

EXTERNE STURING DOOR INTERNE REGIE

Over de invoering van budgetfinanciering
in de gemeente Wageningen

- eindrapport -

Drs. H. Batelaan
S.M. van der Ven

Amsterdam, januari 2005
Regioplan publicatienr. 1219

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel. : 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek in opdracht van de Rekenkamer van
de gemeente Wageningen, uitgevoerd door
Regioplan Beleidsonderzoek in samenwerking met
Ernst & Young, sector Lokale Overheid

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	I
1 Aanpak onderzoek budgetfinanciering Wageningen.....	1
1.1 Aanleiding voor onderzoek naar budgetfinanciering in Wageningen.....	1
1.2 Achtergronden bij budgetfinanciering in gemeenten	1
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	2
1.4 Aanpak	3
1.5 Opbouw van dit rapport.....	5
2 Wat is budgetfinanciering?.....	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Definitie budgetfinanciering.....	7
2.3 Planning en controlecyclus bij budgetfinanciering	8
2.4 Ervaringen in andere gemeenten met budgetfinanciering	10
3 Budgetfinanciering Wageningen: stand van zaken 2004.....	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Verleden van budgetfinanciering in Wageningen	13
3.3 Belemmeringen bij de invoering van budgetfinanciering	19
3.4 Toekomst van budgetfinanciering in Wageningen.....	21
4 Globaal stappenplan invoering budgetfinanciering.....	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Voorwaarden bij het invoeren van budgetfinanciering	23
4.3 Beoordeling stand van zaken invoering budgetfinanciering	25
4.4 Globaal stappenplan invoering budgetfinanciering gemeente Wageningen	27
Bijlagen	31
Bijlage 1 Samenvatting bevindingen budgetfinanciering per onderzochte gesubsidieerde instelling	33
Bijlage 2 Itemlijst gemeente Wageningen	45
Bijlage 3 Itemlijst gesubsidieerde instellingen gemeente Wageningen	49
Bijlage 4 Geraadpleegde respondenten.....	51

SAMENVATTING

I Vraagstelling onderzoek

Voor u ligt het eindrapport van onderzoek naar de invoering van *budgetfinanciering* in de gemeente Wageningen, uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamer van de gemeente. Het onderzoek richtte zich op de vraag onder welke *voorwaarden* en op welke *termijn* budgetfinanciering kan worden ingezet. Daarnaast is onderzocht welke stappen in het *nabije verleden* zijn gezet om budgetfinanciering in te voeren en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken. Het onderzoek is gebaseerd op gesprekken met de Wethouder van Welzijn, Cultuur en Sociale Zaken, het Hoofd Sector Samenleving, een aantal beleidsmedewerkers van de gemeente en vijf instellingsdirecteuren. Daarnaast is archiefstudie verricht.

II Wat is budgetfinanciering?

Budgetfinanciering is een subsidievorm waarbij jaarlijks vooraf door de gemeente aan de instelling een maximumbedrag aan middelen wordt toegekend, gekoppeld aan een overeengekomen niveau van activiteiten en/of prestaties. Wanneer de instelling de overeengekomen afspraken niet is nagekomen, kan achteraf een lager subsidiebedrag worden uitgekeerd. Budgetfinanciering verschilt van de exploitatiesubsidie. Bij exploitatiesubsidiëring staat de instelling centraal, terwijl bij budgetsubsidie activiteiten en prestaties voorop staan die de gemeente van belang acht voor de lokale samenleving. Budgetfinanciering sluit goed aan bij de dualisering van het gemeentebestuur: het College vormt het dagelijks bestuur, op basis van een *kaderstellende* opdracht van de Raad. Budgetfinanciering stelt het College in staat helder te verantwoorden; dit ondersteunt de *controletaak* van de Raad.

III Kan budgetfinanciering op korte termijn worden ingevoerd?

Het onderzