 2002 werden de middelen beheerd door de gemeente Haarlem. De gemeente Haarlem heeft het traject van prestatieplannen en budgetsubsidie geïnitieerd voor alle gemeenten waarmee de Brijder Stichting een subsidierelatie heeft. De Brijder heeft moeite met het tijdig en volledig aanleveren van de door de subsidiebeheerder gewenste informatie. De subsidiebeheerder is daarom actiever de instellingen gaan benaderen voor het aanleveren van stukken. Vanaf 2002 heeft de gemeente de aansturing uitbesteed aan de Hulpverleningsdienst Kennemerland. De HDK is vanaf dat moment beheerder van de middelen en tevens uitvoerende instelling van diverse preventieve zorgtaken. De HDK is naast budgetbeheerder ook concurrent van de zorginstellingen die onder haar beheer vallen. Volgens de Brijder

²⁴ Dit is de Hulpverleningsdienst Kennemerland

veronderstelt de vormgeving van het beheersinstrumentarium samenwerking tussen de uitvoerende instellingen, terwijl de keuze voor prestatiesubsidie concurrentie tussen de instellingen veronderstelt.

In de periode 1998-2002 is de financiële paragraaf van de prestatieplannen van de Brijder Stichting sterk verbeterd. Het staat niet on dubbelzinnig vast op basis van welke prestaties de instelling precies af gerekend dient te worden.

Sport Support Kennemerland (SSK)

Met de fusie van drie sportinstellingen tot Sport Support Kennemerland is gelijktijdig gestart met de introductie van prestatieplannen. Voor de uitvoerende sportactiviteiten bleek het eenvoudig om relevante prestaties te omschrijven. Vier keer per jaar rapporteert Sport Support Kennemerland over de gerealiseerde prestaties aan de gemeente. Volgens Sport Support Kennemerland heeft de gemeente de eerste rapportages niet gebruikt. De wijze waarop verantwoording afgelegd moet worden staat niet vast. De instelling is daar vrij in. De instelling merkt op, dat binnen de gemeente weinig parate kennis over subsidiestromen bestaat. De gemeente stelt de beleidskaders niet vast, zij formuleert alleen het algemeen beleid en de tussenstap naar een uitvoeringsplan voor de sport laat de gemeente aan Sport Support Kennemerland over, aldus de respondent van de sportinstelling.

Wijze van verantwoording ligt niet vast

De kwaliteit van de plannen neemt toe naarmate de tijd vordert. De activiteiten worden steeds concreter omschreven, de doelstellingen worden duidelijker en er is sprake van een financiële vertaling tot op het niveau van de deelactiviteit. De SMART-criteria zijn steeds meer van toepassing op de geformuleerde prestaties. Voor de instelling was de introductie van de prestatieplannen richtinggevend voor de inrichting van de eigen organisatie. Een volledige aanpassing van de financiële administratie aan deze werkwijze is nog niet volledig geïmplementeerd.

Kwaliteit en toepassing SMART criteria zijn verbeterd

Voor de gemeente werkt het instrument prestatieplan ten aanzien van Sport Support Kennemerland als een vorm van inputsubsidie. De gemeente geeft een beleidskader aan en Sport Support Kennemerland maakt duidelijk welke activiteiten zij binnen dit beleidskader kunnen ondernemen tegen welke kosten. Dit inzicht in activiteiten/prestaties is zo transparant, dat de Raad kan kiezen voor een concrete optie 'oud voor nieuw'. Op basis van de gemeentelijke dossiers kunnen we concluderen, dat de realisaties van deze plannen er voor de gemeente Haarlem niet toe lijkt te doen. Er zijn althans geen stukken waaruit blijkt, dat tussentijdse rapportages en jaarstukken zijn benut bij het formuleren van een eindoordeel over de plannen.

Geen eindoordeel over prestatieplannen

5.5 Toekomst en verbetermogelijkheden

5.5.1 Inleiding

Zowel de gemeente Haarlem als de gesubsidieerde instellingen hebben een visie op de toekomst. In deze paragraaf beschrijven we beide

visies. Waar dat mogelijk is, hebben we ook de verbeteringsuggesties die zijn aangedragen, opgenomen.

5.5.2 Visie gemeente Haarlem

Nieuwe methodiek

Op dit moment vindt de overgang plaats naar productsubsidieering. De veranderingen in wijze van subsidieering hebben plaatsgehad in nauw overleg met de instellingen. De volgende hulpmiddelen en regels liggen aan de nieuwe methodiek ten grondslag:

- Er is een productenboek met alle producten van de welzijnsinstellingen.
- Er zijn stadsdeelanalyses op basis waarvan de behoefte aan bepaalde diensten en producten kan worden bepaald
- Er is een bestek gereed, waarin de randvoorwaarden voor de offertes zijn vastgelegd.
- De Algemene Subsidieverordening blijft van toepassing.

Inmiddels (voor het subsidiejaar 2003) werkt de gemeente met een productenboek en vraagt de stadsdeelorganisaties offertes uit te brengen voor het leveren van diverse producten. De uitgangspunten van het gemeentelijk beleid zijn vastgelegd in een besteknota. Met behulp van analyses van de vijf stadsdelen wordt de kaderstellende besteknota geconcretiseerd in een bestekbrief. Deze bevat concrete vragen over de wensen van de gemeente, gegeven de huidige stand van zaken in de stadsdelen. De gemeente vraagt de instellingen niet alleen om offertes uit te brengen, maar stelt de instellingen ook een aantal gerichte vragen die op de beleidsanalyses zijn gebaseerd. De offerte wordt uitgebracht op basis van een format waarin de volgende informatie is opgenomen: relatie met beleidslijn, de omschrijving van de activiteit, de resultaatsverwachting, locatie in het stadsdeel, de doelgroep, de productsoort, het aantal eenheden en de prijs.

Nieuwe methode, maar subsidieplafond wordt niet verhoogd

De prestatieplannen leiden er niet toe dat de gemeente meer subsidie kan verstrekken. Het maximum blijft het beschikbare subsidieplafond. Wel is het zo dat er meer transparantie ontstaat en dat het makkelijker wordt om onderbouwde keuzes te maken. Met andere woorden, het product speeltuin van vroeger, is het product openstelling van nu. Het is de bedoeling om deze systematiek het komende jaar te verbreden naar andere gesubsidieerde instellingen. Het is echter nog niet mogelijk de instellingen met elkaar in concurrentie te laten offeren. Dat hangt samen met het feit, dat er een beperkt aantal aanbieders is en producten vaak locatiegebonden zijn. In theorie is het wel mogelijk om met deze methode ook concurrentie te stimuleren.

5.5.3 Visie van de gesubsidieerde instellingen

De stadsdeelorganisaties hebben op dit moment als enige ervaring met de productsubsidieering. De andere gesubsidieerde instellingen die wij hebben onderzocht, zijn wel in hoofdlijnen op de hoogte van de nieuwe systematiek, maar hebben er nog geen ervaring mee opgedaan. Ook is hen nog niet duidelijk per wanneer productsubsidieering bij hen zal worden ingevoerd.

Vanuit de stadsdeelorganisaties wordt opgemerkt, dat productsubsidieering niet zal leiden tot meer concurrentie tussen de instellingen voor het basisaanbod. Dit hangt samen met het feit, dat het basisaanbod locatiegebonden is. Wel is men van mening, dat concurrentie op het specifieke aanbod mogelijk zal zijn. Alle instellingen, ook die nog geen ervaring hebben met productsubsidieering vrezen, dat implementatie ervan zal leiden tot detailsturing vanuit de gemeente. Vanuit de instellingen bestaat juist de wens, dat sturing op hoofdlijnen zal plaatsvinden en men niet jaarlijks zeer veel informatie moet aanleveren, waar de gemeente vervolgens niets mee doet. Nadrukkelijk is er de wens, dat politieke prioriteiten terugkomen in de offerte. Als voorwaarde voor een succesvolle implementatie van productsubsidieering wordt bovendien genoemd, dat producteisen helder en ondubbelzinnig zijn geformuleerd.

Geen concurrentie op het basisaanbod

Ook vanuit de bedrijfsvoeringsoptiek is er sprake van een aantal suggesties voor de toekomst. Zo is er de wens om de mogelijkheid te krijgen reserves op te bouwen en in de afspraken met de gemeente meer focus op lange termijn aan te brengen. Op deze wijze wordt de continuïteit van de instellingen in de toekomst beter gewaarborgd. Instellingen wijzen ook op de grenzen aan het maatschappelijk ondernemerschap.

5.6 Conclusies

Onderstaand hebben we onze belangrijkste conclusies over het gebruik van prestatieplannen in de periode 1996-2002 weergegeven.

Dossieropbouw

De dossiers bevatten onvoldoende informatie om de omvang van het prestatiebudget te plaatsen binnen een breder gemeentelijk subsidiekader. De dossiers zijn niet altijd volledig. Informatie uit de jaarverslagen van de instellingen sluit niet aan met informatie uit het dossier van de gemeente Haarlem. Op basis van de dossiers is het niet mogelijk een uitspraak te doen over de volledigheid en juistheid van de subsidiestromen in de periode 1996-2002.

Dossiers onvolledig

Kwaliteit prestatieplannen

De kwaliteit van de prestatieplannen verschilt per instelling. Voor instellingen die concrete producten leveren (de kinderopvang) zijn de prestatieplannen kort na invoering helder en volledig voor wat betreft het aantal te leveren diensten. Instellingen die minder concrete producten leveren, hebben een langere weg afgelegd. In een aantal gevallen is nog steeds geen sprake van 'echte' prestatieplannen en sommige instelling hebben pas in een zeer laat stadium de prestatieplannen gekwantificeerd. Opvallend is het zeer grote aantal prestaties, dat met name door de stadsdeelorganisaties in het prestatieplan wordt opgenomen. Hoewel bij die prestaties wel het beoogde maatschappelijke effect wordt vermeld, is in het algemeen niet duidelijk waarom juist voor die prestaties is gekozen om dat effect te realiseren.

Kwaliteit prestatieplannen loopt uiteen

SMART criteria

SMART criteria beperkt toegepast

In de meeste gevallen zijn de SMART-criteria niet of gedeeltelijk toegepast. In vier gevallen voldoet de formulering wel aan de SMART-criteria. Hierbij moet worden aangetekend dat in drie van deze vier gevallen geen duidelijkheid is verschaft over de outcome en/of effecten van de plannen. In één geval zijn zowel producten als outcome en effecten gedefinieerd volgens de SMART-systematiek en is daarnaast de relatie tussen prijs en prestatie helder. Doelstellingen zijn vaak algemeen geformuleerd. Een uitzondering is de kinderopvang. Daar zijn doelstellingen geformuleerd in termen van bezettingsgraad en doelgroepenbereik (tabelplaats respectievelijk bedrijfsplaats).

Inzicht in tijdsbesteding

Inzicht in tijdsbesteding toegenomen

Het belangrijkste positieve effect van de invoering van de prestatieplannen is voor de gesubsidieerde instellingen het inzicht in de eigen tijdsbesteding. Voor een aantal instellingen heeft de invoering van de werkwijze geleid tot een grote cultuuromslag in de eigen organisatie. De instellingen hebben meer aandacht gekregen voor het kwantitatieve deel van het werk. Er is meer aandacht voor cijfers en analyses.

Processturing

Geen implementatieplan...

De gemeente Haarlem heeft voorafgaand aan de implementatie van de prestatieplannen geen procesplanning met vooraf vastgestelde mijlpalen opgesteld. Mede daardoor heeft het implementatieproces lang geduurd en is er onduidelijkheid geweest over wat er wanneer van de gesubsidieerde instellingen werd verwacht. Vooralsnog is ook voor de implementatie van de productsubsidieering geen taakstellende planning opgesteld.

... en beperkte processturing

De processturing vanuit de gemeente op de uitvoering van de prestatieplannen is beperkt. Dossiers zijn niet volledig, besluitvorming is niet transparant en besluitvormingsprocessen duren vaak lang. Daar komt bij, dat kennis van het instrument prestatieplannen verspreid is in de ambtelijke organisatie en er niet of nauwelijks sprake lijkt te zijn van kennisdeling over afdelingen heen. Volgens de respondenten van ambtelijke zijde is er in onvoldoende mate sprake van kennisoverdracht wanneer medewerkers de gemeentelijke organisatie verlaten.

Zeer veel subsidies

Veel verschillende subsidies en subsidietotalen

Binnen de gemeente Haarlem is sprake van verschillende subsidiepotjes en verschillende subsidieloketten (de verschillende beleidsafdelingen) die eigen communicatielijnen met de gesubsidieerde instellingen onderhouden. Deze werkwijze leidt tot de volgende risico's, namelijk:

- het risico, dat de instellingen bij de verschillende loketten gaan 'shoppen', zonder dat de beleidsafdelingen dit van elkaar weten;
- het risico op een ondoelmatige besteding van middelen;
- het risico, dat het totaaloverzicht op gemeentelijk niveau ontbreekt;

- het risico, dat de kennis inzake het formuleren van subsidievoorwaarden en het adequaat uitvoeren van subsidieregelingen binnen de gemeente Haarlem onvoldoende wordt gebundeld;
- het risico, dat niet alle subsidiestromen in het prestatieplan worden geïntegreerd waardoor de werking van het instrument wordt ondergraven.

6 Geïnterviewde personen

- L.K.J. Beek, controller, Publieksdienst, gemeente Haarlem
- mw. M. van de Berg, directeur Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem en omstreken
- mw. L. Braam, sector Publieksdienst, afd Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- mw. M. Breed, directeur, Stichting Haarlem Werkt
- Drost, directeur, Stadsdeelorganisatie Haarlem Zuid-West
- mw. drs. T.J. Gerlof, hoofd afdeling Sport en Recreatie, Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Haarlem
- de Graaf, directeur, Stichting Radius
- mw. H. Knotnerus, Financieel consulent, Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Haarlem
- mw. A. de Koster, sector Publieksdienst, afd Zorg en Voorzieningen
- J.J. de Kramer, directeur, Publieksdienst, gemeente Haarlem
- mw. V. de Kwant, algemeen manager, Welzijnswerk Centrum-Zuid
- mw. A. van Leeuwen, beleidsmedewerker, HDK, gemeente Haarlem
- E.Lemstra, Stichting Jeugdzorg Kennemerland (SJK)
- A. Lohmann, Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD)
- Mw. P. Massop, Stedelijke Stichting Kinderopvang Haarlem (SSKH)
- E. Moesker, Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem en omstreken
- Molenaar, Hoofd Stafafdeling Financiën en Control, Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, Gemeente Haarlem
- T. de Mon, Stichting Sportsupport Kennemerland (SSK)
- mw. L. Samson, beleidsmedewerker, HDK, gemeente Haarlem
- mw. A. Visser, Stafafdeling Financiën en Control, Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, Gemeente Haarlem
- E. Visser, Stichting Brijder
- W.J.H.M. Westerhof, Bureau Beleid en Subsidie, Gemeente Haarlem, sector Maatschappelijke Ontwikkeling
- Mw. A. Zoomers, Stichting Kinderopvang Spaarndam (SKOS)

Bijlage Casebeschrijvingen

In de volgende bijlagen B1 tot en met B10 zijn de gegevens samengevat die wij in de dossiers hebben aangetroffen. De cases hebben de volgende opbouw:

- 1 Achtergrond, waarin kort is weergegeven wat voor een soort instelling de budgetsubsidie ontvangt
- 2 De dossiers 1996-2000, waarin kort is samengevat welke wijzigingen zich hebben voorgedaan bij de prestatieplannen in deze periode. Bij instellingen die in deze periode nog geen prestatieplannen hadden is hier niets aangegeven.
- 3 Het dossier 2001. In deze paragraaf geven wij de procesgang van de budgetsubsidies voor het jaar 2001 weer. Voorts is de inhoud van het prestatieplan beschreven. De omvang van het budgetsubsidie en mogelijke andere subsidiebronnen komen eveneens aan bod.
- 4 Het dossier 2002 en verder. Deze paragraaf gaat over veranderingen in de prestatieplannen die na 2001 hebben plaatsgehad.

Omdat de prestatieplannen en de volledigheid van de dossiers tussen de cases sterk kan verschillen, kan ook de inhoud van de casebeschrijvingen meer of minder uitgebreid naar voren komen. Informatie die niet in de dossiers is aangetroffen staat niet in de casebeschrijvingen. Het gebruik van tabellen ter illustratie van gegevens is niet in alle cases gelijk, omdat de informatie zich niet altijd daartoe leende.

B1 Radius

B1.1 Achtergrond

In de jaren negentig zijn vijf stadsdeelorganisaties ontstaan. Dit proces is in 1988 gestart in de wijk Schalkwijk, waar de diverse welzijnsorganisaties fuseerden tot één stadsdeelorganisatie. Dat model is later in de andere wijken overgenomen. In 1996 heeft de gemeente forse bezuinigingen doorgevoerd op het welzijnswerk. Dit was één van de drie redenen die hebben bijgedragen aan het fusieproces. De tweede reden was dat veel welzijnsorganisaties bedrijfsmatig niet op orde waren. Bij diverse organisaties ontbrak een goede invulling van de financiële en personele functie. De derde en laatste reden voor het fusieproces was, dat de organisaties een hele diverse uitstraling hadden. Hierin wilde men meer eenheid brengen. De vijf stadsdeelorganisaties hebben toen verdergaande fusiebesprekingen gevoerd. Uiteindelijk hebben Haarlem Zuid-West en Centrum-Zuid ervoor gekozen om zelfstandig te blijven. Radius is op 1 januari 1999 ontstaan uit een fusie van drie kleinere stadsdeelorganisaties: Haarlem-Noord, Schalkwijk-Noord (SON) en Oost Schalkwijk (SOHO). Het traject van invoering van het prestatieplan stond los van deze ontwikkelingen. Het was een op zichzelf staand traject, dat mede ingegeven werd door het belang van de sector welzijnswerk om duidelijk te laten zien hoe de publieke middelen werden besteed.

Subsidiestromen

De Stichting Radius ontvangt van diverse gemeentelijke afdelingen (Welzijn, Zorg & Voorzieningen, Wonen en Ruimtelijke ordening) en uit diverse 'project-potjes' geld van de gemeente Haarlem. Alleen al voor de structurele subsidiestromen heeft Radius met drie loketten te maken. Iedere afdeling en ieder potje stellen eigen rapportage- en verantwoordingseisen. Het prestatieplan is er daar één van. Veel incidentele subsidies, die zijn bedoeld om nieuwe activiteiten te ontwikkelen (bijvoorbeeld het flankerend ouderenbeleid), krijgen ook een structureel karakter. Zij blijven bestaan en worden niet na ontwikkeling geïmplementeerd in de reguliere financiering.

In tabel B.1 is een overzicht opgenomen van de subsidies die de Stichting Radius in 2001 ter beschikking zijn gesteld. De projectsubsidies die Radius uit het budget voor ontwikkeling en ondersteuning krijgt, zijn hierin niet opgenomen. Of het overzicht volledig is, kunnen we op basis van het dossier niet vaststellen.

Tabel B.1 Overzicht subsidies Radius 2001, bedragen in euro's

Subsidiestroom	Bedrag
Traject Kinderwerk (gezamenlijke stadsdeelorganisaties)	11.345
Aanpassing speeltuinen (aandeel Radius)	459.868
Consultatie integratiebeleid Radius	78.722
Coördinatiekosten flexibele opvang	2.155
Subsidie zwemlessen allochtone vrouwen	4.646
Speeltuin Elba	13.613

Bron: Dossier gemeente Haarlem

Legenda: Alle guldensbedragen zijn omgerekend in euro's

Alle stadsdeelorganisaties kunnen een beroep doen op het budget voor Ontwikkeling en Ondersteuning. In 2001 bedraagt dit budget 481.279 euro. Dit budget is verdeeld onder de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst van de gemeente Haarlem. Uit het budget worden diverse projecten gefinancierd. We hebben onvoldoende informatie om het exacte aandeel van de Stichting Radius in de gelden voor ontwikkeling en ondersteuning in 2001 aan te kunnen geven.

Invoering prestatieplannen

In 2000 werd voor het eerst het prestatieplan van de Stichting Radius opgesteld. Voor die tijd stelden de drie stadsdeelorganisaties eigen prestatieplannen op. De Stichting Radius is een brede welzijnsinstelling die actief is in een groot gedeelte van Haarlem. Met haar diensten draagt Radius bij aan de leefbaarheid van buurten en wijken en de sociale ontwikkeling van de bewoners van deze wijken. Het werkgebied van Radius bestaat uit de stadsdelen Noord, Oost en Schalkwijk en de gehele stad.

De stadsdeelorganisaties waren vanaf het begin betrokken bij de ontwikkeling van prestatieplannen in Haarlem. De invoering van het instrument prestatieplannen in de gemeente Haarlem kent een lange historie. De aanzet werd gegeven in 1994; toen werd het eerste prestatieplan van een gesubsidieerde instelling door de gemeente geschreven. Vervolgens is dit door de gesubsidieerde instellingen opgepakt. In 1996 verschenen de eerste door de gesubsidieerde instellingen geschreven prestatieplannen (de stadsdeelorganisaties). In de periode 1997-1998 werd hierin meer structuur aangebracht. Het prestatieplan werd ingedeeld in basisaanbod en specifiek aanbod. In februari 1998 overwoog men de kosten per product toe te rekenen op basis van een kostenverdeelstaat. Dit zou het instrument prestatieplannen nog een stap verder moeten brengen. Toen bleek, dat deze methode te ingewikkeld was. Men ging op zoek naar een meer eenvoudige methode. Die is in de periode 1999-2000 ontwikkeld. Deze methode werkt met gemiddelde kosten per functiegroep. Op basis daarvan worden de kosten toegerekend aan de producten van de gesubsidieerde instellingen.

B1.2 De dossiers 1996-2000

De dossiers 1996-1998

De gemeentelijke dossiers in de periode 1996-1998 zijn weinig inzichtelijk. Dat hangt mede samen met het fusieproces en de financiële problemen waarin de stadsdeelorganisaties waren verwickeld. De enige prestatieplannen die we in het dossier 1996 aantreffen waren van SOHO en SON. Het prestatieplan SOHO 1996 is sterk kwalitatief van aard. De prijs per prestatie is niet of moeilijk te achterhalen. Uit het voorwoord bij het prestatieplan van SON blijkt, dat het bestuur de volgende knelpunten constateert:

- er dreigt meer in plaats van minder bureaucratie als tot in details kostprijzen moeten worden vastgesteld;
- duidelijke criteria voor te bereiken doelgroepen en resultaten ontbreken.

Een en ander was aanleiding voor de gemeente Haarlem om op 25 oktober 1996 zelf een eerste doorrekening van het prestatieplan 1996 van SON op te stellen. In 1996 verschijnt ook de notitie 'Heroriëntaties subsidies zorg en welzijn: voorstellen tot vernieuwing en bezuiniging'. Deze notitie leidt tot een raadsbesluit, dat een van de uitgangspunten wordt voor de prestatieplannen 1997. In de nota van aanbieding bij de prestatieplannen 1997 schrijven de stadsdeelorganisaties, dat zij dat jaar de verdere ontwikkeling van kwaliteitscriteria ter hand zullen nemen.

De dossiers 1999-2000

Op 13 januari 1999 wordt ingestemd met de fusie van SON, SWS en SSH. Deze drie organisaties vormen per 1 januari 1999 de Stichting Radius. De gemeente Haarlem draagt 50% van de fusiekosten. Het prestatieplan 1999 bestaat uit diverse onderdelen: de Stichting Samenwerkende Stadsdeelorganisaties Haarlem Stadsdeel Oost, Vrouwenknooppunt, Stedelijk Jongerenwerk, Stichting Welzijnswerk Schalkwijk en SON. Het prestatieplan is sterk activiteitgericht en lijkt op een werkplan. In het dossier van de gemeente zijn voortgangsrapportages, een financieel overzicht en een verslag van de bespreking van de voortgangsrapportage 1999 opgenomen. In 1999 is er sprake van diverse subsidies, die niet gebaseerd zijn op prestatieplannen, zoals een subsidie voor het Zomer zeskamp (ter grootte van 3.380 gulden) en een eenmalige budgetsubsidie van 200.000 gulden voor het GSB-project Opstap/Opstapje.

Het prestatieplan 2000 bevat een lijst met 60 projecten. De lijst is ingedeeld naar stad en regio. In de bijlage is een lijst met projecten en betreffende functies (bijvoorbeeld ontmoeting, educatie, etc) opgenomen. Alleen bij stedelijk jongerenwerk is een lijst van activiteiten voorzien van doel, functie, doelgroep en effect. Het effect is overigens soms moeilijk meetbaar. Hoe kun je aantonen dat het effect van een straatspeeldag is, dat kinderen bewust worden van hun leefomgeving? Ook in 2000 geldt, dat het prestatieplan sterk lijkt op een werkplan. Het dossier bevat voortgangsrapportages over het eerste en

tweede half jaar, het jaarverslag het financieel verslag en de nota van B&W inzake de jaarrekening 2000.

B1.3 Het dossier 2001

In tabel B.2 is schematisch weergegeven welke informatie in het dossier van de gemeente met betrekking tot de prestatieplannen aanwezig is.

Tabel B.2 Schematisch overzicht informatie prestatieplannen 2001

Omschrijving	Datum
Uitgangspunten prestatieplan 2001	1-7-2000
Gespreksverslag Radius-Welzijn over concept-plan 2001	13-12-2000
Nota BenW met reactie op prestatieplan 2001	30-1-2001
Advies commissie OWSR inzake prestatieplan	13-2-2001
Subsidiebeschikking 2001	22-2-2001
Raadsbesluit prestatieplan 2001	14-3-2001
Verleningsbeschikking prestatieplan 2001	15-3-2001
Definitief prestatieplan 2001	2-5-2001
Jaarverslag 2001	1-6-2002

Bron: Dossier gemeente Haarlem

Zoals blijkt uit de tabel, hebben we de voortgangsrapportages 2001 niet in het dossier aangetroffen. In het dossier Radius waren wel de voortgangsrapportages van een andere stadsdeelorganisatie, Haarlem Zuid-West, opgenomen. Ook is geen correspondentie in het dossier gevonden waaruit blijkt, dat de gemeente Radius heeft gerappelleerd of de bevoorschotting heeft gestopt. Ook de aansluiting tussen het jaarverslag en het prestatieplan is onduidelijk. Uit het dossier blijkt niet hoe de gemeente op de voortgang en realisaties van de prestaties heeft gestuurd. Uit het interview met de Stichting Radius blijkt echter, dat Radius drie keer per jaar voortgangsrapportages opstelt. De informatie die niet in het dossier van de gemeente aanwezig is, is dus wel beschikbaar en bij de instelling aanwezig. De laatste voortgangsrapportage is tevens de jaarverantwoording.

Omdat de werkwijze van Radius nog niet ondersteund wordt door een geautomatiseerd informatievoorzieningsstelsel, brengt dit veel werk met zich mee. Volgens Radius blijven rapportages vaak lang bij de gemeente liggen. Zo is het prestatieplan 2003 in september 2002 ingeleverd, terwijl het pas in april 2003 wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Hierdoor ontstaat het gevaar dat het instrument 'een papieren tijger' wordt. Als communicatie-instrument met de gemeente is het volgens de gesubsidieerde instelling een veel te omvangrijk instrument geworden.

Zoals blijkt uit tabel B.2 is het concept prestatieplan tijdig beschikbaar. Toch wordt pas in maart een raadsbesluit genomen om het prestatieplan goed te keuren; het definitieve prestatieplan komt vervolgens pas in mei beschikbaar. Naar onze mening leidt dit ertoe, dat

het voor de gemeente moeilijk wordt om tijdens het jaar te sturen op de kwaliteit en de kwantiteit van de geleverde prestaties. Dat beeld wordt bevestigd door het feit, dat we in het dossier geen voortgangsrapportages of gespreksverslagen en besluiten over voortgangsrapportages hebben aangetroffen.

In tabel B.3 is het bedrag opgenomen, dat Radius in 2001 ontvangt als subsidie op basis van het prestatieplan. In november 2001 is dit bedrag nog bijgesteld in verband met de trendverhoging CAO welzijn. We hebben dit bedrag niet opgenomen in tabel B.3 omdat hierin de prestatiesubsidie van het Bouwbureau niet is opgenomen. Zoals blijkt uit tabel B.3 ontvangt Radius een separate prestatiesubsidie voor de herstructurering Thorbeckebuurt.

Tabel B.3 Budgetsubsidie Radius op basis van prestatieplan in euro's

Omschrijving	Bedrag
Verleningsbeschikking d.d. 10 april 2001 (Incl. Bouwbureau)	4.267.108
Herstructurering Thorbeckebuurt	114.996

Bron: Dossier gemeente. Legenda: Alle guldenbedragen zijn omgerekend in euro's.

Ook bevat het dossier 2001 informatie over verleningsbeschikkingen 2002, bijvoorbeeld voor het Moedercentrum, de sportbus voor jongeren en het project Annamaria Koekoek.

Inhoud prestatieplan

De Stichting Radius geeft aan dat de toegevoegde waarde van het prestatieplan in de loop der tijd is veranderd. In de jaren negentig wilde de welzijnsorganisaties vooral transparant maken welke prestaties zij leverden. Inmiddels is het prestatieplan gebaseerd op integrale kosten. De invoering hiervan is een moeilijk proces geweest voor de hele organisatie. In de welzijnssector was men niet gewend op deze wijze te werken. Uitvoerende medewerkers moesten leren om binnen een strak format in het voorjaar een voorcalculatie te maken van de dienstverlening die zij het jaar daarop zou leveren, voorzien van meet- of toetsbare resultaten. In 2001 is men gestart met de invoering van tijdschrijven. Inmiddels is men in staat een redelijk betrouwbare integrale kostprijs op te stellen. Voor de organisatie zelf heeft dat ook meerwaarde (managementinformatie). Het inzicht in de eigen tijdsbesteding is hierdoor toegenomen.

De Stichting Radius typeert het prestatieplan 2001 als 'een eerste stap op weg naar een zakelijker (subsidie) relatie'. Radius geeft aan, dat in 2001 nog afspraken zullen worden gemaakt over productdefinities, kostprijsberekening, systematiek prestatieplan en de voortgangs- en eindrapportages.

Het prestatieplan begint met een korte analyse van de stadsdelen. Daarin komen de ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke inrichting, participatie en sociale structuur aan de orde. De relatie tussen deze kenmerken en de prestaties is niet altijd duidelijk. Het prestatieplan is vervolgens ingedeeld naar prestaties per doelgroep (0-

12 jaar, peuterspeelzalen, 13-24 jaar, buurtbewoners en ouderen). Verder zijn de activiteiten van Radius ingedeeld in territoir en functie (ontmoeting, educatie, advies, monitoring, dienstverlening, sociale projecten, regie en netwerk, opvang, facilitaire dienst). Het prestatieplan beoogt een relatie te leggen tussen doelgroep, probleem, actie, prestatie en beoogd effect. Daartoe wordt een zeer groot aantal prestaties beschreven. In de onderstaande tabel zijn enkele voorbeelden opgenomen.

Tabel B.4 Enkele voorbeelden prestatieplan Radius

Doelgroep	Prestatie	Beoogd effect
0-12	Uitvoering 3 programma's voor 100 allochtone gezinnen en ruim 110 kinderen	Verkleinen achterstand van kinderen op cognitief, taal en sociaal gebied
Ouderen	Open eettafel gedurende 50 keer, 2 uur voor 10 deelnemers per keer	Maaltijdverzorging en ontmoeting
Bewoners	40 weken koffie-inloop voor 20 vrouwen	Doorbreken isolement migrantenvrouwen en bevorderen netwerkvorming

Bron: Prestatieplan 2001, Stichting Radius

In het Raadsstuk van 30 januari 2001 wordt geconstateerd dat het plan een overzichtelijke indruk maakt. 'Radius heeft drie uitgangspunten afgeleid uit diverse bronnen. Dat zijn de stadsdeelanalyses, een beoordeling van gegevens uit het Statistisch jaarboek 1999 en van een eigen, kwalitatieve analyse van haar werkgebied. De prestaties zijn voorzien van een probleemstelling en een beoogd effect, waardoor duidelijk wordt waarom een activiteit wordt opgenomen. Het prestatieplan komt in voldoende mate overeen met de gemeentelijke uitgangspunten.' Verder wordt gesteld, dat de relatie met het budget duidelijker is geworden doordat het plan voorziet in een budgetverkaveling per wijk en leeftijdsgroep. Het wordt daardoor mogelijk om meer of minder te prioriteren per leeftijdsgroep. Ook wordt in het Raadsstuk een aantal kanttekeningen geplaatst:

- een tevredenheidsonderzoek onder gebruikers van het aanbod ontbreekt;
- enkele doelgroepen hebben een brede omschrijving (stedelijk vrouwenwerk, bewoners);
- de indeling in basisaanbod en specifiek aanbod is losgelaten;
- de datering van een aantal gegevens is verschillend.

De Raad stemt in met het prestatieplan. In de verleningsbeschikking 2001 vraagt de gemeente speciale aandacht voor de subsidieverordening, waarin is vastgelegd, dat op 16 februari en 16 september tussenrapportages moeten worden ingeleverd. De inhoudelijke rapportage 2001 moet daarenboven een weergave van de realisatie van de drie prestaties bevatten die in 2001 zullen worden gemonitord: Jongereninloop, FUCA en ouderenwerk.

B1.4 Het dossier 2002 en verder

Uit het raadsbesluit over het prestatieplan 2001 blijkt, dat de gemeente in de periode 2001-2003 de prestatieplannen verder wil ontwikkelen tot een sturingsinstrument voor het welzijnsbeleid. De Raad

constateert, dat voor 2001 de prestatieplannen bestonden uit een gedetailleerde opsomming van activiteiten. Dit is volgens de Raad in 2001 sterk verbeterd en zal in de daarop volgende jaren verder worden verbeterd. Uit het dossier 2002 blijkt echter, dat het prestatieplan 2002 grote overeenkomsten vertoont met het prestatieplan 2001. De verklaring hiervoor blijkt uit het Raadsstuk van 6 november 2001 waarin het prestatieplan 2002 van de Stichting Radius wordt vastgesteld: 'In 2000 zijn wij gestart met een traject om de huidige budgetsubsiëring van de stadsdeelorganisaties om te vormen naar productsubsiëring. Het doel is van de prestatieplannen een beter sturingsinstrument te maken... In overleg met de commissie Onderwijs, Welzijn, Sport en Recreatie hebben wij met de stadsdeelorganisaties afgesproken, dat de prestatieplannen voor 2002 kunnen worden gebaseerd op de plannen voor 2001. Dit is gedaan om de stadsdeelorganisaties in de gelegenheid te stellen een omslag te maken naar de nieuwe systematiek.'

In 2002 geldt hetzelfde als in de voorgaande jaren, namelijk dat Radius niet alleen op basis van het prestatieplan wordt gesubsidieerd. Naar verwachting zal ook de invoering van de productsubsiëring hierin geen verandering brengen.

Op 24 april 2002 stuurt de gemeente de vraagformulering voor de offerte 2003 aan de stadsdeelorganisaties. Dit is de zgn. 'bestekbrief' op basis waarvan de producten van de stadsdeelorganisaties worden gesubsidieerd. Hierin vraagt de gemeente per stadsdeel een offerte voor een aantal producten, waarin afhankelijk van de problematiek in de wijk, het accent ligt op bepaalde doelgroepen of activiteiten. Afgesproken is, dat de komende periode verder wordt gegaan met het instrument prestatieplan (productsubsiëring). Op de basisactiviteiten vindt overigens geen concurrentie tussen stadsdeelorganisaties plaats. Concurrentie vindt alleen plaats op vernieuwende activiteiten en projecten. Het onderscheid tussen basisaanbod en specifiek aanbod zal gehandhaafd blijven. Het is de wens van de Stichting Radius, dat de discussie vooral over het specifieke aanbod gaat. Het basisaanbod heeft immers een structureel karakter. Hierover kun je ook lange termijn afspraken maken.

Op woensdag 2 april 2003 is de Commissie Onderwijs, Welzijn, Sport en Recreatie akkoord gegaan met de offerte 2003 van Radius.

B2 Haarlem Centrum-Zuid

B2.1 Achtergrond

De Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid is één van de drie stadsdeelorganisaties van Haarlem. Het werkgebied van de Stichting omvat het stadsdeel Centrum Zuid, dat uit twee wijken bestaat: 'Oude Stad' en 'Haarlemmerhoutkwartier'. De Stichting levert activiteiten die in principe voor iedereen toegankelijk zijn, het zgn. basisaanbod. Daarnaast levert de stichting ook activiteiten die direct aansluiten op de politiek vastgestelde prioriteiten voor het wijkgericht welzijnswerk, het zgn. specifieke aanbod.

Subsidiestromen

De gemeente Haarlem subsidieert Centrum-Zuid niet alleen door middel van het prestatieplan. De Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid ontvangt diverse subsidies van de gemeente, zoals flankerend ouderenbeleid, Ontwikkeling en Ondersteuning fonds, Opbouwwerk en subsidies voor Zorg en Voorzieningen. Een aantal van deze subsidies is nu geïntegreerd in het prestatieplan. Er blijven echter specifieke subsidies bestaan (gedifferentieerd peuterwerk, Ontwikkeling en Ondersteuning fonds en VVE gelden) waarvoor een separate aanvraag- en verantwoordingsprocedure geldt. Voor de Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid is dit geen probleem. De Stichting probeert overigens wel de ondersteuning voor Ontwikkeling en Ondersteuning activiteiten zichtbaar te maken in het prestatieplan. Dit om te voorkomen, dat alles onder de algemene noemer 'overhead' terechtkomt. Ook is de Stichting er voorstander van om de stedelijke functies (stedelijk vrouwenwerk, jeugd- en jongerenwerk, enz) in het prestatieplan op te nemen. Op dit moment is Radius budgethouder. De andere stadsdeelorganisaties kunnen bij Radius een verzoek indienen voor ondersteuning. Alle stadsdeelorganisaties kunnen een beroep doen op het budget voor ontwikkeling en ondersteuning. In 2001 bedraagt dit budget 481.279 euro. Dit budget is verdeeld onder de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst van de gemeente Haarlem. Uit het budget worden diverse projecten gefinancierd.

In tabel B.5 is hiervan een overzicht opgenomen. De projectsubsidies die Centrum-Zuid uit het budget voor ontwikkeling en ondersteuning krijgt, zijn hierin niet opgenomen. Of het overzicht volledig is, kunnen we op basis van het dossier niet vaststellen.

Tabel B.5 Overzicht subsidies HaarlemCentrum-Zuid 2001, bedragen in euro's

Subsidiestroom	Bedrag
Subsidie honorarium productverkaveling	565
Aanpassing speeltuinen	70.749
Werkeenheden De Rozentuinen	71.948

Bron: Dossier gemeente Haarlem

Legenda: Alle guldenbedragen zijn omgerekend in euro's

Invoering prestatieplannen

De Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid maakt al sinds 1996 gebruik van prestatieplannen. In 1996 was de stichting één van de pilotorganisaties die voor het eerst met prestatieplannen gingen werken. De achtergrond hiervan was, dat Centrum-Zuid een nieuw informatiesysteem (WIDA) had geïmplementeerd waarmee het mogelijk was om uren van medewerkers op jaarbasis in te plannen. Dit systeem was ingevoerd om de interne sturing te verbeteren. Zo wilde men het aantal uren overhead gaan beperken en inzicht krijgen in de tijdsbesteding van medewerkers. Het gebruik van prestatieplannen sloot hierop aan. In 1997 werd het prestatieplan verder uitgewerkt. Per activiteit werd aangegeven welke doelstelling men wil bereiken, op welke categorie deelnemers deze activiteit betrekking heeft en hoeveel uren hiermee gemoeid zijn. In de periode 1998-2000 is, ondanks de moeilijke financiële situatie, toch jaarlijks een prestatieplan ingediend.

B2.2 De dossiers 1996-2000

De dossiers 1996-1998

Uit het dossier blijkt dat in de periode 1996-1997 een traject is ingezet om kengetallen te ontwikkelen. Het is de bedoeling op basis van deze kengetallen de relatie tussen vraag en aanbod naar welzijnsproducten beter op elkaar af te stemmen. De prestatieplannen van de stadsdeelorganisaties voor 1997 zijn tot stand gekomen na onderhandelingen tussen de instellingen en de dienst Samenlevingsopbouw en Ouderenbeleid. In 1997 stelt de Raad, dat: 'De subsidieverhouding verandert meer en meer in een marktrelatie. Vooruitlopend hierop wordt momenteel de relatie tussen prestatie en budget nog op de hand gewogen.'²⁵

De dossiers 1999-2000

De afronding van de onderhandelingen over het prestatieplan hebben, zo blijkt uit het dossier, vertraging opgelopen omdat de stadsdeelorganisatie niet in staat was voor 1999 een sluitende begroting op te leveren. Dit hing ondermeer samen met de uitvoering van het saneringsplan van de organisatie. Centrum-Zuid kwam in 1997 in liquiditeitsproblemen door tegenvallende inkomsten en stijgende structurele lasten. De gemeente Haarlem heeft daarom in 1998 een

geldlening verstrekt om een saneringsplan uit te voeren. Het saneringsplan moest eind 1999 zijn geïmplementeerd. In het prestatieplan 1999 wordt een onderscheid gemaakt tussen basisaanbod en specifiek aanbod. Per activiteit is de ureninzet opgenomen. Het jaar 2000 was een overgangsjaar voor Centrum-Zuid. Aan het begin van het jaar werden de (financiële) problemen duidelijk en per 10 april werd een interim-directeur benoemd. De herstructurering van de organisatie is pas in de loop van het jaar op gang gekomen.²⁶ Zowel in de voortgangsrapportage als in het prestatieplan zijn bij de prestaties de geplande c.q. de bestede uren opgenomen. In 2000 konden door de financiële situatie niet alle prestaties doorgang vinden zoals gepland.

B2.3 Het dossier 2001

Het dossier van de gemeente dat bij de afdeling Welzijn is ingezien blijkt niet volledig te zijn. Zo is de jaarverantwoording 2001 wel ingediend (oktober 2002). Uit het dossier blijkt bovendien niet, dat er sprake is van regelmatig overleg tussen de gemeente en de Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid. Dit overleg vindt echter op twee niveaus plaats: op het niveau van de beroepskrachten en beleidsambtenaren en op directieniveau. Met name op het niveau van de beroepskrachten en beleidsambtenaren vindt veel informatie-uitwisseling plaats.

Overigens was 2001 in een aantal opzichten een bijzonder jaar. De organisatie moest een fusiepartner zoeken en een aantal functies kon niet (direct) worden ingevuld. Om deze reden is de gemeente waarschijnlijk wat coulanter geweest in de naleving van termijnen. Inmiddels is deze situatie veranderd. Van echte bijsturing op de prestaties door de gemeente is echter geen sprake geweest. Het is incidenteel voorgekomen, dat de Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid bepaalde prestaties niet kon leveren, maar dat hing samen met personeelsproblemen (bijvoorbeeld een vacature van kinderwerkster die niet vervuld kon worden). In tabel B.6 is schematisch weergegeven welke informatie in het dossier van de gemeente met betrekking tot de prestatieplannen aanwezig is.

Zoals blijkt uit tabel B.6 is het concept prestatieplan tijdig beschikbaar. Het prestatieplan wordt echter pas eind juni 2001 vastgesteld. Het prestatieplan is in het dossier opgenomen. Uit het dossier blijkt dat het prestatieplan is aangepast omdat de Stichting Centrum-Zuid in eerste instantie uitging van een te hoog budget.²⁷ Uit de nota van BenW blijkt, dat de voortgangsrapportage en het prestatieplan 2001 gezamenlijk zijn besproken. Hieruit blijkt bovendien, dat er in 2000 sprake was van een zorgwekkende financiële situatie bij Centrum-Zuid. Dit heeft ertoe geleid, dat de gemeente Haarlem heeft besloten Centrum-Zuid een rentedragende lening te verstrekken. Bovendien heeft Centrum-Zuid een saneringsproces in gang gezet. De subsidieverlening wordt pas in december verstrekt. Uit de nota van BenW

²⁶ Nota van het College van Burgemeester en wethouders, Welzijn 2001/229, Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid, financiële situatie, voortgangsrapportage 2000 en prestatieplan 2001.

²⁷ Raadsstuk 162/2001, pagina 21

blijkt bovendien, dat Centrum-Zuid over 2000 niet alle prestaties heeft geleverd. De grootste verschillen zitten in de activiteiten voor tieners en jongeren en voor het buurt- en opbouwwerk. Om deze reden wordt over 2000 een bedrag van 35.000 gulden teruggevorderd van Centrum-Zuid wegens niet geleverde prestaties.²⁸ Van bijsturing is dus, zij het laat, sprake.

Tabel B.6 Schematisch overzicht informatie prestatieplannen 2001

Omschrijving	Datum
Uitgangspunten prestatieplan 2001	11-4-2000
Brief gemeente inzake eerste reactie prestatieplan 2001	3-11-2000
Nota BenW inzake voortgang 2000, prestatieplan 2001	8-5-2001
Nota BenW inzake vaststelling prestatieplan 2001	26-6-2001
Advies commissie OWSR inzake prestatieplan	9-8-2001
Verleningsbeschikking 2001	5-12-2001
Voortgangsrapportage tweede helft 2001	12-2-2002
Brief gemeente inzake instemming voortgang 2001	14-8-2002

Bron: Dossier gemeente Haarlem

In het dossier is de voortgangsrapportage over het tweede halfjaar 2001 opgenomen. Van bijsturing naar aanleiding van deze rapportages is echter geen sprake. Zo wordt in de brief van de gemeente van augustus 2002 gemeld, dat 'het college van burgemeester en wethouders heeft ingestemd met de voortgangsrapportage van de uitvoering van het prestatieplan over 2001.'²⁹

De verleningsbeschikking 2001 is pas in december verzonden. Dit lijkt een uitzondering te zijn. De verleningsbeschikking 2002 is gedaateerd op 4 februari 2002 en de verleningsbeschikking 2003 is gedaateerd op 12 maart 2003.

Inhoud prestatieplan

In tabel B.7 is het bedrag opgenomen dat Centrum-Zuid ontvangt als subsidie op basis van het prestatieplan.

Tabel B.7 Budgetsubsidie Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid op basis van prestatieplan in euro's

Omschrijving	Bedrag
Verleningsbeschikking d.d. 5 december 2001	820.653

Bron: Dossier gemeente. Legenda: Alle guldenbedragen zijn omgerekend in euro's.

De stadsdeelorganisatie Centrum-Zuid maakt in zijn prestatieplan een onderscheid tussen het basisaanbod en het specifieke aanbod. Per prestatie wordt aangegeven op welke doelgroep deze betrekking

²⁸ BenW besluit van 8 mei 2001 ad 1

²⁹ Brief van 14 augustus 2002 met kenmerk Welzijn/2002/255.

heeft, hoeveel activiteiten worden uitgevoerd, op hoeveel deelnemers men rekt, welke basis- en welke specifieke activiteiten worden uitgevoerd en met welke partners wordt samengewerkt. Per project wordt ook het doel en het resultaat aangegeven. Er is sprake van een groot aantal projecten.

Tabel B.8 Enkele voorbeelden prestatieplan Centrum-Zuid

Projectnummer	Omschrijving	Doel	Resultaat
2120203	Begeleiding Werkgroep Speeltuin	Werkgroepen ondersteunen die zelfstandig activiteiten voor de speeltuin voorbereiden	Minimaal 4 bijeenkomsten per jaar
2146103	Individuele begeleiding	Begeleiden van vrijwilligers	2 begeleidingsgesprekken per week
2150009	Bustocht	Ontmoeting en ontspanning	Eenmalig 40 deelnemers
2153108	Nieuwsbrief	Ouderen van relevante informatie voorzien	Komt 4x per jaar uit
2122001	Steps voor kids	Kinderen ontspanning en beweging aanbieden	Wekelijks, minimaal 12 kinderen

Bron: Prestatieplan 2001, Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid

In het Raadsstuk³⁰ wordt over het prestatieplan 2001 het volgende opgemerkt: 'Er wordt een algemeen toegankelijk basisaanbod gepresenteerd. Voor de prioriteitsgroep jeugd en jongeren worden een aantal nieuwe prestaties ontwikkeld. Ook het opbouwwerk krijgt met een aantal nieuwe activiteiten de door ons gewenste impuls. Met name het Rozenprieel krijgt aandacht en dat sluit goed aan op de gegevens uit de stadsdeelanalyse. Er is voor alle groepen een goed toegankelijk basisaanbod en er is aandacht voor de specifieke problemen van het stadsdeel...' Hoewel in correspondentie over het conceptprestatieplan nog wel wordt ingegaan op het feit, dat resultaatverwachtingen niet worden vermeld,³¹ komt deze opmerking in het Raadsstuk niet terug.

B2.4 Het dossier 2002 en verder

De prestatieplannen zijn nog steeds erg gedetailleerd. Dit belemmert naar de mening van de Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid vernieuwingen. De beroepskrachten voelen door het gedetailleerde prestatieplan de noodzaak een bepaalde 'productie' te leveren. Een beleidsdoel kan echter op verschillende manieren worden bereikt. Het middel wordt nu vaak tot doel verheven. Een goed voorbeeld is het organiseren van een bustocht voor ouderen. Het doel hiervan is inhoud geven aan de ontmoetingsfunctie en ouderen uit een isolement halen. Het organiseren van een bustocht kan hiervoor een middel zijn. Er zijn echter ook andere, misschien wel betere, middelen te bedenken. De Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid zou liever werken met een beperkt aantal doelstellingen, waarbij ze de vrijheid krijgt de activiteiten om deze doelstellingen te bereiken, zelf in te vullen.

³⁰ Raadsstuk 162/2001, pagina 2

³¹ Brief d.d. 3 november 2000 met kenmerk Welzijn/2000/484

Bij Centrum-Zuid bestaat de indruk, dat het instrument productsubsidieering niet leidt tot meer concurrentie tussen de stadsdeelorganisaties. In feite is het zo, dat binnen het prestatieplan niet wordt geconcurrereerd. Dit hangt samen met het feit, dat het basisaanbod van de stadsdeelorganisaties sterk locatiegebonden is. Bij de activiteiten die de grenzen van de stadsdelen overschrijden, treedt wel concurrentie op. Ook is er sprake van meer samenwerking tussen de stadsdeelorganisaties. Positief is het gebruik van de stadsdeelanalyse in combinatie met de bestekbrief. Dit maakt het mogelijk het specifieke aanbod te richten op de specifieke behoeften in de samenleving.

Volgens de Stichting Welzijnswerk Centrum-Zuid hebben prestatieplannen hebben drie functies:

- als intern sturingsmechanisme
- als verantwoordingsinstrument richting subsidieverstrekker
- als verantwoordingsinstrument richting publiek en politiek.

Op dit moment worden de eerste twee functies door het prestatieplan vervuld. Aan de derde functie wordt echter geen invulling gegeven. Het zou wel wenselijk zijn als de politiek op basis van het prestatieplan heldere keuzes zou maken in plaats van algemene bezuinigingsmaatregelen te treffen.

B3 Haarlem Zuid-West

B3.1 Achtergrond

De stadsdeelorganisatie Haarlem Zuid-West is in 1993 opgericht. Haarlem Zuid-West is nooit in de financiële problemen gekomen. De vorming van (vijf) stadsdeelorganisaties werd rond 1993 een feit. Daarvoor was sprake van veel kleinere organisaties, zoals zelfstandige buurt- en clubhuizen. In 1995 werd gestart met de budgetopbouw van de nieuwe stadsdeelorganisaties en in 1996 ging het traject prestatieplannen echt van start. Dat gebeurde in combinatie met een bezuinigingsoperatie op het welzijnswerk in 1996.

Subsidiestromen

De stadsdeelorganisatie ontvangt in beperkte mate andere subsidies dan de subsidie op basis van het prestatieplan van de gemeente Haarlem. Zo ontvangt men bijvoorbeeld subsidie voor het flankerend ouderenbeleid en subsidies voor het gedifferentieerd peuterwerk. Projectsubsidies ontvangt men weinig. De tweede grote subsidiestroom is voor het Bouwbureau. Hier wordt een apart werkplan voor opgesteld. In tabel B.9 is een overzicht opgenomen van een aantal subsidies. De projectsubsidies die Haarlem Zuid-West uit het budget voor ontwikkeling en ondersteuning krijgt, zijn hierin niet opgenomen. Of het overzicht volledig is, kunnen we op basis van het gemeentelijke dossier niet vaststellen.

Tabel B.9 Overzicht subsidies Haarlem Zuid-West 2001, bedragen in euro's

Subsidiestroom	Bedrag
Traject Kinderwerk (gezamenlijke stadsdeelorganisaties)	11.345
Aanpassing speeltuinen (aandeel Haarlem Zuid-West)	141.497
Subsidie kinderboerderij	19.286
Ongesubsidieerde peuterspeelzaalplaatsen	11.118

Bron: Dossier gemeente Haarlem

Legenda: Alle guldensbedragen zijn omgerekend in euro's

Alle stadsdeelorganisaties kunnen een beroep doen op het budget voor Ontwikkeling en Ondersteuning. In 2001 bedraagt dit budget 481.279 euro. Dit budget is verdeeld onder de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst van de gemeente Haarlem. Uit het budget worden diverse projecten gefinancierd.

Invoering prestatieplannen

Al voor 1995 is de stadsdeelorganisatie Haarlem Zuid West begonnen met de invoering van prestatieplannen. Tot en met 2001 waren de prestatieplannen erg kwalitatief van aard. Terugvordering van subsidie door de gemeente was daardoor ook moeilijk te onderbouwen. Daar kwam bij, dat de leiding van de stadsdeelorganisaties niet erg bedrijfsmatig was ingesteld. Diverse stadsdeelorganisaties zijn in de financiële problemen gekomen.

B3.2 De dossiers 1996-2000

Het prestatieplan is in de periode 1996-2000 uitsluitend kwalitatief van aard. De gemeentelijke dossiers met betrekking tot Haarlem Zuid-West zijn niet volledig. Zo bevat het dossier 1998 niet de voortgangsrapportages over de prestatieplannen.

B3.3 Het dossier 2001

In tabel B.10 is schematisch weergegeven welke informatie in het dossier van de gemeente met betrekking tot de prestatieplannen aanwezig is.

Tabel B.10 Schematisch overzicht informatie prestatieplannen 2001

Omschrijving	Datum
Uitgangspunten prestatieplan 2001	11-4-2000
Concept-prestatieplan 2001 en Stadsdeelanalyse Zuid-West 2000	27-11-2000
Nota BenW inzake vaststelling prestatieplan 2001	30-1-2001
Advies commissie OWSR inzake prestatieplan	7-2-2001
Subsidieverlening 2001	22-2-2001
Nota BenW inzake voortgang 2001	10-6-2002
Aanvulling prestatieplan 2001	9-11-2001
Ambtshalve gecorrigeerde verleningsbeschikking 2001	6-12-2001
Indiening jaarverslag en financieel rapport 2001	5-7-2002
Vaststelling jaarverslag 2001	1-11-2002

Bron: Dossier gemeente Haarlem

Zoals blijkt uit tabel B.10 is het concept prestatieplan tijdig beschikbaar. Het prestatieplan wordt in juni 2001 vastgesteld. Het definitieve prestatieplan is echter niet in het dossier opgenomen, het dossier bevat alleen een concept-plan van november 2000. In november 2001 wordt vervolgens nog een aanvulling op het prestatieplan ingediend. Van bijsturing tijdens het proces is bovendien geen sprake. De voortgangsrapportages 2001 worden pas medio 2002 behandeld en het jaarverslag 2001 wordt in november 2002 vastgesteld. Dit leidt ertoe, dat het voor de gemeente moeilijk wordt om tijdens het jaar te sturen op de kwaliteit en de kwantiteit van de geleverde prestaties.

Uit het dossier blijkt dat de twee halfjaarlijkse voortgangsrapportages 2001 medio 2002 zijn besproken door BenW.³² De stadsdeelorganisatie heeft, zo blijkt uit de rapportages, de activiteiten over het algemeen uitgevoerd zoals overeengekomen in het prestatieplan. Verder blijkt uit de stukken dat in de eerste helft van 2001 veel energie is gestoken in de fusiebesprekingen met de stadsdeelorganisatie Stichting

³² Nota BenW d,d, 10 juni 2002 inzake voortgangsrapportage Stadsdeelorganisatie Haarlem Zuid-West eerste en tweede helft 2001.

Welzijnswerk Centrum-Zuid. Deze fusie is niet doorgegaan. Er blijkt over 2001 sprake te zijn van een gezonde financiële situatie, die onder andere tot uitdrukking komt in een positief bedrijfsresultaat. De jaarrekening 2001 voorzien van accountantsverklaring hebben we echter niet in het dossier aangetroffen. Deze zijn wel bij de instelling beschikbaar.

In tabel B.11 is het bedrag opgenomen, dat Haarlem Zuid-West ontvangt als subsidie op basis van het prestatieplan.

Tabel B.11 Budgetsubsidie Haarlem Zuid-West op basis van prestatieplan in euro's

Omschrijving	Bedrag
Verleningsbeschikking d.d. 22 februari 2001	558.137
Structurele subsidie speeltuinconsulent d.d. 22 februari 2001	14.659
Gecorrigeerde verleningsbeschikking d.d. 6 december 2001	591.690

Bron: Dossier gemeente. Legenda: Alle guldenbedragen zijn omgerekend in euro's.

Inhoud prestatieplan

Het prestatieplan van Haarlem Zuid-West was tot en met 2001 uitsluitend kwalitatief van aard. Dat wil zeggen, dat uitsluitend een beschrijving van de prestaties is opgenomen maar geen vertaling van de prestaties in geld (prijs per eenheid product) heeft plaatsgevonden. In 2002 wordt het prestatieplan in eenheden en prijzen opgesteld. Dit hangt samen met het feit, dat men in 2002 is gestart met het registreren van uren en productie. De prijs per product is gebaseerd op het aantal uren dat eraan wordt besteed. In 2003 onderscheidt men vijf werkeenheden: het peuterwerk, de speeltuinen, het Bouwbureau, het ouderenwerk en het sociaal cultureel werk. Toerekening van het budget op basis van de gemiddelde productprijs zou tot een interne verschuiving van budgetten leiden. Omdat de methode uitgaat van gemiddelde productprijzen zouden relatief goedkope activiteiten (bijvoorbeeld het ouderenwerk) met een relatief hoge productie meer budget toegewezen moeten krijgen. Dat is natuurlijk niet de bedoeling. Met dit soort aspecten is men zowel intern bij Haarlem Zuid-West als bij de gemeente nog bezig. Met het instrument prestatieplan kan de gemeente financiële consequenties verbinden aan het niet nakomen van prestatie-afspraken. Overigens is 2002 het eerste jaar waarin dat praktisch gesproken ook kan. Voor Haarlem Zuid-West levert deze nieuwe methode belangrijke managementinformatie op. Het implementeren van de methode was overigens geen sinecure: het brengt een cultuuromslag in het werken met zich mee.

De stadsdeelorganisatie Haarlem Zuid-West maakt in zijn prestatieplan een onderscheid tussen de basisvoorziening en de specifieke prestaties. Per prestatie wordt aangegeven op welke doelgroep deze betrekking heeft, wat de frequentie of looptijd is, wat het beoogd resultaat is, op welke wijk en op welke doelgroep het prestatieplan betrekking heeft en met welke partners wordt samengewerkt. In het dossier was alleen het concept-prestatieplan opgenomen. Dit concept-plan bevat geen vertaling van prestaties in geld. De vertaling van

de prestaties in geld is gedeeltelijk in 2002 en volledig in 2003 doorgevoerd.

Tabel B.12 Enkele voorbeelden prestatieplan Haarlem Zuid-West

Doelgroep	Prestatie	Beoogd effect
Jeugd tot 12 jaar	Peuterspeelzaal voor peuters tussen 2,5 en 4 jaar	2,5 dagdelen per week gelegenheid bieden tot spelen, ontwikkelen en ontmoeten
Jongeren van 12-24 jaar	Vrijdagavondinloop	40 keer per jaar. Doel is in contact komen met de jongeren en bijdragen aan hun ontwikkeling
Ouderen	Project onderzoek oudere wijkbewoners	Informatie geven, signaleren van behoeften en zo nodig deze doorspelen

Bron: Prestatieplan 2001, Haarlem Zuid-West

Het College van B&W concludeert, dat het prestatieplan voldoet aan de gestelde eisen.³³ Wel plaatst B&W een aantal kanttekeningen, namelijk:

- er wordt nog niet structureel invulling gegeven aan het uitgangspunt, dat de klant invloed moet hebben op de invulling van het algemene basisaanbod;
- de buurt- en wijknetwerken worden in december geëvalueerd door de directeuren van de stadsdeelorganisaties. Op het moment dat het resultaat van de evaluatie bekend is, zal worden besloten of deze prestatie wordt uitgevoerd of vervangen door een alternatief;
- behalve bij het ouderenwerk is er geen duidelijke onderverdeling gemaakt tussen basis- en specifiek aanbod.

Tot op heden was er geen sprake van echte bijsturing door de gemeente. Naar de mening van Haarlem Zuid-West was daar ook geen reden voor; er is sprake van grote continuïteit in het aanbod. Tot op heden is de gemeente weinig systematisch met de voortgangsrapportages omgegaan. Het was sterk afhankelijk van de ambtenaar (kennis, ervaring) hoe hij hiermee omging. De laatste tijd is er sprake van veel personele wisselingen en reorganisaties bij de gemeente Haarlem. De instelling geeft aan dat dit de kwaliteit van de sturing door de gemeente niet ten goede is gekomen.

B3.4 Het dossier 2002 en verder

Het dossier van de gemeente bevat over 2002 uitsluitend de verleningsbeschikking peuterwerk 2003. Het prestatieplan 2002, de halfjaarlijkse voortgangsrapportages en de correspondentie met de gemeente hebben we echter niet aangetroffen in het dossier. Deze blijken wel bij de instelling beschikbaar te zijn en ook aan de gemeente te zijn toegezonden.

Naar de mening van Haarlem Zuid-West klopt de stelling niet, dat met de introductie van productsubsidieering meer concurrentie tussen

³³ Nota BenW inzake Raadsvoorstel vaststelling prestatieplan 2001 Stadsdeelorganisatie Haarlem Zuid-West, MO/Welzijn/2001/29.

welzijnsorganisaties is ontstaan. De methode is vooral bedoeld om inzicht te geven in de aard en opbouw van de eigen kosten. Wel is het mogelijk, dat de gemeente prijzen voor activiteiten gaat vergelijken tussen stadsdeelorganisaties. Zo kan een dagdeel peuterspeelzaal bij Haarlem Zuid-West 7,70 euro kosten en bij een collega-instelling 15 euro. De oorzaak hiervan kan echter divers zijn: misschien heeft Haarlem Zuid-West de mogelijkheid de ruimte dubbel te gebruiken of is de bezetting hoger. Omdat er sprake is van sterk locatiegebonden werk, is het niet mogelijk voor de gemeente om alleen bij Haarlem Zuid-West dagdelen peuterspeelzaal in te kopen. Dat stuit overigens ook op grenzen aan de capaciteit.

Een probleem is, dat producten vaak onvergelijkbaar zijn: de ene bijeenkomst of activiteit is de andere niet. Wel is het goed dat door deze methode meer transparantie ontstaat. Een welzijnsorganisatie kan laten zien, dat ze gedaan heeft wat ze (in het prestatieplan) heeft beloofd te zullen doen.

B4 Kinderopvang

B4.1 Achtergrond

De kinderopvang in de gemeente Haarlem wordt gerealiseerd door twee stichtingen: de Stedelijke Stichting Kinderopvang Haarlem (SSKH) en de Stichting Kinderopvang Spaarne (SKOS). Beide instellingen zijn in 1996 gestart met prestatieplannen. De SSKH krijgt sinds 1996 budgetsubsidie op basis van prestatieplannen. Voordien werden de personele lasten van de kinderopvang ook via een budgetsubsidie verrekend. De overige lasten werden verrekend op nacalculatiebasis, waarbij de reële kosten na aftrek van de inkomsten via ouders werden verrekend. Tot 1995 was de SSKH de enige instelling voor kinderopvang die een subsidierelatie met de gemeente Haarlem had. Sinds 1996 kwam daarnaast SKOS ook in aanmerking voor een subsidie van de gemeente. In 2001 is de dagopvang, die aangeboden werd door de stadsdeelorganisatie overgegaan naar de SSKH; de naschoolse opvang bleef bij de stadsdeelorganisatie..

Subsidiestromen

Bij de invoering van de prestatieplannen was er weinig discussie nodig over de definitie van de producten van de kinderopvang. Discussie was er wel over de wijze van bekostiging. De gemeente heeft ervoor gekozen om een vast bedrag per kinderopvangplaats te subsidiëren. De omvang van dat bedrag is dat eerste jaar vastgesteld door het totaal van de beschikbare gemeentelijke middelen te delen door het totaal van de beschikbare plaatsen. De hoogte van de subsidie hangt niet samen met de kostprijs.

B4.2 De dossiers 1996-2000

De door de gemeente Haarlem verstrekte budgetsubsidies aan de kinderopvang namen in de periode 1997-2002 toe van 2,6 miljoen euro naar 3,2 miljoen euro. Het budget groeide met 23%.

Tabel B.13 Budgetsubsidie kinderopvang in de periode 1997-2002 (x €1.000)

	rek97	rek98	Rek99	rek00	rek 01	rek 02
<i>subsidie kinderopvang volgens gemeente Haarlem</i>						
Stedelijke Stichting voor Kinderopvang Haarlem (SSKH)	2.203	2.355	2.467	2.629	2.659	2.780
Stichting Kinderopvang Spaarndam (SKOS)	367	313	328	339	353	372
Totaal kinderopvang	2.570	2.668	2.795	2.968	3.012	3.152
index = 1997	100	104	109	115	117	123

Bron: gegevens sector Maatschappelijke Ontwikkeling

In de periode 1997-2002 traden beperkte veranderingen op in de definitie van de prestaties of in de wijze van subsidiëring. De gehele periode was er sprake van twee soorten producten: dagopvang en naschoolse opvang. Soms was sprake van een grotere differentiatie van producten in de vorm van leeftijdsgroepen of aan een specifieke subsidiebron gebonden producten. De laatstgenoemde producten werden niet gesubsidieerd via budgetsubsidies, maar met extra rijks-

middelen. De gehele periode sprake van twee soorten kinderopvangplaatsen: tabelplaatsen, die bestemd zijn voor doelgroepen en bedrijfsplaatsen, waarmee particuliere plaatsen gelijk zijn gesteld.

De wijze waarop de beide organisaties hun prestatieplannen en verantwoordingsdocumenten vormgeven, verschilt sterk. De stukken van SKOS zijn naar onze mening van meet af aan helder, volledig en doorzichtig. Het is duidelijk welke inkomsten en uitgavenbronnen er zijn en in hoeverre de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd. Uit de jaarstukken van SKOS blijkt dat de instellingen naast budgetsubsidies ook subsidies van de gemeente Haarlem ontvangen uit andere bronnen. Van de SSKH is via het interview met de instelling bekend geworden dat de instelling dergelijke aanvullende subsidies ook ontvangt, maar dat blijkt niet uit de stukken. In het begin van de hier onderzochte periode had de SSKH de administratieve organisatie niet op orde, zodat niet na te gaan was of en in hoeverre de instelling gelden van ouders inde. In de huidige jaarrekeningen is dat inmiddels op orde. De SSKH onderscheidt drie inkomstenbronnen: ouders, bedrijfsbijdragen en subsidies. De verantwoording over de beoogde en gerealiseerde prestaties is ook bij de SSKH op orde.

De afgesproken kinderopvangplaatsen moeten volgens de prestatieafspraken gemiddeld voor 90% zijn bezet. Daartoe vindt vier keer per jaar een telling plaats. Een lagere bezetting leidt tot een korting op de subsidie. SKOS heeft dergelijke kortingen ervaren.

B4.3 Het dossier 2001

In tabel B.14 is schematisch weergegeven welke informatie wij in het dossier van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling hebben aangetroffen en op welke datum het tijdstip van afhandeling is gepland en gerealiseerd. Het dossier is voor wat betreft de door de instellingen aan te leveren stukken niet compleet. Verslagen over mondeling overleg tussen instelling en ambtenaren zijn niet in het dossier opgenomen. Soms blijkt uit de besluitvorming over de stukken wel dat de stukken ingeleverd zijn (bijvoorbeeld de besluitvorming over de eindafrekening), maar de stukken zijn niet in het dossier aangetroffen. Voor de eindafrekening is dat begrijpelijk, omdat die tijdens het dossieronderzoek nog niet had plaatsgehad.³⁴ De instellingen kunnen beide aantonen de ontbrekende stukken wel aan de gemeente te hebben verstrekt. Het dossier bevat geen gemeentelijke informatiebronnen over andere gemeentelijke subsidies en financieringsvormen dan de reguliere budgetsubsidies. In de jaarrekening van SKOS is te zien dat de gemeente Haarlem ook uit andere bronnen middelen heeft verstrekt aan SKOS.

De gehele planning en controlcyclus rond het prestatieplan 2001 van de instellingen kinderopvang is niet binnen de daartoe gestelde termijn doorlopen. Soms overschrijdt SKOS de gestelde termijnen en soms doet de SSKH dat. De gemeente laat blijkens de gevoerde cor-

³⁴ De definitieve afrekeningsbeschikking is eind maart 2003 naar de instellingen verzonden

respondentie niet blijken ontevreden te zijn met de verlate inzending van de stukken

Tabel B.14 Schematisch overzicht informatie en afhandeling prestatieplan 2001

Onderwerp van overleg of besluitvorming	Datum plan- ning	skos	sskh
Overleg met SSKH en SKOS over bestek voor t+1	jan-00		
Ambtelijke productie stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1	feb-00		
Politieke besluitvorming stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1	apr-00	apr-00	apr-00
Aanvraag offerte, richtlijnen voor t+1	mei-00		
Indienen voorstel offerte t+1	aug-00		
Overleg offertevoorstel t+1	sep-00		
Inleveren definitieve offerte t+1	sep-00	sep-00	nov-00
Ambtelijk voorstel verleningsbeschikking t+1	okt-00	feb-01	feb-01
Politiek vaststellen verleningsbeschikking t+1	dec-00	mrt-01	mrt-01
Inleveren 1 ^e tussentijds verslag t	mei-01	sep-01	nov-01
Overleg met SSKH en SKOS over 1e tussentijds verslag t	mei-01		
Politiek vaststellen 1e tussentijds verslag	aug-01	dec-01	dec-01
Inleveren 2 ^e tussentijds verslag t en financiële kengetallen t	sep-01	x	x
Overleg 2 ^e tussentijds verslag t	sep-01		
Politiek vaststellen 2e tussentijds verslag	nov-01		
Overleg over richtlijnen jaarrekening en productieverantwoording t	dec-01		
Inleveren jaarrekening, productieverantwoording en eindverslag t-1	apr-02	jul-02	apr-02
Overleg over jaarrekening en eindverslag t-1	mei-02		
Ambtelijk vaststellen jaarrekening en afrekening productsubsidie t-1	jun-02		
Politiek vaststellen jaarrekening , en afrekening productsubsidie	aug-02	nov-02	nov-02

Bron: Dossier gemeente Haarlem

Index: X = stuk aangeleverd, maar inleverdatum onbekend

Omvang subsidie

De gemeente bepaalt de hoogte van de subsidie aan de hand van een basisbedrag per kinderopvangplaats. Dit is voor een plaats op kinderdagverblijven € 3304,- en voor naschoolse opvang € 2203,-

Naast algemene middelen zijn specifieke middelen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegevoegd aan het budget. Inclusief deze extra middelen omvat het verdelingsvoorstel voor 2001 een totaalbudget van de € 2,9 miljoen. In de loop van het jaar kan nog een bijstelling van de subsidiebedragen plaatsvinden op basis van nadere besluitvorming over prijsindexering. De definitieve beschikking is in het dossier niet opgenomen.

Naast de € 2,9 miljoen subsidie in het onderstaande verdelingsvoorstel ontvangen de instellingen aanvullende subsidies in de vorm van bedragen a fonds perdu (bijvoorbeeld de budgetten voor ontwikkeling en ondersteuning) of in de vorm van een gesubsidieerde arbeidsplaats. De jaarrekening van de SSKH was onvoldoende helder om al deze bedragen uiteen te kunnen rafelen. In de jaarrekening van SKOS zijn de inkomstenbronnen duidelijker onderscheiden. SKOS meldt in 2001 van de gemeente Haarlem een totaalsubsidie van €

571.447 te hebben ontvangen. De totale subsidie aan SKOS is daarmee 90% hoger dan het oorspronkelijk beoogde budgetsubsidie van € 301.735. In het dossier van de gemeente Haarlem is niet te zien welke andere subsidiebronnen zijn aangeboord door de instellingen voor kinderopvang. Navraag over het totale subsidiebedrag dat aan de instellingen is uitgekeerd leidde niet tot een integraal overzicht van alle subsidiebedragen die de gemeente in 2001 heeft uitgekeerd aan de instellingen.

Tabel B.15 Verdeling middelen kinderopvang in 2001 (€)

Instelling	Plaatsen	Subsidiebedrag
SSKH		
<i>Algemene middelen</i>		
kdv	558	1.843.364
nso	297	654.187
<i>extra middelen SoZaWe</i>		
opvang NOVA en CBB		80.462
totaal SSKH 2001		2.578.013
SKOS		
<i>algemene middelen</i>		
kdv	60	198.211
nso	47	103.525
totaal SKOS 2001		301.736
	Totaal	2.879.748

Bron: Raadsbesluit prestatieplannen SSKH, d.d. 14 maart 2001

Prestatieplan 2001

De B&W-nota 'Uitgangspunten prestatieplannen 2001 stadsdeelorganisaties' is van toepassing op alle welzijnsorganisaties en derhalve ook op de beide kinderopvanginstellingen. Er zijn drie pijlers: collegeprogramma 2000-2004, Ontwikkelingsprogramma Haarlem 2000-2004 en stadsdeelanalyses.

SKOS en SSKH onderscheiden twee producten die onder het prestatiecontract vallen:

- hele en halve dagopvang,
- naschoolse opvang (nso) voor basisschoolkinderen.

De in het prestatieplan gemaakte afspraken omvatten het realiseren van een minimale bezettingsgraad van 90% van de gesubsidieerde plaatsen.

De dagopvang is 10 tot 10,5 uur open per dag gedurende 48 tot 49 weken per jaar; de nso is open tot 17.30 uur of 18.00 uur. Naast kinderopvang biedt SKOS ook aan: tieneropvang, nso-brede school, peuterspeelzaal, flexibele opvang en balletlessen.

In de prestatieplannen is voorts aangegeven: de definitie van een full-time kindplaats, definitie en streefcijfers over verhouding kindplaatsen/ tabelplaatsen, doelgroepen en doelgroepenbeleid, ouderbijdrage, bijdrage van gemeente en bijdrage van bedrijven, de werking van de ouderbijdragetabel, de informatievoorziening in de voortgangsrap-

portage, de wijze van verslaglegging en controle en de wijze van afrekening. De gemeente kondigt aan om per 1 jan 2002 aan te gaan werken met een inkoopmodel. SKOS verzoekt tijdig op de hoogte gesteld te worden van de inhoud en aanpak van een gemeentelijk inkoopmodel. SSKH meldt dat de instellingen in maart 2001 per brief op de hoogte zijn gebracht van het inkoopmodel. De instellingen hebben in april van dat jaar in een gezamenlijke brief aan de gemeente gepleit voor een adequate overgangsregeling.

Doelgroepenbeleid

Voor maximaal 30% van de kindplaatsen geldt een voorrangbeleid voor kinderen van ouders uit doelgroepen. Instellingen moeten bij hun verantwoording aangeven welk deel van de plaatsen bezet is door bedrijf/particulier en welk deel tabelplaatsen betreft.

Voortgangsrapportages

De voortgangsrapportages moeten uiterlijk 16 sept 2001 en 16 feb 2002 zijn ingeleverd; elk kwartaal zou er ambtelijk overleg zijn over de voortgang. Van SKOS verlangen B&W ook melding van deelname van Haarlemse kinderen aan de kinderopvang per vestiging. Volgens de informatie in de dossiers heeft geen van beide instellingen de voortgangsrapportages tijdig ingeleverd. Beide instellingen kunnen evenwel aantonen de voortgangsrapportages tijdig te hebben aangeleverd.

Uit de rapportage van SSKH blijkt, dat de bezettingspercentages van de reguliere plaatsen conform de richtlijnen zijn verantwoord naar vestiging en type opvangplaats. SSKH meldt ook gegevens over de wachtlijsten. SSKH voldoet aan door gemeente gestelde rapportage-eisen. SSKH heeft wegens het verkleinen van de groepsgrootte 2 kindplaatsen minder. Dat deel wordt in mindering van de subsidie 1999 gebracht. De bezettingspercentages voor de flexibele plaatsen van CBB en NOVA (SoZaWe-gelden) zijn erg laag, namelijk 50%. Oorzaak is onder meer de gebrekkige afstemming tussen schooltijden en kinderopvangtijden. In overleg met NOVA wordt naar een oplossing gezocht.

SKOS maakt zich zorgen over de nieuwe Wet Basisvoorziening Kinderopvang, die in 2003 in zou gaan. De datum van inwerking treden van de Wet is inmiddels twee keer verdaagd. SKOS vreest dat veel ouders financiële problemen zullen ondervinden en is bang voor grote afname van het aantal plaatsen. SKOS wil onderzoek naar deze problemen en vraagt om een overgangsbeleid van de gemeente. De gemeente heeft dit verzoek vooralsnog niet gehonoreerd. Volgens de ambtelijke verantwoordelijken is het nog niet urgent om een overgangsbeleid te gaan maken, omdat de wet veel later in werking zal treden dan aanvankelijk is beoogd.

10 april 2001: reactie van Welzijn op voortgangsrapportage prestatieplannen 2000. De subsidie voor twee niet in de exploitatie opgenomen NSO-plaatsen wordt teruggevorderd van de SSKH.

Jaarrekening

De jaarrekening van SKOS is verantwoord naar uitgavencategorie, en niet naar product. Van de baten zijn alle inkomensbronnen verantwoord. De SSKH verantwoordt in het jaarverslag alleen de budgetsubsidie per type opvangplaats. In de rekening van SSKH is niet te zien welke gemeentelijke inkomstenbronnen de instelling ontvangt naast de reguliere budgetsubsidie.

Ouderbijdragen

Tot de invoering van het huidige financieringssysteem hanteerde de gemeente Haarlem de landelijke VWS-tabel. De gemeente Haarlem voert volgens de responderende instellingen een – in vergelijking met de landelijke normtabellen – ander beleid voor de ouderbijdragen. Bij de landelijke normtabellen is er een groot verschil in de omvang van de ouderbijdrage tussen de tabelplaatsen en vrije plaatsen.³⁵ In Haarlem is het verschil tussen tabelplaats en vrije plaatsen minder groot. Ook ouders met een hoog inkomen kunnen gebruik maken van een tabelplaats, namelijk als hun werkgever geen bedrijfsplaats wil huren. Dat is de reden geweest om de tabel van VWS te verlengen. SSKH wil de ouderbijdragen verhogen, omdat openingstijden zijn verruimd (minder weken sluiting wegens vakantie). Dit voorstel is door B&W niet gehonoreerd.

Evaluatie Haarlems kinderopvangbeleid 1999

In 2000 heeft adviesbureau Lucca het Haarlemse subsidiesysteem voor kinderopvang geëvalueerd en daarover gerapporteerd in de rapportage 'Evaluatie van het Haarlemse subsidiesysteem kinderopvang'. Achtergrond van deze studie was: de door het Rijk voorgestane wens om – in het kader van de uitbreiding van de capaciteit voor kinderopvang - meer aanbieders de gelegenheid te geven om in aanmerking te komen voor het verwerken van kinderopvang. Het bureau adviseert het huidige subsidiesysteem af te bouwen en over te gaan naar een inkoopmodel. De gemeente moet alleen tabelplaatsen subsidiëren volgens het inkoopmodel en de subsidieplaatsen spreiden over een groter aantal instellingen, afhankelijk van de vraag van ouders. (meer vraagsturing en meer concurrentie dus). De gemeente neemt het advies om over te gaan op een inkoopmodel over en is inmiddels gestart met de ambtelijke voorbereidingen voor een dergelijke aanpak.

B4.4 De dossiers 2002 en verder

In 2002 en 2003 zijn geen wijzigingen aangebracht in de aard of inrichting van de prestatieplannen of in de bekostigingssystematiek. Op korte termijn (per 1 januari 2004 of 2005) treedt de nieuwe wet op de kinderopvang in werking. De huidige subsidiesystematiek van de gemeente Haarlem past niet binnen de nieuwe wettelijke kaders. De instellingen vinden het belangrijk dat de gemeente een adequate

³⁵ Formeel wordt de term 'ouderbijdrage' alleen gebruikt in het geval van een tabelplaats. Voor de vrije plaatsen is de term 'prijs' meer correct, omdat de volledige vraagprijs door de ouders betaald dient te worden.

overgangsregeling maakt voor de ouders die op dit moment in aanmerking komen voor een tabelplaats. Zonder overgangsregeling is er namelijk een enorme vraaguitval van de kinderopvang te verwachten (de huidige gebruikers van tabelplaatsen). De instellingen moeten zich met hun personeelsbeleid tijdig op een dergelijke terugval kunnen voorbereiden.

Aansturing

De gemeente stelt volgens de instellingen de eis dat het in te dienen prestatieplan uitsluitend dat deel van het instellingenaanbod bevat, dat in aanmerking komt voor budgetsubsidie. Dat betekent dat alle andere geldstromen, die via de gemeente Haarlem naar de instellingen vloeien buiten beeld blijven. Zowel voor de gemeente als voor de instellingen is het beter om in de plannen en de verantwoording daarvan het totale dienstenaanbod alsmede het totaal van de inkomsten en uitgaven te verantwoorden. De gemeente krijgt dan een overzicht van andere gemeentelijke subsidiebronnen (naast de budgetsubsidie) en de instelling hoeft maar één keer een plan of verslag voor de gemeente Haarlem te maken en daarbinnen aan te geven welk aandeel tot budgetsubsidie behoort, aldus de instellingen. Volgens de ambtenaren geschiedt de beperking van het prestatieplan tot uitsluitend het via budgetsubsidie bekostigde aanbod op uitdrukkelijk verzoek van de wethouder.

De instellingen merken op dat de feed-back over gerealiseerde prestaties erg laat komt. Wanneer de feedback bijna een jaar na afloop van de verantwoordingsperiode komt, hebben de instellingen nauwelijks de gelegenheid meer om eventueel wenselijke beleidsaanpassingen te realiseren.

De gemeente is weinig flexibel bij de beoordeling van de gerealiseerde prestaties, aldus een respondent. De gemeente baseert haar oordeel sterk op de letter van het prestatieplan (x aantal gerealiseerde bezette plaatsen op locatie y), maar kijkt niet naar de geest van het plan. Zo is het volgens de gehanteerde planningssystematiek mogelijk dat op sommige dagen meer dan 100% van de kindplaatsen bezet zijn. Deze meerbezetting telt niet mee bij de eindafrekening, maar de minderbezetting (minder dan 90%) moet wel altijd meegeteld worden. Ander voorbeeld: in Spaarndam, een dorp dat bestuurlijk ingedeeld is bij twee verschillende gemeenten, heeft SKOS twee vestigingen: de ene vestiging werd bekostigd door Haarlem en de andere door een andere gemeente. SKOS heeft in enig jaar besloten om de naschoolse opvang meer horizontaal te gaan inrichten (gelijke leeftijdsgroepen bij elkaar). Daardoor werden de Haarlemse plaatsen gespreid over de beide vestigingen. Na intensief overleg tussen ambtenaren en instelling heeft de gemeente Haarlem besloten om dezelfde plaatsen op een andere locatie alsnog te bekostigen.

De kinderopvang is gebonden aan allerlei wettelijk vastgelegde kwaliteits- en veiligheidseisen (bijvoorbeeld veiligheidsnormen en hygiënenormen over de inrichting en het onderhoud van gebouwen, kwaliteitsnormen voor de leidsters, maximaal aantal kinderen per leidster etc). Deze normen brengen bepaalde kosten met zich mee.

De gemeente eist enerzijds dat de kinderopvang zich houden aan de wettelijke vereisten, maar besluiten bijvoorbeeld bij de kinderopvang voor buitenlanders (opvang tijdens lessen Nederlandse taal van de moeders) uit te laten voeren door gastouderschap. Kinderopvang via gastouderschap valt niet onder de regelgeving en de inspectie van de GGD. Dit impliceert bijvoorbeeld dat de gastouders niet gekwalificeerd hoeven te zijn, terwijl de verantwoordelijke medewerkers van de kinderopvang wel gekwalificeerd moeten zijn. Volgens de geldende regels van de kinderopvang is een gastouder onbevoegd. Deze opvang via gastouderschap is weliswaar goedkoper, maar ondergraaft de uitgangspunten van de bestaande regels en normen van de kinderopvang, aldus de respondenten van de instellingen.

B5 Stichting Maatschappelijke Dienstverlening

B5.1 Achtergrond

De Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD) levert diensten aan inwoners van de gemeenten Haarlem, Zandvoort, Heemstede en Haarlemmerliede/Spaarnwoude en ontvangt van alle deelnemende gemeenten subsidie. In deze casebeschrijving beperken wij ons tot prestaties en subsidies voor en van de gemeente Haarlem. De Stichting is samengesteld uit acht uitvoerende teams en een centrale beheersdienst. Van de uitvoerende teams zijn er vijf gevestigd in Haarlem en 2 in de omliggende gemeentes. De acht teams zijn bemand door 42 hulpverleners: 35 maatschappelijke werkers en 7 sociaal raadsliden. De SMD behoort tot de koplopers van de gebruikers van prestatieplannen. Al begin jaren negentig werd daarmee gestart. De plannen in hun huidige vorm zijn in 1996 geïntroduceerd en in 1997 voor het eerst ingediend. Ten behoeve van de prestatieplannen is voor alle gemeenten de behoefte aan maatschappelijke dienstverlening vastgesteld. Door de jaren heen is landelijk en intern onderzocht wat er nodig is om probleem y van cliënt x te verhelpen. Omdat alle diensten persoonsgebonden zijn, bestaat de prestatie altijd uit een met het type dienst samenhangende hoeveelheid formatie: aantal benodigde uren personele capaciteit per product.

B5.2 De dossiers 1996-2000

In het plan van 1997 was al een onderscheid gemaakt in een basispakket (reguliere diensten voor alle burgers) en een pluspakket (extra diensten voor specifieke doelgroepen). Voor dat jaar heeft de SMD een integrale prijs per uur berekend (personele kosten inclusief huisvesting en indirecte kosten). Met behulp van deze tariefindicaties is voor elk van de productgroepen een kostenindicatie gegeven in het plan. Deze kostenindicatie is in latere jaren losgelaten. Een tweede verschil tussen het prestatieplan van het eerste uur en dat van latere jaren is het vereenvoudigen van het aantal hulpverleningsproducten binnen de hoofdgroepen. Gegevens over de telefonische bereikbaarheid zijn toegevoegd. Een overzicht over de budgetsubsidie in de periode 1996-2002 is opgenomen in de volgende tabel. Gedurende de gehele periode heeft de instelling verslag gedaan van de realisatie van de volgens de prestatieplannen te leveren prestaties.

Tabel B.16 Jaarlijkse budgetsubsidie aan de SMD in de periode 1996-2003 (x 1.000 €)

	rek96	rek97	rek98	rek99	rek00	rek 01	rek 02
Subsidie SMD volgens gemeente Haarlem	994	1.041	1.011	1.026	1.145	1.220	1.278
<i>Prestaties</i>							
Gerealiseerde prestaties gerapporteerd?		ja	ja	ja	ja	ja	ja

Bron: dossier sector Maatschappelijke Ontwikkeling

B5.3 Het dossier 2001

Volgens de administratieve organisatie 'communicatie en besluitvorming' is de planning en controlcyclus voor de Haarlemse welzijnsorganisaties vervat in een vast en jaarlijks terugkerend tijdschema. Op gezette tijden zijn overleggen, schriftelijke stukken of besluiten gepland. Een volledige planning en controlcyclus van subsidieverstrekking aan Haarlemse welzijnsorganisaties vergt een doorlooptijd van 20 maanden. Gedurende deze periode zijn er zes overleggen geweest tussen de gemeente en de welzijnsorganisatie, de welzijnsorganisatie heeft vier dossierstukken ingeleverd, de ambtelijke organisatie heeft vier dossierstukken voorbereid en de politiek heeft vijf besluiten genomen. Van al deze activiteiten verwachten wij schriftelijke vastgelegde verslagen aan te treffen in het dossier.

Dossieropbouw

In tabel B.18 is schematisch weergegeven welke informatie wij in het dossier van de gemeente hebben aangetroffen en op welke datum het tijdstip van afhandeling is gepland en gerealiseerd.

Tabel B.18 Schematisch overzicht informatie en afhandeling prestatieplan 2001

Onderwerp van overleg of besluitvorming	Stuk in dossier	Datum planning	Datum afhandeling
overleg met SMD over bestek voor t+1	--	jan-00	
ambtelijke productie stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1	--	feb-00	
politieke besluitvorming stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1	X	apr-00	apr-00
aanvraag offerte, richtlijnen voor t+1	--	mei-00	
indienen voorstel offerte t+1	X	aug-00	okt-00
overleg offertevoorstel t+1	X	sep-00	okt-00
inleveren definitieve offerte t+1	X	sep-00	dec-00
ambtelijk voorstel verleningsbeschikking t+1	X	okt-00	jan-01
politiek vaststellen verleningsbeschikking t+1	X	dec-00	feb-01
inleveren 1e tussentijds verslag t	X	mei-01	sep-01
overleg met SMD over 1e tussentijds verslag t	X	mei-01	nov-01
politiek vaststellen 1e tussentijds verslag	X	aug-01	dec-01
inleveren 2e tussentijds verslag t en financiële kengetallen t	X	sep-01	nov-01
overleg 2e tussentijds verslag t	--	sep-01	
politiek vaststellen 2e tussentijds verslag	--	nov-01	
overleg over richtlijnen jaarrekening en productieverantwoording t	--	dec-01	
inleveren jaarrekening, productieverantwoording en eindverslag t-1	X	apr-02	feb-02
overleg over jaarrekening en eindverslag t-1	X	mei-02	apr-02
ambtelijk vaststellen jaarrekening en afrekening productsubsidie t-1	--	jun-02	
politiek vaststellen jaarrekening , en afrekening productsubsidie	X	aug-02	jun-02

Bron: Dossier gemeente Haarlem

Het dossier is voor wat betreft de door de SMD aan te leveren stukken en de stukken over de politiek bestuurlijke besluitvorming naar aanleiding van deze stukken compleet. Verslagen over mondeling

overleg tussen instelling en ambtenaren zijn niet volledig in het dossier opgenomen.

De gehele planning en controlcyclus rond het prestatieplan 2001 van de SMD-ZK is binnen de daartoe gestelde termijn doorlopen. In eerste instantie is het de instelling, die tamelijk laat is met het inleveren van het prestatieplan en met het eerste tussentijds verslag. Het dossier bevat geen informatie over de reden van dit verlate optreden. De gemeente laat in de correspondentie met de gesubsidieerde instelling niet blijken ontevreden te zijn met de verlate inzending van de stukken.

Omvang subsidie

De omvang van de budgetsubsidie bedraagt in 2001 ruim € 1,2 miljoen. Volgens de jaarrekening van de SMD is het subsidiebudget iets hoger. Dit geringe verschil kan het gevolg zijn van de feitelijk doorgevoerde salarisverhogingen in 2001 (ten tijde van de besluitvorming betrof dit nog een schatting).

Tabel B.19 Budgetsubsidie SMD op basis van prestatieplan in euro's

Omschrijving	Bedrag x
<i>Dossier SMD:</i>	
budgetsubsidie volgens raadsbesluit feb 2001	1.214.966
<i>Subsidie volgens rekening 2001, SMD</i>	
Totaal van subsidie-inkomsten	1.740.244
waarvan: gemeente Haarlem reguller	1.233.391

Bron: Dossier gemeente.

De SMD ontvangt naast de prestatiesubsidie nog een P&O-budget, een aanvullende subsidie in het kader van de landelijke regeling uitbreiding maatschappelijk werk (gemeenten betalen 50% van het rijks-subsidiedeel) en een subsidie voor het Haarlemse deel van het pluspakket. De omvang van deze aanvullende subsidies is niet uit het gemeentelijke dossier af te leiden. In de jaarrekening van de SMD zijn de plusactiviteiten, die bekostigd worden met behulp van de aanvullende subsidies, wel opgevoerd maar niet altijd voorzien van de subsidietitel van de gemeente Haarlem.

Inhoud prestatieplan

In het prestatieplan 2001 onderscheidt de SMD drie categorieën van producten:

- het basispakket algemeen maatschappelijke dienstverlening;, dat bedoeld is voor alle burgers van Haarlem
- het pluspakket specifiek maatschappelijke dienstverlening, dat is gericht op specifieke doelgroepen zoals bedrijfsmaatschappelijk werk en maatschappelijk werk voor asielzoekers
- het prestatie en formatie basispakket, dat wordt gesubsidieerd met tijdelijke extra middelen van VWS.

Voor bovengenoemde drie productcategorieën is alleen het basispakket onderwerp van de vaste en jaarlijks terugkerende afspraken over productsubsidie. Voor het basispakket geeft het plan de volgende te leverende prestaties aan:

- 24 uur per dag telefonische bereikbaarheid voor crisissituaties
- 3900 uur telefonische bereikbaarheid AMW
- 1472 uur telefonische bereikbaarheid sociaal raadswerk (SRW)
- 780 uur telefonische bereikbaarheid schuldhulpverlening (SHV)
- 1800 hulpverleningstrajecten AMW,
- 1000 korte contacten informatie en advies AMW, en
- 5000 hulpverleningscontacten SRW

De te leveren prestaties zijn dus geformuleerd in termen van aantallen te leveren diensten naar type dienst. Het plan bevat een meer nauwkeurige beschrijving van de aard van deze typen diensten en van het type probleem dat van toepassing is voor de betreffende hulpverleningsdienst. Alle SMART-criteria zijn van toepassing op de te leveren diensten: de zijn specifiek, meetbaar, acceptabel (door de Raad vastgesteld), realistisch en tijdsgebonden.

Inbedding prestatieplan in het gemeentelijke beleid

Voor de plaatsbepaling van de te leveren prestaties binnen het beleidskader van de gemeente Haarlem verwijst de SMD naar de volgende gemeentelijke stukken:

- Trendrapport Zorg en Welzijn 1993
- Trendrapport Zorg en Welzijn 1997
- Haarlem goede stad en
- Ontwikkelingsprogramma Haarlem 2000-2004

Uit de bovengenoemde stukken selecteert de SMD gegevens over gemeentelijke doelstellingen of de prioritaire doelgroepen die overeenkomen met de doelen dan wel doelgroepen van de SMD. Geen van de SMART-criteria is van toepassing op deze exercitie (zie ook de paragraaf over doelstellingen).

In het prestatieplan 2001 geformuleerde doelstellingen

De SMD streeft zes doelen na, die wij in de onderstaande tabel hebben opgenomen. De doelen verwijzen naar maatschappelijke effecten die de instelling verwacht te bereiken met behulp van haar dienstenpakket. Alle doelstellingen zijn geformuleerd op een hoog abstractieniveau. De kernbegrippen uit de doelstellingen (materiële nood, kwetsbaarheid, impasse, gezondheidsproblemen, isolement, achterstandssituatie, sociale integratie, participatie, doelgroepen van instanties, adequaat gebruik van voorzieningen, kwaliteit hulpaanbod) zijn zonder nadere specificatie of operationalisering voor meerdere interpretaties vatbaar. In de huidige formulering zijn de doelen niet meetbaar. Aan geen van de doelen is een tijdshorizon verbonden. Dat maakt de doelen in principe onbereikbaar.

De effectiviteit van de dienstverlening kan naar de mening van de SMD het best worden vastgesteld door vervolgonderzoek onder cliënten. In 1999 heeft de SMD door het bureau Onderzoek en Statistiek in Haarlem een onderzoek onder klanten laten uitvoeren (Cli-

enten van de SMD Z-K). De tevredenheid van de klanten stond hierbij centraal

Tabel B.20 Doelstellingen prestatieplan 2001 van de SMD Z-K

doelen van de Algemeen maatschappelijke dienstverlening	S	M	A	R	T
1 Materiële of immateriële nood of kwetsbaarheid van bewoners lenigen (curatie) en voorkomen (preventie) Het vergroten van de kans om uit een impasse te geraken, zelfredzaamheid bevorderen, verbeteren van (im)materiële condities, waardoor mensen beter in staat raken hun functioneren ten gunste te keren. Hiermee worden gezondheidsproblemen voorkomen en wordt bestreden dat mensen in een isolement raken of daarin	n	n	n	n	n
2 verder wegzakken	n	n	n	n	n
3 Een bijdrage leveren aan het voorkomen of verergeren van achterstandssituaties van mensen Bevorderen van sociale integratie en participatie omdat cliënten na hulpverlening niet uitvallen op het werk of weer gaan deelnemen aan maatschappelijke activiteiten. Tevens reductie van afhankelijkheid overheid en reductie van kosten sociale uitkeringen	n	n	n	n	n
4 Mensen opvangen, die nergens terecht kunnen, omdat zij niet binnen de doelgroep vallen of niet geheel aan de voorwaarden voldoen of niet binnen een doelgroep van instanties vallen	n	n	n	n	n
5 adequaat gebruik van aanverwante voorzieningen bevorderen, ontlasten huisarts, GGZ, sociale dienst en advocatuur; via samenwerking kosten besparen en kwaliteit en veelzijdigheid van het hulpaanbod verhogen	n	n	n	n	n

Bron: Prestatieplan SMD-ZK 2001

In het prestatieplan zijn geen financiële gegevens opgenomen. De SMD gaat voor de inschatting van de hoeveelheid prestaties uit van een gegeven formatie-omvang en berekent op basis van kengetallen welke prestaties met die formatie geleverd kunnen worden.

In de besluitvorming over de subsidievaststelling van de SMD is geen oordeel opgenomen over het ingediende plan. De Raad neemt het plan integraal aan als basis voor het subsidiebudget.

Het dossier bevat vier tussentijdse rapportages: twee rapportages over de financiële voortgang en twee over de voortgang van de geleverde prestaties. De rapporten over de soorten geleverde prestaties bevatten dezelfde categorieën over de geleverde diensten als het prestatieplan. De SMD legt geen verantwoording af over de kortdurende trajecten AMW en over de telefonische bereikbaarheid. Hierover maakt de gemeente Haarlem geen opmerkingen.

B5.4 Het dossier 2002 en verder

De vormgeving en inhoud van de prestatieplannen van 2002 en verder zijn niet veranderd ten opzichte van die uit eerdere jaren. Er treden wel verschuivingen op in de samenstelling van het dienstenpakket. Zo is het aantal te leveren diensten op het terrein van SRW toegenomen, terwijl de diensten op het terrein van AMW afnamen.

B6 Stichting Jeugdzorg Kennemerland

B6.1 Achtergrond

Op 1 juli 1999 fuseert de Stichting Jeugdzorg Kennemerland met de provincie als voornaamste subsidiegever en het Stedelijk Jongerenwerk Haarlem. De nieuwe instelling krijgt de naam Stichting Jeugdzorg Kennemerland.³⁶ De Stichting Jeugdzorg Kennemerland is een instelling voor uitvoerend werk op de terreinen van jeugdhulpverlening & zorg en arbeidstoeleiding & scholing. De stichting ontvangt jaarlijks subsidiegelden vanuit de afdeling Welzijn en de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Invoering prestatieplannen

De Stichting Jeugdzorg Kennemerland (of haar voorloper het SJH) ontvangt een budgetsubsidie voor activiteiten op het terrein van jeugdbeleid sedert 1997. De SJK is al 15 jaar geleden begonnen met het aanvragen van extra subsidies via aanvragen, waarin de te leveren prestaties centraal staan. Het werken met prestatieplannen is nu doorgevoerd voor de hele organisatie. Ook voor andere gemeenten en voor de provincie werkt men met prestatieplannen. De administratieve organisatie is daarop ingericht en alle medewerkers vullen wekelijks hun urenverantwoording in, zodat op elk moment zichtbaar gemaakt kan worden welk deel van de afgesproken prestaties is gerealiseerd.

B6.2 De dossiers 1996-2000

Het dossier is geraadpleegd op de afdeling Welzijn van de Sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Voor wat betreft een totaaloverzicht van de door de gemeente Haarlem verstrekte subsidiebedragen is het gemeentelijke dossier niet compleet.

De dossiers uit de periode 1996-2000 laten zien dat de vormgeving van het prestatieplan van 1999 tot 2001 niet is gewijzigd (zie paragraaf over 2001). De prestatieplannen uit eerdere jaren dan 1999 zijn in het gemeentelijke dossier niet aangetroffen. De fusie en de daaraan gepaard gaande naamswijziging liggen hieraan mogelijk ten grondslag.

Tot 2001 telt het dossier naast beschikkingen over de budgetsubsidie vele beschikkingen over diverse werkgelegenheidsprojecten, die met ESF-middelen mede worden gefinancierd door de gemeente Haarlem.

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de budgetsubsidies die de SJK sedert 1996 heeft ontvangen.

³⁶ Per 1 januari 2003 is de naam gewijzigd in Bureau Jeugdzorg Kennemerland. Het Bureau maakt onderdeel uit van het Bureau Jeugdzorg Noord-Holland.

Tabel B.21 Omvang budgetsubsidie SJK in de periode 1996-2002 (€ x 1.000)

	rek96	rek97	rek98	rek99	rek 00	rek 01	rek 02
Stichting Jongerenwerk Kennemerland	257	273	135	248	420	274	276

Bron: Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Haarlem

Tussen de afdeling Welzijn van de gemeente Haarlem en de SJK heeft discussie plaatsgevonden over de eindafrekening van de subsidie over de jaren 1999 en 2000. Punt van discussie was of een deel van de verstrekte subsidie (€ 77.600 van de budgetsubsidie) terug zou moeten worden gevorderd door de gemeente. De gemeente heeft besloten om dit niet te doen. De reden hiervoor is dat de gemeente Haarlem voorafgaand aan en gedurende het subsidiejaar onvoldoende heeft gecommuniceerd met de SJK. De gemeente heeft onvoldoende uiteengezet in welke gevallen de gemeente tot terugvordering zal overgaan. Bovendien heeft de gemeente gedurende het subsidiejaar nimmer aandacht geschonken aan tussentijdse rapportages. Uit de interne analyses van de jaarverslagen uit 1999 en 2000³⁷ blijkt dat de ambtenaren niet duidelijk beseffen wat nu tot de definitie 'prestatie' gerekend zou moeten worden: beoogde en gerealiseerde activiteiten, beoogde en gerealiseerde deelnemersaantallen of beoogde en gerealiseerde effecten. De SJK hanteerde zelf een andere definitie van het begrip 'prestatie', namelijk het aantal gerealiseerde arbeidsuren van de SJK.

B6.3 Het dossier 2001

In het dossier 2001 bestaan de onduidelijkheden over de definitie van de prestatie, die de basis vormt voor de definitieve afrekening van de budgetsubsidie nog steeds.

In tabel B.22 is schematisch weergegeven welke informatie in het dossier van de gemeente met betrekking tot de prestatieplannen aanwezig is. Van de benodigde stukken zijn er drie aangetroffen in het dossier.

Op 16 februari 2000 heeft de gemeente Haarlem de SJK geïnformeerd over de planning van het subsidiejaar 2001.³⁸ De stukken die in het dossier zijn aangetroffen, verwijzen alle naar een steeds groter wordende vertraging. In het prestatieplan van de SJK zijn de kosten van de activiteiten voor 2001 begroot op € 1,65 miljoen. Aan de gemeente Haarlem vraagt de SJK bijna 70% van de begrote kosten (€ 1,14 miljoen). Van het aan de gemeente Haarlem gevraagde subsidiebedrag is 274.785 euro budgetsubsidie.³⁹ Verder ontvangt de SJK middelen uit het Fonds Werk en Inkomen (ongeveer 45% van het totale subsidiebedrag) en het Ontwikkelingsprogramma Haarlem (31%).

³⁷ Ambtelijke notitie Welzijn, nr 2000/454, Analyse jaarrekening en financieel verslag 2000 SJK, 8 november 2000

³⁸ Brief W/SO 2000/144, 16 februari 2000

³⁹ Het betreft een bedrag van 605.546 gulden, zie Nota B en W, Prestatieplan 2001 Stichting SJK, d.d. 29 mei 2001.

Tabel B.22 Schematisch overzicht informatie en afhandeling prestatieplan 2001

Onderwerp van overleg of besluitvorming	Datum planning	Datum SJK
overleg met SJK over bestek voor t+1	jan-00	
Ambtelijke productie stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1	feb-00	
politieke besluitvorming stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1	apr-00	
Aanvraag offerte, richtlijnen voor t+1	mei-00	
Indienen voorstel offerte t+1	aug-00	dec-00
overleg offertevoorstel t+1	sep-00	
inleveren definitieve offerte t+1	sep-00	jan-01
Ambtelijk voorstel verleningsbeschikking t+1	okt-00	
politiek vaststellen verleningsbeschikking t+1	dec-00	jul-01
inleveren 1 ^e tussentijds verslag t	jul-01	
overleg met SJK over 1e tussentijds verslag t	jul-01	
politiek vaststellen 1 ^e tussentijds verslag	okt-01	
inleveren 2 ^e tussentijds verslag t en financiële kengetallen t	feb-02	
overleg 2e tussentijds verslag t	feb-02	
politiek vaststellen 2 ^e tussentijds verslag	nov-01	
overleg over richtlijnen jaarrekening en productieverantwoording t	dec-01	
inleveren jaarrekening, productieverantwoording en eindverslag t-1	apr-02	
overleg over jaarrekening en eindverslag t-1	mei-02	
Ambtelijk vaststellen jaarrekening en afrekening product subsidie t-1	jun-02	
politiek vaststellen jaarrekening , en afrekening product subsidie	aug-02	

Bron: Dossier gemeente Haarlem

In tabel B.23 is het bedrag opgenomen, dat op basis van het prestatieplan 2001 als budgetsubsidie aan de SJK is toegekend. Tijdens de besluitvorming over de budgetsubsidie vindt ook besluitvorming plaats over twee andere subsidiebronnen, die in het prestatieplan zijn opgenomen. De besluitvorming over de door SJK aangevraagde middelen uit het Fonds Werk en Inkomen is niet in het projectdossier van de afdeling Welzijn opgenomen. Het werkfonds wordt beheerd door de afdeling Sociale zaken en Werkgelegenheid.

Tabel B.23 Toekenning budgetsubsidie SJK op basis van prestatieplan in euro's

Omschrijving	Bedrag
Budgetsubsidie preventief jeugdbeleid SJK d.d. 15 juli 2001	268.229
Subsidie a fonds perdu op basis van ONTWIKKELING EN ONDERSTEUNING gelden	3.815
Subsidie OPH-projecten	304.629

Bron: Dossier gemeente Haarlem.

Inhoud prestatieplan

Het prestatieplan is ingedeeld in twee hoofdgroepen van producten of diensten: producten op het terrein van scholing en arbeidsmarktopleiding van jeugdigen en producten op het terrein van maatschap-

pelijke begeleiding en hulpverlening aan jeugdigen. Binnen deze twee hoofdgroepen van producten onderscheidt de SJK een aantal concrete (deel) activiteiten of deelproducten. Van elk deelproduct is een omschrijving van de aard en werking gegeven. Voorts is vermeld wat de doelstelling of doelgroep is, hoeveel deelnemers er maximaal kunnen deelnemen en hoeveel deelnemers er 2001 zijn te verwachten. Het prestatieplan besluit met een dekkingsplan, waarbij op productniveau een kostenverdeelstaat is gegeven van de te verwachte lasten naar kostengroep (direct en indirect) en baten naar inkomstenbron.

In zoverre het plan verwijst naar de gemeente Haarlem als inkomstenbron, maakt de instelling een onderscheid naar aard en type subsidiebron. De SJK boort van de gemeente Haarlem negen subsidiebronnen aan. Het aandeel budgetsubsidie is 16% van de begrote kosten en het totale aandeel Haarlemse subsidiemiddelen is 70% van de totale begroting van € 1,65 miljoen.

Oordeel gemeente over prestatieplan SJK 2001

De gemeenteraad is van oordeel, dat het plan voldoet aan de gemeentelijke uitgangspunten voor 2001. Het aandeel activiteiten/producten dat de SJK denkt te gaan leveren met behulp van de budgetsubsidie keurt de Raad integraal goed, zij het dat de hoogte van het gevraagde bedrag iets lager is vastgesteld, omdat de gemeente een lager bedrag had gereserveerd voor deze activiteit.

Tussentijdse rapportages

Het gemeentelijke dossier bevat geen tussentijdse rapportages.

B6.4 Het dossier 2002 en verder

In het prestatieplan 2002 geeft de SJK per activiteit aan wat onder de prestatie, die de basis vormt voor de definitieve afrekening moet worden verstaan. Soms betreft dat het aantal gerealiseerde producten en soms het aantal deelnemende jongeren met een marge van 10%. De prestaties hebben betrekking op werk en scholing, jeugdzorg en jeugdparticipatie.

B7 Brijder Stichting

B7.1 Achtergrond

De Brijder is in 1990 ontstaan uit een fusie tussen de verslavingszorg van Alkmaar en Haarlem. Sedertdien hebben zich een aantal kleinere instellingen voor verslavingszorg gevoegd bij de Stichting. De Brijder richt zich op alle diensten die verband houden met verslavingszorg. Doelgroep zijn alle soorten verslaafden (gokverslaving, alcoholverslaving, drugsverslaving). De opvang strekt zich uit van het verstrekken van voorzieningen en hulpmiddelen tot dag- en nachtopvang. De Brijder verzorgt onder meer ambulante verslavingszorg voor gedetineerden, is betrokken bij de reclassering, heeft daartoe eigen sociaal verpleegkundigen in dienst en heeft de beschikking over een eigen verpleegkliniek. Daarnaast biedt de Brijder maatschappelijke opvang aan. Het bereik van de Brijder strekt zich uit tot vrijwel geheel Noord Holland. Er werken 341 medewerkers en er komen jaarlijks ongeveer 8000 cliënten. Dat is circa 5% van alle verslaafden.

De Brijder werkt samen met de Stichting Jeugdzorg Kennemerland, het Leger des Heils, de Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg en de Geestgronden op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg. De samenwerking kwam tot stand om in te kunnen spelen op cliënten met een meervoudige problematiek. De relatie tussen deze instellingen verloopt soms wat stroef omdat de instellingen ook concurrenten van elkaar zijn. De Brijder en het Leger hebben daarom onderling een niet-concurrentie verdrag gesloten.

Het veld van de verslavingszorg is de afgelopen decennia sterk in beweging voor wat betreft het ontwikkelen van en inzicht in de aanpak van verslavingsproblemen. Het veld is nog steeds sterk in beweging, hetgeen met zich meebrengt dat de Stichting veel aandacht schenkt aan het bij voortdurend (bij)scholen van het personeel. Het soort verslaving verandert namelijk met de tijd. Gokverslaving is de laatste tijd verminderd door de stringenter regels over het plaatsen van gokautomaten. XTC-verslaving neemt in omvang juist toe.

Volgens de medewerker van de Brijder Stichting heeft de verslavingszorg op dit moment een bereik van 3 tot 4% van de doelgroep van mensen met een verslavingsprobleem. Ongeveer 30% van de doelgroep kent Brijder.

Volgens de medewerker van de Hulpverleningsdienst Kennemerland breikt de Brijder 5% van de alcoholverslaafden en 80% van de drugsverslaafden.

De rijksmiddelen voor verslavingszorg zijn tien jaar geleden in de vorm van doeluitkeringen gedeconcentreerd naar gemeenten. Het rijk indexeert alleen het loongevoelige deel van deze doeluitkering, terwijl de exploitatielasten jaarlijks toenemen. Daarom zijn er in de loop der jaren steeds meer knellende tekorten gaan ontstaan bij de

Stichting Brijder. Deze tekorten zijn verminderd sinds de AWBZ een deel van de kosten medefinanciert.

Invoering prestatieplannen

Sinds 1997 heeft de gemeente Haarlem als kerngemeente voor de regio Midden en Zuid Kennemerland een start gemaakt met het subsidiëren via prestatieplannen en budgetsubsidies voor de Brijder Stichting. De gemeente wilde daarmee meer greep krijgen op het proces en de output van de stichting. Er is veel overleg aan de prestatieplannen voorafgegaan. De Brijder Stichting heeft een groter verzorgingsgebied dan de regio Midden en Zuid Kennemerland. Samen met de andere gemeenten uit het verzorgingsgebied zijn destijds criteria opgesteld voor de prestaties van de Brijder Stichting.

Het aanleveren van offertes en informatie voor de prestatieplannen verliep in het begin niet probleemloos. De gemeente wil graag in december de besluitvorming voor het komende jaar hebben afgehandeld. Hoewel de interne besluitvormingscyclus van de Brijder is afgestemd op de gemeentelijke besluitvormingscyclus, lukte het de Brijder niet om de stukken tijdig en volledig aan te leveren. De Stichting wist niet aan te geven welke prestaties men van plan was te gaan leveren. Wanneer een instelling de aard van de te leveren prestaties niet aangeeft, voldoet het prestatieplan niet aan de vormeisen van de Algemene Subsidieverordening. Doordat de ingediende offertes van de Brijder vaak moeten worden aangevuld of bijgesteld, ontstaat een overschrijding van de gemeentelijke planningstermijnen. In de loop der jaren zijn de afspraken tussen de gemeente Haarlem en de Brijder over tijdstippen aangepast. Doordat ook de informatie over de verandering van de systematiek bij het Rijk begon te spelen, bleef de gemeentelijke informatielevering en de gemeentelijke planningsystematiek een lastig punt. Als de besluitvorming aan het einde van het jaar nog niet rond is, gaat de gemeente over tot bevoorschotting.

De definitie van prestaties voor de prestatieplannen verliep volgens de respondent van de Brijder probleemloos. Volgens de vertegenwoordiger van de Hulpverleningsdienst Kennemerland heeft er veel overleg plaatsgehad over de definitie van prestaties. In de zorgsector werd men altijd al betaald per verrichting. Vanuit dat perspectief ziet de Brijder geen verschil met de systematiek van budgetsubsidieering via prestatieplannen. De vertegenwoordiger van de Hulpverleningsdienst Kennemerland merkt op dat de informatie die de gemeente nodig heeft om beleidsinspanningen te kunnen legitimeren en de uitvoeringspraktijk van de Brijder Stichting niet naadloos op elkaar aansluiten.

De wens van de gemeente Haarlem om meer inzicht te krijgen in de effecten van haar beleidsinspanningen wordt door de Brijder gedeeld. De Brijder wil zelf de effectiviteit en het doelbereik ook beter in beeld krijgen en heeft daarvoor ook in haar eigen kwaliteitsbeleid ruimte gemaakt.

B7.2 De dossiers 1996-2000

In 1997 heeft de Brijder de eerste offerte ingediend voor de regio Zuid Kennemerland. In 1998 en 1999 zijn er aparte prestatieplannen opgesteld voor de regio's Zuid- en Midden Kennemerland en de gemeente Haarlemmermeer. In de plannen van 1998 en 1999 is voor elk product aangegeven op welke wijze de prestatie is gedefinieerd: aantal clientcontacturen, aantal groepsessies, aantal cliënten, aantal openingsuren of aantal (methadon)verstrekkingen. De financiële bijlage biedt een overzicht van het totaal van de verwachte beschikbare subsidiegelden. Deze totaalsommen zijn niet gerelateerd aan een specifieke subsidiebron of aan een product, zodat de relatie tussen prijs en product onduidelijk blijft.

Tabel B.24 Budgetsubsidie Stichting Brijder in de periode 1997-2003 (x € 1.000)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Brijder, budgetsubsidies	1.116	1.563	1.620	1.670	1.702	1.705	1.804
index = 1997	100	140	145	150	153	153	162

Bron: Informatie van de Hulpverleningsdienst Kennemerland

In 1999 start de Brijder een intern onderzoek naar bedrijfsprocessen. De Brijder wil meer inzicht krijgen in de werking en effectiviteit van behandelvormen, teneinde de efficiency van de werkprocessen te verhogen.

B7.3 Het dossier 2001

In tabel B.25 is schematisch weergegeven welke informatie over de prestatieplannen in het dossier aanwezig is. Het dossier van de Brijder Stichting wordt beheerd door de Hulpverleningsdienst Kennemerland.

Tabel B.25 Schematisch overzicht informatie en afhandeling prestatieplan 2001

	Datum
Onderwerp van overleg of besluitvorming	Brijder
Indienen voorstel offerte t+1	sep-00
inleveren definitieve offerte t+1	nov-00
politiek vaststellen verleningsbeschikking t+1	mrt-01
overleg met Brijder over 1e tussentijds verslag t	aug-01
inleveren jaarrekening, verantwoording en eindverslag t-1	mei-02

Bron: Hulpverleningsdienst Kennemerland

De Brijder Stichting biedt het definitieve prestatieplan in november aan en de besluitvorming vindt in maart plaats. Naar de mening van de Hulpverleningsdienst Kennemerland heeft de Brijder de stukken tijdig ingeleverd en verliep de besluitvorming daarover conform de daarover gemaakte afspraken.

In tabel B.26 is het bedrag opgenomen, dat de gemeente als budgetsubsidie heeft toegekend voor het jaar 2001. De budgetsubsidie bedraagt € 1,7 miljoen. Het budget betreft de middelen die de gemeente Haarlem voor Brijder had gereserveerd. Dat is € 40 duizend.

zend minder dan de kosten van de door Brijder begrote activiteiten. Het plan biedt geen inzicht in de kosten per eenheid product. Volgens de Hulpverleningsdienst Kennemerland zijn de kosten per eenheid product verwerkt in de achterliggende offerte die de Brijder Stichting heeft ingediend.

Tabel B.26 Budgetsubsidie Brijder op basis van prestatieplan in euro's

Omschrijving	Bedrag
Toekenning subsidie Brijder d.d. 14 maart 2001	1.702.226

Bron: Dossier gemeente.

Uit de jaarrekening van de stichting Brijder blijkt, dat in 2001 de totale inkomsten € 15,1 miljoen bedroegen. De budgetsubsidie is dus 11% van de totale inkomsten van Brijder. Naast inkomsten uit subsidies van zeven gemeenten en van de reclassering, ontvangt Brijder inkomsten uit de AWBZ. De AWBZ bekostigt 47% van de kosten van Brijder.

Inhoud prestatieplan

In het prestatieplan zijn drie productgroepen onderscheiden: behandeling & begeleiding, zorg en ondersteuning kernproducten. Deze producten worden aangeboden voor de units in Haarlem, Beverwijk en Hoofddorp. Per product en per unit geeft het prestatieplan aan hoeveel contacturen voor het uitvoeren van deze diensten zijn gepland, wat de doelstelling is, een inhoudelijke beschrijving van de dienst en kwaliteitscriteria die van toepassing zijn op de dienst. Het aantal gerealiseerde contacturen is basis voor de uiteindelijke afrekening van de budgetsubsidie. Alle andere productkenmerken (beschrijving van de inhoud, doelgroep, doelstelling) zijn op een abstract niveau of zonder tijdshorizon weergegeven, hetgeen er volgens IOO toe bijdraagt dat de doelen of de gerealiseerde werkwijze/benadering niet meetbaar zijn. Volgens de Hulpverleningsdienst Kennemerland is de tijdshorizon voor alle in het prestatieplan genoemde productkenmerken één jaar.

In de voorbesprekingen over het prestatieplan hebben de ambtenaren van de gemeente Haarlem de stichting duidelijk gemaakt dat de gemeente onvoldoende middelen beschikbaar heeft om de totale offerte te kunnen bekostigen. Daarop heeft de Brijder Stichting de financiële vertaling van het plan aangepast tot het gemeentelijke bekostigingsniveau. In de loop van 2001 zijn er extra middelen van het Rijk gekomen voor de verslavingszorg. De Brijder ontvangt uit deze bron € 45.378,-

In augustus heeft een voortgangsbespreking plaatsgehad naar aanleiding van de eerste tussentijdse rapportage. In de jaarrekening is verslag gedaan van de gerealiseerde productieafspraken.

B7.4 Het dossier 2002 en verder

Vanaf 2002 is er een verandering gekomen in de aansturing van Brijder. De gemeente Haarlem heeft ervoor gekozen om de centrumta-

ken op de terreinen van maatschappelijke opvang en ambulante verslavingszorg over te dragen aan de Hulpverleningsdienst Kennemerland, waarvan de GGD de uitvoeringsorganisatie is. De besluitvorming over de prestatieplannen van de Brijder Stichting worden vanaf 2002 niet meer voorgelegd aan de gemeenteraad, maar loopt voortaan via de bestuurscommissie van de GGD en Dagelijks of Algemeen Bestuur van de Hulpverleningsdienst.⁴⁰ De achterliggende gedachte bij deze beslissing was dat via het bestuur van de GGD en Hulpverleningsdienst Kennemerland het regionale karakter van de centrumgemeententaak en de afstemming meer tot uiting zou kunnen komen.

Volgens de Brijder Stichting geeft het beheer van de gemeenschappelijke zorgmiddelen van de regio de GGD een relatieve voorsprong op de andere zorginstellingen in de regio. Bij offertes voor aanvullende diensten heeft de GGD altijd een informatievoorsprong, aldus deze respondent.

Ontwikkeling prestatieplannen

Het prestatieplan van 2002 biedt meer inzicht in de kosten dan de eerdere plannen. Voor 2002 heeft de Brijder op basis van een nieuwe bekostigingssystematiek per product een overzicht gemaakt van de benodigde formatie, en de benodigde directe en indirecte kosten.

Voordelen van deze werkwijze zijn volgens de instelling: meer transparantie en meer inzicht in effecten. Knelpunt blijft dat er geen relatie is tussen de subsidie en de ontwikkeling van de vraagkant. Er is een vast budget en op is op. Naar de mening van de Brijder Stichting is dat vreemd omdat in medische kringen verslaving gezien wordt als een ziekte. Maatschappelijk gezien is het niet te rechtvaardigen om maar voor een klein deel van de mensen met een specifieke ziekte behandelmiddelen ter beschikking te stellen. Volgens respondent kan de Brijder de mensen die de instelling binnenkomen niet allemaal (tijdig) behandelen, omdat daar onvoldoende middelen voor zijn.

Tussen de Brijder en de gemeentelijke vertegenwoordiger bestaan verschillen in percepties van de wederzijdse taken en deskundigheden. Zo meldt de vertegenwoordiger van de Brijder Stichting dat de gemeentelijke ambtenaar geen specialist is op het terrein van verslavingszorg, terwijl de Brijder dat wel verwacht. De vertegenwoordiger van de Hulpverleningsdienst Kennemerland meent daarentegen dat de gemeentelijke vertegenwoordiger per definitie geen specialist op het terrein van de verslavingszorg. Gemeentelijke medewerkers zijn gespecialiseerd in beleid over verslavingszorg en goed op de hoogte van relevante beleidsontwikkelingen.

Volgens de vertegenwoordiger van de Brijder Stichting komt de ontbrekende relatie tussen de ontwikkeling van de vraag en de subsidie komt tot uiting in het huiskamerproject. Dit wordt bekostigd per uur openingstijd, ongeacht de hoeveelheid cliënten die er komen. Naar

⁴⁰ Ambtelijke notitie bij prestatieplan 2002 Brijder stichting, 19 maart 2002

de mening van de Hulpverleningsdienst Kennemerland kan het altijd gebeuren dat er op enig moment behoefte is aan uitbreiding van één of meer diensten. Dit kan – gegeven de financiële mogelijkheden die de gemeente heeft – nou eenmaal niet altijd (direct) gehonoreerd worden.

B8 Stichting Sportsupport Kennemerland

B8.1 Achtergrond

De Stichting Sportsupport Kennemerland is door de gemeenteraad opgericht na een discussie over de vraag welke instelling de gemeentelijke sport het beste kon stimuleren. De bestaande organisaties waren daarvoor niet geschikt. Daarom is een nieuwe organisatie in het leven geroepen, die is ontstaan uit drie andere organisaties: de voormalige Sportraad, die een adviesfunctie had, de Stichting Gehandicaptensport, die dezelfde functie uitoefende voor de doelgroep gehandicapten en de uitvoerende ambtenaren van de gemeentelijke Dienst Sport, die voorheen verantwoordelijk waren voor de sportstimulering.

De Stichting Sportsupport Kennemerland is opgericht in 1996. In dat zelfde jaar starten de voorbereidingen met de vormgeving van de stichting. In maart 1998 is besloten de Stichting te gaan subsidiëren op basis van een prestatieplan. De eerste budgetsubsidie vindt derhalve plaats in 1999.

Invoering prestatieplannen

Het dienstenpakket is in overleg tussen de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem en de Stichting Sportsupport Kennemerland tot stand gekomen. De gemeente stelt een aantal randvoorwaarden op en de stichting heeft een werkplan opgesteld conform de eisen van een prestatieplan. Voor de uitvoerende sportactiviteiten bleek het eenvoudig om relevante prestaties te omschrijven. Mede omdat hier sprake was van een nieuwe organisatie, heeft deze werkwijze erg regulerend gewerkt; bijvoorbeeld bij het definiëren van de werkactiviteiten en bij het inkaderen van de taken en verantwoordelijkheden van de stichting. Vanaf 2001 heeft de Stichting Sportsupport Kennemerland ook een beleidsmatige taak. Deze is moeilijker in te bedden in het prestatieplan. Vanaf 2004 moeten de prestaties omschreven zijn volgens de SMART-systematiek. Deze systematiek is in de sportwereld nog niet zo gangbaar.

B8.2 De dossiers 1996-2000

In 1996 was de stichting nog in oprichting. Volgens informatie van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling werden er in dat jaar € 143 duizend subsidiegelden besteed aan de instellingen, die vooraf gingen aan de nieuwe stichting. In dit bedrag zijn de kosten van de voormalige gemeentelijke dienst niet opgenomen. Vanaf 1998 is de organisatie van de stichting volledig opgebouwd en vanaf 1999 betreft het subsidiebedrag een budgetsubsidie. Voorheen werden de SSK en de voorlopers daarvan bekostigd op basis van exploitatiesubsidies.

Tabel B.27 subsidie aan de SSK in de periode 1997-2002

	rek 96	rek 97	rek 98	rek99	rek 00	rek 01	rek 02
Totale subsidie sportsupport €x 1.000	143	125	233	225	229	237	281

Bron: Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, gegevens uit jaarrekeningen gemeente Haarlem

Index: Tot 1999 was nog geen sprake van budgetsubsidie

Bij de invoering van de prestatieplannen is de Stichting Sportsupport Kennemerland ondersteund door het adviesbureau Convisie, die de SSK heeft ondersteund bij het ontwerpen van instrumenten voor het ontwikkelen van een prestatieplan en met de vertaling van gemeentelijke beleidsuitgangspunten in sportproducten. Gedurende de periode van oprichting en inrichting van de nieuwe stichting ontving de Stichting Sportsupport Kennemerland een aanvullende investerings-subsidie.

De eerste prestatieplannen in 1999 en 2000 bevatten vier categorieën van diensten of producten: stimulering van sportdeelname, de maatschappelijke functie van sport, serviceverlening en ondersteuning van sportorganisaties en evenementen. De aansluiting van de prestatieplannen bij het gemeentelijk gevoerde beleid is verantwoord door aan te geven welke elementen uit de Haarlemse sportnota, en het collegeprogramma 1998-2002 raakvlakken vertonen met het dienstenaanbod van de SSK.

B8.3 Het dossier 2001

In tabel B.28 is schematisch weergegeven welke informatie in het dossier van de gemeente met betrekking tot de prestatieplannen aanwezig is. Het dossier bevat gegevens over een voorlopige begroting, het definitieve prestatieplan en de besluitvorming over het prestatieplan. Alle stukken over jaarrekening en verantwoordingen van de geleverde prestaties ontbreken. Navraag over de ontbrekende stukken leidde tot het aanleveren van de managementrapportages en de bestuursrapportages van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Beide tussentijdse rapportages bevatten onvoldoende informatie over Sportsupport om te kunnen beoordelen of de Stichting de in het prestatieplan voorgenomen dienstenpakket daadwerkelijk heeft uitgevoerd. Het dossier is dus verre van volledig.

Volgens onze gesprekspartner van de Stichting Sportsupport Kennemerland levert de stichting de verantwoordingsrapportages wel in bij de gemeente. De stichting is teleurgesteld om te zien dat de gemeente kennelijk niets doet met deze tussentijdse rapportages.

Tabel B.28 Schematisch overzicht informatie en afhandeling prestatieplan 2001

Onderwerp van overleg of besluitvorming	Datum	
	planning	Datum SSK
overleg met SSK over bestek voor t+1	jan-00	
Ambtelijke productie stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1	feb-00	
politieke besluitvorming stadsdeelanalyses t+1 en bestek t+1	apr-00	
Aanvraag offerte, richtlijnen voor t+1	mei-00	
Indienen voorstel offerte t+1	aug-00	
overleg offertevoorstel t+1	sep-00	
inleveren definitieve offerte t+1	sep-00	dec-00
Ambtelijk voorstel verleningsbeschikking t+1	okt-00	jan-01
politiek vaststellen verleningsbeschikking t+1	dec-00	mrt-01
inleveren 1 ^e tussentijds verslag t	jul-01	
overleg met SSK over 1 ^e tussentijds verslag t	jul-01	
politiek vaststellen 1 ^e tussentijds verslag	okt-01	
inleveren 2 ^e tussentijds verslag t en financiële kengetallen t	feb-02	
overleg 2 ^e tussentijds verslag t	feb-02	
politiek vaststellen 2 ^e tussentijds verslag	nov-01	
overleg over richtlijnen jaarrekening en productieverantwoording t	dec-01	
inleveren jaarrekening, productieverantwoording en eindverslag t-1	apr-02	
overleg over jaarrekening en eindverslag t-1	mei-02	
Ambtelijk vaststellen jaarrekening en afrekening productsubsidie t-1	jun-02	
politiek vaststellen jaarrekening, en afrekening productsubsidie	aug-02	

Bron: Dossier gemeente Haarlem

De drie aanwezige dossierstukken zijn alle later ingeleverd of behandeld dan de daarvoor geplande termijn.

Omvang subsidie

In tabel B.29 is het bedrag opgenomen, dat de Raad in maart 2001 heeft toegekend aan de SSK op basis van het ingediende prestatieplan: € 256.386,-

Tabel B.29 Budgetsubsidie SSK op basis van prestatieplan in euro's

Omschrijving	Bedrag
Toekenning subsidie Sportsupport d.d. 14 mrt 2001	256.386

Bron: Dossier gemeente Haarlem

Inhoud prestatieplan

In het prestatieplan 2001 komen dezelfde categorieën van producten voor als in de plannen die daaraan vooraf gingen. Binnen de productcategorieën hebben zich een aantal wijzigingen voorgedaan. Zo zijn een aantal diensten op het terrein van breedtesport, de jeugdsportpas alsmede een beleidsvisie over sport toegevoegd. Voorts zijn de kosten, doelgroepen en beoogde deelnemersaantallen van de diverse diensten toegevoegd.

Oordeel gemeente over prestatieplan SSK 2001

Uit het raadsbesluit over het prestatieplan 2001 blijkt een zeer positief oordeel over de voorgenomen initiatieven in het kader van de breedtesport, omdat deze nauw aansluiten bij het OPH. De raadsstukken laten een negatief oordeel zien over de recreatieve activiteiten van de Stichting. Op voorstel van de gemeenteraad is het aandeel recreatieve activiteiten verminderd. In de plaats daarvan zijn de inspanningen verlegd naar ondersteunende activiteiten. Het opzetten van een Haarlems informatiesysteem over de sport is een voorbeeld van een dergelijke ondersteunende activiteit.

Tussentijdse rapportages

Het dossier bevat geen tussentijdse rapportages.

B8.4 Het dossier 2002 en verder

De prioriteit die de gemeente legt bij de doelgroep jeugdigen heeft in 2002 geleid tot het uitvoeren van een onderzoek naar het de bekendheid met en het bereik van sport onder jeugdigen en de toegankelijkheid van de sport voor de Haarlemse jeugd.

Ontwikkeling prestatieplannen

In 2002 en 2003 is de opstelling en vormgeving van het prestatieplan verder ontwikkeld. Binnen elk van de productcategorieën is een aantal concrete activiteiten of producten onderscheiden. Elk van de onderscheiden producten is voorzien van een doelstelling (in termen van een effect of een te bereiken doelgroep), een specificatie van de activiteit/ het product zodanig dat de activiteit meetbaar wordt, een omschrijving van de werkzaamheden die de SSK verricht binnen dit geheel en de kosten van SSK die daarmee gemoeid zijn. Een samenvattend financieel overzicht sluit het geheel af. In het totaaloverzicht wordt duidelijk welk deel van het subsidiebedrag budgetsubsidie betreft en welk deel van het bedrag projectsubsidies betreft (a fonds perdu).

B9 Stichting Haarlem Werkt

B9.1 Achtergrond

In 2000 werd aan de Stichting Haarlem Werkt het verzoek gedaan om ouderenadviseurs in de organisatie op te nemen. In dat jaar heeft de Stichting Haarlem Werkt zich bereid verklaard de salarisbetaling en financiële administratie van het bureau Ouderenadviseurs op zich te nemen.

B9.2 De dossiers 1996-2000

In juni 2000 is overeenstemming tussen de Stichting en de gemeente bereikt over de wijze waarop het bureau Ouderenadviseurs structureel deel uit kan maken van de Stichting Haarlem Werkt. Vervolgens werd in 2001 voor het eerst een prestatieplan opgesteld voor de ouderenadviseurs. In feite is dit geen 'echt' prestatieplan omdat het plan zich beperkt tot het berekenen van een gemiddeld aantal bemiddelingen (140 per jaar) per formatieplaats. Dit aantal is gebaseerd op landelijke ervaringscijfers (NIZW) en op geregistreerde werkgegevens van 1997-2000, geformuleerd in twee notities welke door stichting Haarlem Werkt aan B en W zijn aangeboden op 16 oktober 2000:

- Het ene loket bij de andere thuis, verantwoording over het werk in de jaren 1997-2000
- Wat zou hier nodig zijn als dit mijn vader was..... achtergronden functie ouderenadviseurs en werkwijze ouderenadviseurs in de periode 1992-2000.

Subsidiestromen

De Stichting Haarlem Werkt ontvangt van verschillende afdelingen binnen de sector Publieksdienst van de gemeente Haarlem subsidie: van de afdelingen Sociale zaken, Zorg en voorzieningen en het Bureau Veiligheid. Daarnaast ontvangt men voor specifieke projecten subsidie uit het OntwikkelingsProgramma Haarlem. Alleen de ouderenadviseurs worden op basis van een prestatieplan gesubsidieerd.

B9.3 Het dossier 2001

In tabel B.30 is het bedrag opgenomen, dat de Stichting Haarlem Werkt ontvangt als subsidie op basis van het prestatieplan.

Tabel B.30 Budgetsubsidie Haarlem Werkt op basis van prestatieplan in euro's

Omschrijving	Bedrag
Toekenning subsidie ouderenadviseurs d.d. 15 mei 2001	208.737

Bron: Dossier gemeente. Legenda: Alle guldensbedragen zijn omgerekend in euro's.

In tabel B.31 is schematisch weergegeven welke informatie in het dossier van de gemeente met betrekking tot de prestatieplannen aanwezig is.

Tabel B.31 Schematisch overzicht informatie prestatieplannen 2001

Omschrijving	Datum
Prestatieplan bureau ouderenadviseurs 2001	22 december 2000
B&W besluit toekenning subsidie ouderenadviseurs	27 februari 2001
Brief gemeente inzake toekenning subsidie ouderenadviseurs	15 mei 2001

Bron: Dossier gemeente Haarlem

Zoals blijkt uit tabel B.31 is het concept prestatieplan tijdig beschikbaar. Het besluit inzake de toekenning van de subsidies wordt ook tijdig, in februari 2001 genomen. Alle overige informatie, zoals tussenrapportages, het jaarverslag 2001 en de correspondentie met de gemeente over de inhoud van de prestatieplannen, is niet opgenomen in het dossier. Op basis van het dossier kan dus niet worden vastgesteld of er sprake is van bijsturen tijdens het proces. Ook hebben we op basis van het dossier niet kunnen vaststellen of de gemeente actie heeft ondernomen om de noodzakelijke informatie te verkrijgen.

Het dossier van de gemeente over 2001 is onvolledig. Zo bevat het geen informatie over het oordeel van de gemeente inzake het prestatieplan. Tussentijdse rapportages en gespreksverslagen ontbreken eveneens. De Stichting Haarlem Werkt geeft aan, dat er wel gesprekken met de desbetreffende ambtenaren hebben plaatsgevonden, maar dat hier geen verslagen van zijn.

Over 2001 is nog geen verleningsbeschikking afgegeven. Ook wacht de Stichting nog op antwoord van de gemeente op het verzoek van de stichting inzake wachtgeldreserves. Over 2002 is evenmin een subsidiebeschikking afgegeven. De gemeente heeft de Stichting niet gevraagd een voortgangsrapportage op te stellen over de uitvoering van het prestatieplan gedurende het jaar (noch over 2001 noch over latere jaren). Het contact met de gemeente met betrekking tot de ouderenadviseurs is niet versnipperd, alle aanvragen lopen via de afd. Zorg en Voorzieningen, sector Publieksdienst. Het contact is momenteel oppervlakkig, maar dat is in het verleden niet altijd zo geweest. Het vermoeden bestaat bij de Stichting Haarlem Werkt, dat de vele personeelwisselingen op de afdeling hiervan de oorzaak kunnen zijn, mensen moeten zich eerst weer inwerken. Contacten met betrekking tot alle activiteiten van de Stichting Haarlem Werkt zijn wel versnipperd, maar dit heeft geen betrekking op de Ouderenadviseurs. Het is wel zo, dat verschillende afdelingen binnen de gemeente verschillende formats hanteren. Aangezien Haarlem Werkt, naast de ouderenadviseurs, verschillende activiteiten uitvoeren, heeft Haarlem Werkt met verschillende formats te maken.

De instelling geeft aan dat de inhoudelijke sturing van de gemeente op het prestatieplan ontbreekt. Dit heeft diverse oorzaken. Een daarvan is, dat de gemeente geen duidelijke keuzes maakt. Vragen als 'welke beleidsdoelen wil men realiseren en waar liggen de prioriteiten?' worden niet vooraf beantwoord. Hierdoor kunnen geen duidelijke

lijke afspraken worden gemaakt waardoor de resultaten moeilijker te beoordelen zijn. Ook de stadsdeelanalyses, die een belangrijke rol hebben in de productfinanciering helpen niet om deze keuzes te maken. De behoefte aan ouderenadviseurs is niet uit de stadsdeelanalyse op te maken, de functie is dan ook een stedelijke functie, met locaties in verschillende stadsdelen. Het prestatieplan Ouderenadviseurs valt onder de afdeling Zorg en Voorzieningen, sector Publieksdienst, terwijl de stadsdeelanalyses een product zijn van de afdeling Welzijn, sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Kennelijk worden er onderling geen afspraken over de inhoud van de stadsdeelanalyses. Organisaties zoals Haarlem Werkt, worden dan wel op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de analyses, maar kunnen vooraf niet aangeven wat voor hen belangrijk is om mee te nemen in die analyses.

Sinds de invoering van het sectormodel in de gemeente Haarlem zijn beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taken samengevoegd in één sector. Vanaf dat moment zijn subsidietaken toegevoegd aan de beleidsafdeling. Omdat de subsidietaken maar een zeer klein aandeel van de werkzaamheden van de afdeling omvatten, dreigen de technische onderdelen van het traject (termijnen in de gaten houden) onder te sneeuwen. De besluitvorming over de subsidie is altijd te laat en de betalingen aan de instellingen zijn nooit tijdig. De laatste jaren ondervindt de gesubsidieerde instelling van de beleidsafdeling weinig aandacht voor subsidiebeleid. Het begrip activiteitenplan is ingeruild voor het begrip prestatieplan zonder wijziging van de inhoud.

Ook is voor de gesubsidieerde instelling de taakverdeling tussen financiën en de beleidsafdeling onduidelijk. Het verstrekken van de overeengekomen subsidies of de bevoorschotting vindt daardoor systematisch niet tijdig plaats. Met het verdwijnen van de financieel consultant moeten de beleidsmedewerkers een aantal administratieve handelingen zelf verrichten (beschikking en betalingsopdrachten). Ook het (mede) opstellen van onderdelen van de begroting behoort nu tot het takenpakket van de beleidsambtenaren. Dit vereist andere competenties dan visieontwikkeling op beleidsinhoudelijk terrein. Dit lijkt moeilijk te combineren met de competenties die nodig is voor het op correcte wijze afhandelen van een subsidietraject.

Inhoud prestatieplan

Het prestatieplan van de Stichting Haarlem Werkt heeft betrekking op het onderdeel Ouderenadviseurs. De ouderenadviseur is een betrekkelijk nieuwe functie met als belangrijkste kenmerk dat de oudere integraal op alle levensgebieden geadviseerd en zonodig begeleid wordt. Het prestatieplan vertaalt de beschikbare formatie (3,5 formatieplaatsen in 2001) in aantal bemiddelingen. Het uitgangspunt is dat per formatieplaats 140 klanten per jaar bemiddeld kunnen worden. Het prestatieplan maakt daarbij geen onderscheid tussen aard en complexiteit van de bemiddelingen. Het prestatieplan vertaalt de prestaties niet in geld. Een kwalitatieve beschrijving van de prestaties ontbreekt in het prestatieplan, deze is wel opgenomen in de notitie inzake achtergrond en werkwijze Ouderenadviseurs 1992-2000. Het budget bevat uitsluitend een afkoopsom per formatieplaats. Deze afkoopsom betreft salaris, coördinatie en overige kosten. De gemeente

financiert, zo blijkt uit de toekenning van 15 mei 2001 voor de hele formatie 140 bemiddelingen per formatieplaats.

In het dossier is geen informatie opgenomen over het oordeel van de gemeente inzake het prestatieplan van de Stichting Haarlem Werkt. Dat is opmerkelijk, omdat het prestatieplan vele vragen onbeantwoord laat. Het prestatieplan 2001 is eigenlijk geen prestatieplan, maar meer een exploitatiebegroting. Deze exploitatie wordt door de gemeente gesubsidieerd. Inmiddels is de Stichting Haarlem Werkt op eigen initiatief tarieven gaan berekenen per product. Er zijn meerdere mogelijkheden om de producten te definiëren. Men kan voor de ouderenadviseurs verschillende producten onderscheiden zoals bijvoorbeeld:

- Informatie/advies
- Informatie/advies MBO niveau
- Bemiddelingstraject naar wonen, welzijn, financiën, zorg
- Begeleidingstraject bij sprake van complexe problematiek

De tijdsbesteding en uurtarieven verschillen per product. De Stichting heeft deze systematiek dit jaar opgezet. Momenteel wordt een nieuw informatiesysteem geïmplementeerd, dat het werken met deze systematiek kan ondersteunen.

B9.4 Het dossier 2002 en verder

Het prestatieplan 2002 betreft uitsluitend de ouderenadviseurs en is bijna identiek aan het prestatieplan 2001. Ook hier is sprake van een vertaling van de beschikbare formatie in aantal bemiddelingen. Het uitgangspunt is dat per formatieplaats 140 klanten per jaar bemiddeld kunnen worden. Het prestatieplan maakt daarbij geen onderscheid tussen aard en complexiteit van de bemiddelingen. Het prestatieplan vertaalt de prestaties niet in geld. Een kwalitatieve beschrijving van de prestaties ontbreekt eveneens in het prestatieplan, deze is opgenomen in de notitie 'achtergrond en werkwijze Ouderenadviseurs 1992-2000'. Het budget bevat uitsluitend de afkoopsom per formatieplaats. Het prestatieplan 2003 gaat iets meer in op de functie en noodzaak van de ouderenadviseur. Toch geldt ook voor het prestatieplan 2003, dat uitsluitend sprake is van een vertaling van de beschikbare formatie in aantal bemiddelingen.

De Stichting Haarlem Werkt wil graag met een systeem van contractfinanciering gaan werken. Het huidige prestatieplan werkt niet goed. Men krijgt een jaarlijkse verhoging die niet in overeenstemming is met de werkelijke kostenstijging. Dit maakt het onmogelijk om een buffer op te bouwen. Het bedrijfsvoeringsrisico ligt daarmee geheel bij de gesubsidieerde organisatie. Daar komt nog bij dat de ontwikkelingsfunctie nu niet expliciet wordt gefinancierd. Het zou wenselijk zijn om de tarieven zo vast te stellen, dat er voldoende geld beschikbaar komt om deze functie in de organisatie uit te voeren. Tot nu toe hebben er geen inhoudelijke gesprekken met de gemeente plaatsgevonden over of en hoe productsubsidie bij Haarlem Werkt zal worden ingevoerd. Hoewel men een voorstander is van

productsubsiëring, ziet men bij Haarlem Werkt ook de grenzen aan maatschappelijk ondernemerschap en aan de mogelijkheden gesubsidieerde organisaties om te vormen tot een marktgerichte organisaties. Voorkomen moet worden, dat de sociale infrastructuur die met publieke middelen is opgebouwd wordt opgeheven als er bezuinigingen moeten worden doorgevoerd. Ook zijn er grenzen aan de mogelijkheden om gesubsidieerde instellingen met elkaar te laten concurreren.

B10 Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem

B10.1 Achtergrond

In de jaren 1999-2000 heeft de Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem een discussie met de gemeente gevoerd over de vaste en de variabele kosten. De Stichting stelde zich op het standpunt, dat de vaste kosten onafhankelijk zijn van de geleverde prestaties. In het belang van de continuïteit van de bedrijfsvoering wil men zekerheid hebben over de financiering van deze kosten. Hierover zijn afspraken met de gemeente gemaakt. In 2001 werd voor het eerst door de Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem een prestatieplan opgesteld. Sinds de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet is het opstellen van een prestatieplan eenvoudiger geworden. De oude wet maakte uitgebreid onderscheid tussen diverse soorten cliënten. In de nieuwe wet wordt per nieuwe cliënt gerekend met een vast aantal uren en een vast bedrag.

Inhoud prestatieplan

Met ingang van 1 januari 2001 bestaat de subsidieverlening aan de Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem uit drie componenten: variabele kosten, vaste kosten en activiteiten kosten. De variabele kosten hebben betrekking op de begeleiding en bestaan uit personeelslasten, kosten van vrijwilligers en stagiairs. De vaste kosten bestaan uit kosten voor huisvesting, organisatiekosten en de kosten van het overheadpersoneel. Deze kosten zijn onafhankelijk van het aantal cliënten in begeleiding. De activiteitenkosten hebben betrekking op de kosten van sociaal-culturele activiteiten van cliënten en zijn afhankelijk van het soort activiteiten en het aantal cliënten. Uit het dossier blijkt, dat er voor de realisatie over 2001 afspraken zijn gemaakt. Mocht het subsidiebedrag substantieel lager uitvallen dan in 2000, dan is de afspraak dat de Stichting Vluchtelingenwerk een afbouwende gewenningstoelage wordt toegekend.

B10.2 Het dossier 2001

Het huidige vreemdelingenbeleid is binnen de gemeente Haarlem versnipperd over diverse afdelingen en sectoren. De opvang van nieuwkomers doet de gemeente zelf, maar de Stichting vluchtelingenwerk doet voor nieuwe statushouders hetzelfde werk voor een andere doelgroep.

Er is een gemeentelijke nota 'van Asielzoeker tot Haarlemse burger'. Deze nota is wel door B&W geaccordeerd, maar is volgens de ambtelijke respondent nooit in de Raad behandeld wegens drukte rond de vorige verkiezingen. Op ambtelijk niveau wordt de nota wel gehanteerd als richtsnoer. Voorts geeft het collegeprogramma, onderdeel de zorgzame samenleving richting aan de noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers.

De afrekeningen over 2001 en 2002 moeten nog plaatshebben. Zowel bij de Stichting als bij de gemeente wordt het dossier bemand

door nieuwe medewerkers, die de recente gebeurtenissen en de historie nog niet goed in beeld hebben.

Invoering prestatieplan

Na het Raadsbesluit over de veranderde subsidieverordening volgde een lange periode van onderhandelingen met de Stichting Vluchtelingenwerk over de verhouding vast-variabel (= instellingssubsidie - budgetsubsidie). Op dit moment ligt deze verhouding op 60% vast en 40% variabel. De systematiek van prestatieplannen zou per 1 januari 2000 ingaan, maar dat is niet gebeurd. De nieuwe systematiek is voor het eerst in 2001 ingevoerd. Voor 2001 heeft de gemeente de volgende producten genoemd:

- maatschappelijke begeleiding gedurende het inburgeringsproces (hooguit 2 jaar)
- huisvestingstaken (het beheer van de woningen, en het bieden van woonbegeleiding aan ex-VVT-ers)
- activiteiten

De producten hebben verschillende doelgroepen. Maatschappelijke begeleiding is voor statushouders, woonbegeleiding is voor statushouders en tijdelijke verblijfsvergunningen en de activiteiten zijn bestemd voor beide doelgroepen. Vluchtelingenwerk wil zelf meer onderscheid naar doelgroepen aanbrenge, maar de gemeente ervaart dat niet als functioneel.

De komst van nieuwe vluchtelingen is goed voorspelbaar, omdat de stichting contacten onderhoudt met het AZC-Haarlem. Op de dag dat de statushouder het AZC verlaat staat de stichting de vluchteling bij het station op te wachten en begint de begeleiding. De Stichting Vluchtelingenwerk heeft een workload van circa 60 nieuwkomers per jaar. Gegeven dit geringe aantal gebruikers is de stichting Vluchtelingenwerk volgens de ambtelijke respondent een erg dure voorziening. Sedert de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in 2001 is een aantal taken komen te vervallen. De Stichting Vluchtelingenwerk ervaart dit anders. Men kan niet sturen op de instroom (hangt bijvoorbeeld samen met het feit dat het aantal vrijkomende woningen achterblijft). De consequentie hiervan is, dat door de lagere instroom ook minder prestaties zijn te leveren. Hierover is wel overleg met de gemeente (en intentie-afspraken). Het is echter niet mogelijk met de gemeente meerjarenafspraken te maken. Dat is wel geprobeerd door de Stichting Vluchtelingenwerk.

De Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem is te vreden over de prestatieplannen. De plannen werken goed. Intern heeft de invoering van het prestatieplan tot meer bewustwording geleid over de efficiency en de effectiviteit van het eigen handelen. De invoering van een nieuw informatiesysteem (Diagram) en de invoering van het fasenmodel voor cliënten hebben samen met de invoering van de prestatieplannen bijgedragen aan een verbetering van de interne bedrijfsvoering.

Er is echter een ander probleem, dat het vertrouwen van de Stichting Vluchtelingenwerk in de gemeente aantast. In juni 2001 kwam in de Raad aan de orde, dat de subsidie voor vluchtelingenwerk zou moe-

ten worden gehalveerd. Dit is echter niet tot uitdrukking gekomen in een formeel en bekrachtigd raadsbesluit. Toch komt deze bezuiniging in de gesprekken met de gemeente steeds terug. Het is nog steeds actueel. Deze 'dreiging' leidt tot veel onrust binnen de stichting en kan het prestatieplan uithollen. De verzwaring van het werk neemt hierdoor toe. De werkverzwaring neemt toch al toe doordat de aard van het werk verandert. Immers, het beleid is veel meer gericht op terugmoeten, niet op blijven.

Nadelen huidige subsidiesystematiek

De planning en control-cyclus is niet duidelijk en in ieder geval niet afgestemd op bijsturing. De subsidiebeschikkingen en voortgangsrapportages zijn veel te laat beschikbaar om bijsturing mogelijk te maken. Proactief reageren is in het geheel niet mogelijk. Volgens de Stichting verleent de gemeente de subsidie niet tijdig. De Stichting meent dat er op dit moment een groot gat is tussen het aanbod van de Stichting en de vraag van de gemeente. Dit is niet op korte termijn oplosbaar, omdat er een grote achterstand in de afwikkeling van subsidieverstrekingen gedurende de afgelopen jaren is ontstaan. Zo is de Stichting nog steeds niet in staat om verslag te doen over de realisaties van de afgesproken prestaties. Volgens de Stichting komt dit door administratieve problemen. Op dit moment is in het geheel niet te beoordelen of de Stichting de prestatieafspraken nakomt. De Stichting kan hierover niet rapporteren en een controle op de geleverde prestaties is niet geregeld.

De subsidiegever beschouwt de relatie met de Stichting als die van opdrachtgever en opdrachtnemer. Het door de Stichting ervaren gat tussen aanbod en vraag is voor de gemeente derhalve niet relevant. Volgens de sector Publieksdienst formuleert de gemeente als opdrachtgever de vraag. Wanneer de Stichting een ander aanbod heeft moet de Stichting zelf zoeken naar alternatieve mogelijkheden, aldus de gemeentelijke vertegenwoordiger.

Voor de afdeling SoZaWe van de gemeente Haarlem is de Stichting Vluchtelingenwerk de enige organisatie waarmee de afdeling een subsidierelatie heeft. Er is daarom (te) weinig aandacht voor het mede ontwikkelen van de subsidiesystematiek en (te) weinig financiële en juridische deskundigheid in huis om op professionele wijze het subsidietraject te doorlopen. Er is volgens onze gemeentelijke gesprekspartner geen intern overleg over het gemeentelijke subsidiebeleid.

B10.3 Het dossier 2002 en verder

Voor de toekomst vindt de gemeente Haarlem het wenselijk om meer aansluiting te zoeken in de richting van inkoopcontracten zoals bij reïntegratietrajecten. Die systematiek is helder en transparant. Vooral de huidige mix van vast en variabel is erg verwarrend. Omdat de zaken niet goed zijn geregeld in het verleden (achterstanden bij de verwerking) is het ook moeilijk om vooruit te komen.

Bij het totstandkomen van de huidige prestatieplannen weegt het belang van de instelling zwaar mee. Het instellingenbelang is bepalend

voor de inhoud van het contract en niet de gemeente. Bij inkoopcontracten ligt het belang meer bij de gemeente. De flexibiliteit van de gesubsidieerde instelling is niet groot en er is ook geen zicht op verbetering. De gemengde subsidie is erg versluisend. De invoering van productsubsiëring is nog niet onderwerp van gesprek geweest met de gemeente. Het hoofdproduct van de Stichting Vluchtelingenwerk is maatschappelijke begeleiding. In de gemeente Haarlem zijn geen andere instellingen die dit product aan de doelgroep vluchtelingen aanbieden. Bij de doelgroepen migranten en oudkomers zijn wel concurrenten. Overigens wordt er met de gemeente ook niet gesproken over de inhoud van het product maatschappelijke begeleiding. Bij Vluchtelingenwerk leeft tevens de zorg, dat productsubsiëring zal leiden tot verdergaande eisen aan de registratie (op persoonsniveau) waardoor de stichting vreest dat haar onafhankelijkheid in het geding zal komen. Ook bestaat er zorg bij de Stichting Vluchtelingenwerk, dat productsubsiëring leidt tot extra administratieve handelingen (meer registraties). Voor medewerkers en vrijwilligers is dat niet erg stimulerend (men wil mensen helpen, geen administratieve handelingen uitvoeren).

In het verleden werd door de Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem gemopperd over de wijze van overleg met de gemeente. Dit hing samen met de bezuinigingsaankondiging van de gemeente en de achterstanden bij de gemeente (begin 2002 werd de verleningsbeschikking over het subsidiejaar 1999 afgegeven). Sinds 2002 is deze werkwijze echter verbeterd. Er vindt nu ook regelmatig overleg met de gemeente plaats. Over de voortgangsrapportages naar aanleiding van het prestatieplan vindt geen inhoudelijk gesprek plaats. De gemeente neemt de rapportage in ontvangst en daar blijft het bij. Er wordt noch positief noch negatief op gereageerd. Vluchtelingenwerk interpreteert dit echter positief: deze reactie wijst erop, dat de gemeente geen negatieve opmerkingen heeft over de voortgang van de prestatieplannen.

Van inhoudelijk overleg tussen de gemeente en de diverse organisaties die zich bezighouden met vluchtelingenwerk (zoals het GON en het ROC) is echter geen sprake. Het is een lang gekoesterde wens van de Stichting Vluchtelingenwerk, dat dit in de toekomst wel kan plaatsvinden. Men zou graag inhoudelijk overleg willen hebben over de inhoud van het product maatschappelijke begeleiding.

Op dit moment moet Vluchtelingenwerk sterk zelf zoeken naar alternatieve mogelijkheden om de eigen expertise breder in te zetten. De wens is, dat de gemeente hierin een wat actievere houding in zou nemen en Vluchtelingenwerk ook wijst op deze mogelijkheden.

B11 Andere Haarlemse financieringsvormen

B11.1 Inleiding

Binnen de gemeente Haarlem wordt met name gewerkt met prestatieplannen bij welzijnsorganisaties. Om de werking van prestatieplannen te kunnen beoordelen kan een blik op andere gemeentelijke financieringsvormen leerzaam zijn. De beste kenmerken van de verschillende financieringsvormen kunnen worden benut om de systematiek van budgetsubsidie op basis van prestatieplannen verder te verbeteren. In overleg met de Rekenkamercommissie zijn voor deze vergelijking drie instellingen geselecteerd, één op het gebied van onderwijs, één op het gebied van arbeid en de laatste op het gebied van wonen. In dit hoofdstuk beschrijven we deze drie instellingen, uitgaande van bij voorkeur het jaar 2001.

B11.2 Volwasseneneducatie (Nova College)

Korte beschrijving volwasseneneducatie en het Nova College

Volwasseneneducatie is gericht op het voorkomen van onderwijsachterstanden bij volwassenen. De gemeente Haarlem onderhandelt, namens de gemeenten in Zuid-Kennemerland, met uitvoerende instellingen over prijs, kwaliteit en levertijd en de randvoorwaarden waaronder het aanbod zal worden uitgevoerd (de onderhandelingen worden gedaan over volwasseneneducatie en inburgering tegelijk). De onderhandelingen over volwasseneneducatie zijn gevoerd met het Nova college tegen de achtergrond van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Eén van de centrale doelstellingen van de WEB is versterking van de kwaliteit van de educatie en het beroepsonderwijs. Daarnaast is de wet bedoeld om meer samenhang te brengen in de verschillende vormen van onderwijs binnen de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. De WEB moet leiden tot een stelsel dat deelnemers van zeer diverse pluimage opvangt met op de persoon toegesneden opleidingen.

*Onderhandelen over prijs /
kwaliteit*

Het Regionaal Opleidingen Centrum Nova College verzorgt beroepsopleidingen, basiseducatie, voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en taalcursussen voor anderstaligen (taalschool) in het gebied IJmond, Haarlem en Haarlemmermeer/Amstelveen. Er is keuze uit ruim 200 opleidingen in de richtingen Techniek, Economie, Zorg & Welzijn en Educatie. Deze opleidingen worden op verschillende niveaus en in twee leerwegen aangeboden. De aangeboden richtingen op het gebied van volwasseneneducatie betreffen het Vavo, mavo, havo, vwo voor volwassenen en basiseducatie Taalschool / taalcursussen voor anderstaligen. De basiseducatie is bestemd voor laagopgeleide volwassenen vanaf 18 jaar, die de Nederlandse taal mondeling voldoende beheersen om de lessen te kunnen volgen. Bij de Basiseducatie ligt het accent op inhalen van gemiste kansen in het (onderwijs)verleden van de cursist en opfrissen van weggezakte kennis en vaardigheden. De Taalschool is bestemd voor anderstalige volwassenen vanaf 18 jaar; zowel Nieuwkomers als mensen die al langer in Nederland zijn en nog onvoldoende Nederlands beheersen.

Bij de Taalschool ligt de nadruk op Nederlands als Tweede Taal en introductie in de Nederlandse samenleving.

Gang van zaken en besluitvorming omtrent financiering

Op basis van een telefonisch gesprek met de verantwoordelijke beleidsmedewerker van de gemeente Haarlem, kan de volgende gang van zaken en besluitvorming omtrent financiering worden geschetst.

De gemeente stelt een beleidsplan op voor volwasseneneducatie en inburgering tesamen. Er wordt bekeken wat de stand van zaken is t.o.v. het vorige jaar en wat daaraan veranderd moet worden. Vervolgens wordt een inschatting gemaakt van het aantal deelnemers voor volwasseneneducatie, uitgesplitst naar doelgroepen en wordt het aanbod vastgesteld. Dan vindt er overleg plaats met alle ambtenaren uit de regio. Na akkoord van de ambtenaren, komen alle wethouders uit de regio bijeen. Als zij ook akkoord gaan, dan vormt dit plan de basis van de onderhandelingen met het Nova college (op basis van prijs / kwaliteit), natuurlijk nadat de reacties van voorgaande overleggrondes verwerkt en aangevuld zijn op het beleidsplan. Vervolgens vindt er een bespreking met de ambtenaren en de wethouders gezamenlijk plaats, waarbij iedere gemeente voor zich een beleidsplan vaststelt. De beleidsmedewerker stelt de overeenkomsten op tussen Nova college, Regionaal Bureau Onderwijs (=RBO) en de gemeenten in Zuid-Kennemerland (Haarlem is leidinggevende gemeente in dit samenwerkingsverband van zes gemeenten in de regio).

Start met de inschatting van het aantal deelnemers

Gemeente Haarlem heeft de leiding in het samenwerkingsverband richting het Nova College

De besluitvorming betreffende het wel of niet toekennen van financiering richting het Nova college vindt in principe plaats o.b.v. prijs / kwaliteit verhouding. De bij de onderhandelingen betrokken partijen zijn de beleidsmedewerker vanuit de gemeenten Haarlem, drie van de 16 units van het Nova college (namelijk unit educatie, unit centrum en unit vakopleiding vakopleiding) en het RBO. Als er na onderhandeling over prijs en kwaliteit overeenstemming is, wordt er een overeenkomst naar burgerlijk recht afgesloten met de instelling (dus geen subsidie in de zin van het woord).

Productovereenkomst

De gemeenten in de omgeving van Haarlem behorend tot de regio Zuid Kennemerland, vertegenwoordigd door de gemeente Haarlem, zijn een productovereenkomst aangegaan met het Nova college op het gebied van volwasseneneducatie (2001). Dit vindt op regionaal niveau plaats om aan te sluiten bij de onderwijsinfrastructuur, het onderwijsaanbod en het logistieke proces van de volwasseneneducatie. Het Nova college zal volgens deze overeenkomst zorgdragen voor de uitvoering van de volwasseneneducatie.

De productovereenkomst tussen de gemeenten en het ROC Nova college is een overeenkomst van een jaar, lopend van 1 januari 2001 tot 31 december 2001. De toelatingseisen / voorwaarden voor deelnemers zijn leeftijdsgebonden (18 jaar en ouder) en worden bepaald door het feit of zij maatschappelijk of professioneel in een achterstandssituatie verkeren. Per productgroep (Mavo, Havo en VWO en

Educatie anderstaligen) zijn bepaalde uitzonderingen op deze toelatingseis van kracht.

Het Nova college levert aan de gemeente Haarlem educatieve activiteiten. Van realisering van een educatieve activiteit door de deelnemer is sprake als voldaan is aan één van de volgende voorwaarden:

- doorstroom naar het volgende leerjaar mavo, havo en vwo;
- het hebben afgelegd van een erkend examen, certificaat of toets;
- bij afwezigheid van een erkend examen, certificaat of toets een tussen opdrachtgever en opdrachtnemer overeengekomen resultaat;
- bij het ontbreken van bovenstaande punten: minimale aanwezigheid van de deelnemer van 80% van het aantal overeengekomen klokuren educatie.

*Afrekening o.b.v. product-
eenheid, namelijk klokuur
educatie*

Bij afname en afrekening van educatieve activiteiten geldt als producteenheid een klokuur educatie, is gelijk aan een docentlesuur per groep van 60 minuten. Dit klokuur educatie is dus de bekostigingsgrondslag. De prestatie die het Nova college moet leveren als verantwoording van de ontvangen financiering betreft het daadwerkelijk verzorgen van educatieve activiteiten, uitgewerkt in specifieke producten(groepen) (zoals Mavo, Havo en VWO en Educatie anderstaligen) bestemd voor specifieke doelgroepen (prioritaire, geormerkte en algemene doelgroepen). Van belang is om er voor te zorgen, dat alle vastgestelde 'producten' daadwerkelijk gegeven kunnen worden en alle deelnemers daadwerkelijk deelnemen (blijkend uit doorstroom, voldoende resultaat, het nakomen van een gemaakte afspraak of ten minste 80% aanwezigheid). Op het moment dat hieraan niet voldaan wordt, doordat bijvoorbeeld niet alle klokuren gegeven zijn of een deel van de deelnemers vrijwel nooit is gekomen, wordt het Nova college daarop financieel gekort.

Uit de productovereenkomst blijkt dat er verantwoording plaatsvindt van het Nova college richting de gemeenten, waaronder de gemeente Haarlem, en van de gemeenten richting de rijksoverheid. Ter verantwoording wordt een jaarrapportage opgesteld met als doel het verschaffen van inzicht in deelnemers, resultaten en klokuren educatie. Er wordt een kwartaalrapportage opgesteld met als doel het verschaffen van inzicht in het product, de deelnemers en de klokuren educatie.

Financiering vanuit het Rijk

Uit de Nota Overeenkomsten Educatie 2001 blijkt dat er voor volwasseneneducatie één Rijksbijdrage is, die door de gemeente op basis van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) aan de instellingen worden doorgegeven. Voor de rijksbijdragen in het kader van de WEB gold een verplichte inkoop bij het ROC (2001), die in 2002 op de agenda stond voor afschaffing. Vanwege de politieke situatie in Nederland (geen kabinet) is hierover nog geen beslissing gevallen en is er nog steeds sprake van verplichte inkoop bij het ROC.

Verplichte inkoop bij het ROC

De gemeenten in Zuid-Kennemerland ontvangen een rijksbijdrage voor het inkopen van volwasseneneducatie, voor het bestrijden van

onderwijsachterstanden bij volwassenen, ter hoogte van € 259.031 (= f 4.978.249,-).

Daarnaast krijgt het Nova college ook nog andere rijksbijdragen, namelijk:

- voor de educatieve inburgering van nieuwkomers € 1.144.273;
- voor de uitvoering van het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt, € 113.445.

Deze rijksbijdragen voor heel Zuid-Kennemerland worden vervolgens uitgesplitst naar de verschillende gemeenten. Het aandeel van de gemeente Haarlem in de drie rijksbijdragen is verreweg het grootst.

Financieringsstromen richting het Nova college

Uit dezelfde Nota blijkt dat het Nova College € 3.481.835 ontvangt aan financiële middelen (2001). Het aandeel van de gemeente Haarlem aan de financiering van het Nova college is € 2.773.640. Het Haarlemse aandeel in de financiering van de volwasseneneducatie van het Nova college, is € 1.834.645.

Uit de begroting van 2002 van de gemeente Haarlem blijken de volgende bedragen voor 2001 betreffende Volwasseneneducatie, Nova College: 2.132.100 euro (begroting 2001). Uit de rekening van 2000 blijkt een bedrag van 2.266.069 euro voor Volwasseneneducatie en in de begroting van 2002 is een bedrag van 2.258.900 euro opgenomen.

De bedragen voor Volwasseneneducatie, Nova College (2001) voor de gemeente Haarlem volgens de Nota Overeenkomsten Educatie 2001 (1.834.645 euro) en volgens de begroting van de gemeente Haarlem (2.132.100 euro) lijken niet geheel overeen te komen. Een ander verschil in bedragen geldt voor de begrote bedragen voor 2002 betreffende volwasseneneducatie en inburgering; de beleidsmedewerker noemt een bedrag van 4.500.000 euro, terwijl uit de begroting van 2002 blijkt dat dit een bedrag is van 3.135.600 euro.

Aanwending en verantwoording financiën en prestaties

Situatie voor 2002

Uit de stukken van 2001 blijkt dat er een jaarrapportage en een kwartaalrapportage wordt opgesteld, om de opdrachtgevers inzicht te verschaffen in de realisatie van de afgesproken educatieve activiteiten. In het jaarrapport wordt gerapporteerd op basis van volgende kengetallen (per gemeente / samenwerkingsverband en per doelgroep / product):

- het aantal deelnemers instroom (totaal en naar leeftijdsopbouw);
- het aantal deelnemers uitvallers;
- het aantal deelnemers-studerend;
- het aantal deelnemers-uitstroom;
- behaalde resultaten van deelnemers-uitstroom;
- het aantal gerealiseerde klokuren educatie (per product / per productgroep en totaal).

In het kwartaalrapport wordt gerapporteerd op basis van volgende kentallen (per product):

- het aantal deelnemers instroom;
- groepsgrootte;
- startdatum product;
- (geplande) einddatum product;
- gepland aantal klokuren lopend kalenderjaar.

Indien door het ROC Nova college minder klokuren worden gerealiseerd dan het aantal overeengekomen klokuren worden de middelen van de niet-gerealiseerde klokuren educatie door de opdrachtgever toegevoegd aan de rijksbijdragen educatie voor het eerstkomende kalenderjaar.

Situatie vanaf 2002

Uit het telefonische gesprek met de beleidsmedewerker van de gemeente Haarlem blijkt dat met ingang van 2002 is overgestapt van input- naar input-outputfinanciering op basis van prestatieplannen, waarvoor de directie van het Nova College zelf het initiatief heeft genomen. Het Nova College heeft een rapportageverplichting (zie eerder) en moet een accountantsverklaring overleggen. Verantwoording en afrekening vindt plaats op basis van producten, zoals het aanbod en het tarief / bedrag per deelnemer. Er is vanuit de gemeente een productcatalogus opgesteld met daarin producten die het Nova College mag verzorgen. Er wordt een aantal eisen gesteld waaraan voldaan moet worden, wil het Nova college het bedrag per deelnemer ontvangen. Dit betreffen eisen t.a.v. overgaan naar een volgend leerjaar, een voldoende resultaat behalen, opkomstplicht van 80%, het voorrang geven aan deelnemers uit één van de zes samenwerkende gemeenten, voorkeur geven aan prioritaire doelgroepen boven andere doelgroepen etc.

2002: overstap van input- naar input-outputfinanciering

Met ingang van 2003 moet echt verantwoording afgelegd worden over de besteding van de financiering. Aan het eind van het jaar wordt er door de accountant gekeken naar het aantal deelnemers en het geleverde aanbod. Op basis daarvan vindt een eindafrekening met het Nova college plaats op basis van een vast bedrag per deelnemer.

Opdrachtgever-opdrachtnemer relatie

De relatie tussen de gemeente Haarlem en het Nova college is te kenschetsen als de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het Nova college verzorgt de uitvoering van de volwasseneneducatie voor (o.a.) de gemeente Haarlem.

Opgemerkt moet worden, dat er van concurrentie slechts in beperkte zin sprake zou kunnen zijn. Er is alleen concurrentie op de markt van volwasseneneducatie mogelijk als de gemeente Haarlem zou willen overwegen om uitvoerders van volwasseneneducatie verder uit de regio te selecteren (bijvoorbeeld Horizon college, ROC voor Noord-Kennemerland en West-Friesland of ROC Amsterdam). Echter, zoals al eerder aangegeven, er is sprake van gedwongen winkelnering (er moet afgenomen worden bij een ROC). Dus, hoewel onderhande-

lingen tussen de gemeente en het Nova College in principe plaats zou moeten vinden op basis van prijs en kwaliteit, gebeurt dit maar ten dele. Het feit dat er in principe geen concurrentie is, kan het risico met zich meebrengen, dat er weinig prikkels zijn om doelmatig(er) te werken.

Gedwongen winkelnering kan zorgen voor weinig prikkels om doelmatig te werken

De beleidsmedewerker van de gemeente Haarlem geeft aan dat er idealiter onderhandelingen plaats zouden moeten vinden met een aanbieder van educatie o.b.v. inhoud, prijs en kwaliteit. Concurrentie zou een positief effect hebben, namelijk op de tarieven en de kwaliteit van de door het Nova college geleverde educatieve activiteiten. In het geval van afschaffing van de gedwongen winkelnering zou het Nova college een belangrijke partner blijven, maar tegen andere voorwaarden (tarief en kwaliteit). Een verbetering van de kwaliteit is duidelijk in het belang van de deelnemers. In de nieuwe situatie kan de gemeente meer eisen stellen en een voor de gemeente (en waarschijnlijk voor de deelnemers) gunstiger overeenkomst afsluiten met het Nova college.

Afschaffing van gedwongen winkelnering kan de kwaliteit doen toenemen

Mogelijkheid prestatieplannen en randvoorwaarden

Tussen de gemeente Haarlem en het Nova college blijken uit de stukken en uit het telefonische gesprek duidelijke afspraken te bestaan over de manier waarop verantwoording wordt afgelegd over de verkregen financiële middelen. Voor 2002 kon dit door de productgroepen en producten die in kaart gebracht zijn met het bijbehorende aantal klokuren en een uurtarief. Op deze manier kan een koppeling worden gemaakt tussen output en kosten; de output wordt weergegeven in de vorm van producten (outputgeoriënteerd / productgeoriënteerd). Zoals hierboven al blijkt, is de gemeente Haarlem in 2002 al overgestapt van input- naar outputfinanciering op basis van prestatieplannen voor het ROC Nova college, waarbij verantwoording plaatsvindt op basis van een bedrag per deelnemer.

Wanneer het Nova college vergeleken wordt met de instellingen die al langere tijd met prestatieplannen werken, valt op dat het Nova college al gebruik maakt van de volgende 'vereisten' voor het werken met prestatieplannen:

- gemiddelde prijs per te leveren eenheid product of per deelnemer;
- productcatalogus voorhanden;
- gestelde doelen zijn geformuleerd in termen van output;
- minimaal twee keer per jaar rapporteren over de voorgang (per kwartaal, per jaar);
- opstellen accountantsverklaring.

Dit alles constaterend, lijkt het zeer wel denkbaar om bij het Nova College het werken met prestatieplannen te continueren en verder in te vullen, waardoor vanuit de gemeente een goed inzicht in de bedrijfsvoering en de prestaties van het Nova College en het sturen op hoofdlijnen mogelijk is.

... continuering prestatieplannen Nova College

Randvoorwaarden bij het invoeren / voortzetting van prestatieplannen:

- de veelheid aan producten kan de verantwoording onoverzichtelijk maken. Het is aan te bevelen om in ieder geval per product zoveel mogelijk dezelfde prestatie-indicatoren aan te houden;
- betrek de volgende prestatie-indicatoren ook in de verantwoording in de vorm van prestatieplannen:
 - participatiegraad
 - behaald eindniveau
 - de doorstroom naar beroepsonderwijs of arbeid

B11.3 WIW-trajecten

Korte beschrijving van de WIW (Wet Inschakeling Werkzoekenden)

Uitvoeringsinstantie WIW is bureau Werk

De Stichting Plus trad per 1 januari 1999 namens zes gemeenten in de regio op als werkgever voor de WIW-ers en voerde tevens de administratie. Het bestuur van de stichting heeft, na beraad met de overblijvende gemeenten, besloten om Stichting Plus per 1 januari 2000 op te heffen. De taken die de stichting had voor de Haarlemse ingezetenen, zijn door de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid voortgezet (uit: Jaarrekening 2000, sector Publieksdienst, gemeente Haarlem). Het bureau Werk van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (onderdeel van de Publieksdienst van de gemeente Haarlem) is dan ook de uitvoeringsinstelling voor WIW-trajecten in de gemeente Haarlem en houdt zich bezig met WIW-trajecten. Het CWI Zuid-Kennemerland te Haarlem geeft Kwints af waaruit moet blijken dat iemand voor de WIW is geïndiceerd; het CWI houdt zich verder niet bezig met WIW-trajecten.

De doelgroep van de Wet Inschakeling Werkzoekenden omvat langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten, uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren. In vergelijking met de ID en WSW regeling is de WIW de meest tijdelijke voorziening en gericht op doorstroom naar reguliere, niet gesubsidieerde arbeid. Men komt voor de Wet inschakeling werkzoekenden in aanmerking als men een bijstands- (ABW), nabestaanden- (ANW), IOAW of IOAZ-uitkering ontvangt en zich heeft laten inschrijven als werkzoekende bij het Centrum voor Werk en Inkomen. Ook mensen die geen uitkering ontvangen en als werkloos werkzoekende staan ingeschreven bij het CWI kunnen in aanmerking komen voor de WIW.

Als de afstand tot de arbeidsmarkt zo groot is, dat mensen niet binnen zes maanden na aanvraag van hun uitkering aan het werk kunnen komen, stelt de gemeente een trajectplan op om hen zo snel mogelijk aan werk te helpen. Een dergelijk traject kan bestaan uit een combinatie van scholing, cursussen, hulpverlening en/of het opdoen van werkervaring. Via de WIW wordt het traject betaald. Als men langer dan een jaar werkloos is (in bepaalde situaties al eerder), kan het CWI een positief advies geven voor een WIW-baan of werkervaringsplaats. De gemeente kan dan beslissen dat het opdoen van werkervaring op een WIW-baan de beste weg is naar regulier werk.

Financieringsystematiek en -stromen

De bekostigingssystematiek van de WIW bestaat uit drie onderdelen:

- het basisbedrag per WIW dienstbetrekking of werkervaringsplaats dat gemeenten bij het rijk kunnen declareren;
- het vaste budget voor aanvullende kosten voor WIW dienstbetrekkingen;
- het budget voor scholing en activering.⁴¹

De basisbedragen worden periodiek gewijzigd. Voor 2001 is het basisbedrag voor een dienstbetrekking 8.486 euro, voor 2002 is dat 8.865 euro en voor 2003 4.500 euro⁴². Het basisbedrag is niet in alle gevallen toereikend om een WIW dienstbetrekking volledig te financieren. Daarom kent de WIW een vast budget voor aanvullende kosten. Dit budget moet worden aangewend om het verschil tussen het basisbedrag en de loonkosten inclusief uitvoeringskosten te dekken. Het bedrag dat de gemeente uit dit vaste budget kan aanwenden om de aanvullende kosten van een dienstbetrekking te financieren, wordt het normbedrag genoemd. Dit normbedrag op jaarbasis verschilt per categorie WIW-er. Ook deze bedragen worden periodiek gewijzigd. Daarnaast wordt de WIW dienstbetrekking medegefinancierd uit de inleenvergoeding die de gemeente van de inlener ontvangt. Ook bestaat de mogelijkheid, dat de WIW dienstbetrekking deels wordt gefinancierd uit gemeentelijke middelen. Tenslotte ontvangen uitvoeringsinstellingen een vast budget voor activering en scholing.

Door het hoofd van de afdeling Sectie Werk van Bureau Werk wordt in het telefonische gesprek een inschatting gemaakt van het bedrag dat de gemeente van het Rijk ontvangt op jaarbasis voor het uitvoeren van WIW-trajecten; dit betreft ongeveer 2.600.000 euro (2003). Als er een tekort is op de gelden die vanuit het Rijk worden ontvangen voor de uitvoering van de WIW, dan zijn inleenvergoedingen (deze ontvangt de gemeente van de inlener) nodig om de salarissen van de WIW-ers te betalen. Deze tekorten vanuit het Rijk worden niet met middelen vanuit de gemeente aangevuld.

De financieringsstromen van bureau Werk maken onderdeel uit van de begroting van de gemeente. In de van de gemeente Haarlem ontvangen stukken kunnen geen cijfers over aantallen WIW-dienstbetrekkingen of bedragen voor de uitvoering van de WIW-trajecten in 2001 worden gevonden. Wel zijn er gegevens voorhanden in de Jaarrekening 2000, Sector Publieksdienst; daaruit blijkt o.a. dat er in het jaar 2000 250 WIW-dienstbetrekkingen waren.

Besluitvorming omtrent financiering

Over de besluitvorming omtrent financiering is weinig te vermelden, aangezien de uitvoerende instantie zelf onderdeel uitmaakt van de gemeente Haarlem.

⁴¹ Besluit van 17 december 1997, houdende regels inzake de uitvoering en financiering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (Besluit uitvoering en financiering WIW).

⁴² Wijziging Regeling uitvoering en financiering Wet inschakeling werkzoekenden, Staatscourant 4 oktober 2002.

*In de toekomst monitoring
werkplannen*

Verantwoording financiering

De begroting bevat altijd een inschatting van het aantal WIW dienstbetrekkingen. Er worden kwartaalrapportages gemaakt en tevens een eindrapportage (eens per jaar), waarin o.a. het aantal WIW dienstbetrekkingen, salarissen vermeld staan. Vervolgens vindt er een accountantscontrole plaats. Er is sprake van een kwartaal- en einddeclaratie aan het Rijk. Dit is een financiële afrekening. Na 2 jaar vindt er een eindafrekening plaats tussen de gemeente en het Rijk.

Uit het gesprek kwam naar voren dat er gewerkt wordt met werkplannen per jaar. Het is de bedoeling dat monitoring van deze werkplannen plaats gaat vinden in de toekomst. Dit moet in de toekomst op kwartaalbasis gaan plaatsvinden. Op het moment gebeurt dat nog niet. Wel worden er maandcijfers bijgehouden.

Definiëring prestaties

Het lijkt zeer goed mogelijk om een koppeling te maken tussen geleverde prestaties (outputgeoriënteerd) en kosten c.q. financiële stromen. Om het aan de WIW uitvoeringsinstelling gestelde hoofddoel, namelijk een zo hoog mogelijke doorstroom van mensen uit de doelgroep naar reguliere, niet gesubsidieerde arbeid, te monitoren, moet inzicht bestaan in bijvoorbeeld onderstaande prestaties:

- het aantal WIW dienstbetrekkingen;
- het aantal werkervaringplaatsen;
- het aantal uitstromers naar reguliere, niet gesubsidieerde arbeid in een bepaalde periode;
- het aantal instromers in een bepaalde periode;
- het uitstroompercentage;
- het aantal personen uit de doelgroep dat gebruik heeft gemaakt van scholing, cursussen of hulpverlening;
- de gemiddelde kosten aan scholing, cursussen of hulpverlening per WIW dienstbetrekking / werkervaringsplaats;
- de verhouding inleenvergoedingen / uitvoeringskosten.

Uit het telefonische gesprek blijkt dat er nu gewerkt wordt met het aantal WIW dienstbetrekkingen.

Opdrachtgever-opdrachtnemer relatie

Uitvoering WIW door gemeentelijke dienst...

De relatie tussen de gemeente Haarlem en Bureau Werk van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid is te kenschetsen als de relatie tussen een interne opdrachtgever en een interne opdrachtnemer. Bureau Werk verzorgt de uitvoering van de WW-trajecten in de gemeente Haarlem. Er is geen sprake van een subsidieverstrekende relatie tussen beide partijen.

Mogelijkheid prestatieplannen

...daardoor geen subsidierelatie

Vanwege het feit dat we te maken hebben met een interne opdrachtgever en opdrachtnemer, beide partijen behorend tot de gemeente Haarlem, en vanwege het feit dat er geen sprake is van een subsidieverstrekende relatie tussen de gemeente Haarlem en de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bureau Werk van dezelfde gemeente, is het niet mogelijk om te sturen in de vorm van prestatie-

plannen, maar is het wel mogelijk om te sturen op basis van hierboven geformuleerde prestaties.

B11.4 Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland

Korte beschrijving Woningwinkel

In 1999 hebben de gemeente Haarlem (en omliggende gemeenten zoals Heemstede, Bennebroek, Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Zandvoort) en een aantal woningbouwcorporaties de Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland in het leven geroepen. Op dat moment werd het bestaande samenwerkingsorgaan op dit gebied opgeheven. Deze nieuwe stichting is opgericht om uitvoering te geven aan het woonruimtetoewijzings- en verdelingsbeleid in de regio. In dat kader moet de Stichting werkzaamheden verrichten die betrekking hebben op de afstemming van vraag en aanbod van huurwoningen. De Stichting Woningwinkel is belast met de uitvoering van zowel publieke als private taken die samenhangen met de uitvoering van het marktmodel. Zij is verantwoordelijk voor het woonruimteverdelingsbeleid en moet de beoogde doelen daarvan aantoonbaar realiseren.

De Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland zorgt onder andere voor:

- de uitvoering van het woonruimteverdelingsstelsel;
- het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod van huurwoningen in de regio;
- de publicatie van de Woningkrant;
- urgentieverklaringen;
- met de gemeente meedenken over de ontwikkeling van beleid;
- meedenken over een systeem voor maatwerk betreffende seniorenwoningen;
- kwartaal- en jaarverslagen voor corporaties en gemeenten, waarin de resultaten van het uitgevoerde beleid eenvoudig getoetst kunnen worden aan de beoogde doelen van het woonruimteverdelingsbeleid;
- aparte rapportages voor de corporaties betreffende hun bezit;
- informatie ter voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op het terrein van de woonruimteverdeling (op verzoek).

Stichting zorgt voor woonruimtetoewijzingsbeleid

De Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland neemt de deelnemende gemeenten en woningcorporaties veel taken uit handen.

Besluitvorming

De overeenkomst is opgesteld voor een periode van 5 jaar (1999 – 2004). De hierbij betrokken partijen zijn zes gemeenten en negen woningcorporaties en het bestuur van de Woningwinkel. De rollen van de verschillende partijen zijn terug te vinden in de overeenkomst.

Het bestuur van de Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland bestaat uit twee leden die werkzaam zijn bij de gemeenten, twee leden die werkzaam zijn bij de corporaties en twee leden die ambtelijk of bestuurlijk aan één van de gemeenten verbonden zijn. Vervolgens

is er een adviescommissie woonruimte-zaken, die adviezen voorbereid die naar het college van B & W van de gemeenten gaan c.q. naar de directie / bestuur van de afzonderlijke woningcorporaties. Ook is er een regionale beleidscommissie, waarin o.a. beleidsmedewerkers van de gemeente plaatsnemen.

Financierings- c.q. subsidiestromen

Uit de overeenkomst blijkt dat de kosten van de Woningwinkel en het nieuwe toewijzingssysteem gezamenlijk worden gedragen door de gemeenten en de corporaties. Dit wordt bevestigd in het telefonische interview met het hoofd van de afdeling Wonen.

In de overeenkomst staat tevens dat de verdeling van de kosten in een bepaald jaar als volgt plaatsvindt:

- de specifieke kosten die aan Haarlem worden toegeschreven, worden uitsluitend doorberekend aan de Haarlemse corporaties en de gemeente Haarlem;
- de helft van het nadelig saldo wordt toegerekend aan de gemeente Haarlem;
- de andere helft van het nadelig saldo wordt toegerekend aan alle corporaties, volgens de sleutel: 50% wordt verrekend naar gelang van het aantal woningen van een corporatie; 50% wordt verrekend naar gelang van het aantal woningmutaties dat een corporatie in het jaar voorafgaand aan de begroting heeft;
- per regiogemeente, m.u.v. Haarlem, worden tussen gemeente en corporatie afspraken gemaakt over de onderlinge kostenverdeling. Als uitgangspunt daarbij geldt een 50 – 50% verdeling.

Uit de begroting van de Woningwinkel van 2003 blijkt dat 50% van het totaal van de doorbelastingen exploitatie in rekening worden gebracht bij de gemeente Haarlem (466.145 euro) en dat de overige 50% wordt verdeeld onder de 9 corporaties van de 6 gemeenten.

Uit de rekening van de Woningwinkel van 2001 blijkt, dat de doorbelastingen naar de gemeenten c.q. corporaties ieder 399.009,- euro bedraagt. Voor de begroting van 2002 is 393.979,- euro voor ieder van de partijen opgenomen en voor de begroting van 2003 425.445,- euro voor ieder van de partijen.

Uit de begroting van de gemeente Haarlem komen andere bedragen naar voren. In de rekening van 2000 is een bedrag van 438.322 euro opgenomen voor de gemeente Haarlem. In de begroting van 2001 betreft dit een bedrag van 450.150 euro en in de begroting van 2002 is dat een bedrag van 478.000 euro. In het telefonische interview noemt het hoofd Wonen een bedrag van 500.000 euro als bijdrage aan de Woningwinkel vanuit de gemeente Haarlem.

Uit het telefonische interview met de beleidsmedewerker van de afdeling Wonen, blijkt dat de kleinere aangesloten gemeenten de kosten voor de Woningwinkel nog wel eens aan de hoge kant vinden. Echter, nuanceert zij, er wordt de deelnemende gemeenten veel werkzaamheden uit handen genomen door de Woningwinkel.

Aanwending en verantwoording financiën en prestaties

De afspraken die zijn gemaakt tussen de verschillende gemeenten, waaronder de gemeente Haarlem, en de Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland zijn vastgelegd in de 'Overeenkomst houdende nadere afspraken inzake de uitvoering van het marktmodel door de Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland'.

Sturing vanuit de verschillende gemeenten en verantwoording door de Woningwinkel is mogelijk door de volgende prestaties en prestatie-indicatoren:

- informatie ter voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het woonruimteverdelingsbeleid;
- aantal woningen per corporatie, uitgesplitst naar gemeente;
- aantal woningmutaties van een corporatie in het betreffende jaar en in het jaar voorafgaand aan de begroting;
- kosten per (leegstaande) woning in bezit;
- kosten per mutatie / toegewezen woning;
- gemiddelde leegstand huurwoningen.

Het hoofd van de afdeling Wonen geeft aan dat de afrekening niet plaatsvindt op basis van het aantal woningen, maar op basis van de mutatiegraad.

Op basis van de afspraken en bovenstaande gegevens kunnen kosten verdeeld worden over de verschillende gemeenten en de verschillende corporaties. Tevens kan deze informatie gebruikt worden als verantwoordingsinstrument. Er staat nergens duidelijk op papier, noch is het uit de gesprekken gebleken hoe deze verantwoording precies in zijn werk gaat.

Opdrachtgever-opdrachtnemer relatie

De Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland verzorgt het woonruimteverdelingsbeleid in opdracht van verschillende gemeenten en woningcorporaties. De relatie tussen de gemeente Haarlem en de Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland is niet eenduidig te kenschetsen als de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, aangezien de gemeente Haarlem één van de opdrachtgevende partijen is.

Mogelijkheid prestatieplannen en randvoorwaarden

Aangezien er sprake is van meer dan één opdrachtgevende partij, is het lastig om met prestatieplannen te werken tussen de gemeente Haarlem en de Stichting Woningwinkel Zuid-Kennemerland. Echter, er zijn wel duidelijke prestaties en prestatie-indicatoren te benoemen waarop sturing vanuit de gemeente Haarlem plaats zou kunnen vinden. Het is echter niet voor de hand liggend om dit in de vorm van prestatieplannen te doen.

Bij sturing op prestaties aan de hand van prestatie-indicatoren is het van belang dat deze voor alle partijen, zes gemeenten en negen woningcorporaties, op dezelfde manier worden geformuleerd en aange-

Geen duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de stichting en de gemeente

leverd aan de Woningwinkel of verzameld door de Woningwinkel, waardoor vergelijking goed mogelijk is.

Conclusies

Op basis van bovenstaande drie casebeschrijvingen kan geconcludeerd worden dat het werken met prestatieplannen bij volwassenen-educatie zeer kansrijk zou kunnen blijken te zijn. Voor de andere twee cases, WIW-trajecten en de Woningwinkel, is het werken met prestatieplannen minder aan te bevelen.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat het lastig blijft om de juiste informatie te vergaren voor de casebeschrijvingen. Bij alle cases wordt informatie ontbeerd of zijn er discrepanties te bespeuren in de gegevens / bedragen die in de verschillende informatiebronnen gevonden worden, die niet direct te verklaren zijn. Ondanks dat, menen wij toch voorzichtige conclusies te mogen trekken.

Voor het Nova College geldt dat men in de nieuwe situatie is overgegaan van inputfinanciering naar outputfinanciering. In de nieuwe situatie is afrekening op basis van het geleverde aanbod, het aantal deelnemers en een bedrag per deelnemer mogelijk. Tevens wordt bij het Nova College al gewerkt met een productcatalogus, vindt regelmatige terugkoppeling in de vorm van rapportages plaats en wordt een accountantsverklaring opgesteld. Geconcludeerd moet dan ook worden dat het werken met prestatieplannen bij het Nova College gecontinueerd moet worden.

Op basis van de beschikbare informatie lijkt het geen haalbare kaart om te gaan werken met prestatieplannen bij de uitvoering van WIW-trajecten en de Woningwinkel. Bij beide instellingen zijn wel prestaties gedefinieerd die outputgericht zijn, echter vanwege een onduidelijke opdrachtgever – opdrachtnemer relatie moet afgezien worden van het werken met prestatieplannen.

Voor de uitvoeringsinstelling van de WIW-trajecten geldt dat er geen sprake is van een subsidieverstrekende relatie tussen de gemeente Haarlem en bureau Werk, waardoor sturing in de vorm van prestatieplannen onmogelijk is.

Voor de Woningwinkel geldt dat de gemeente Haarlem onderdeel is van de stichting, waardoor ook hier sturing in de vorm van prestatieplannen onmogelijk is.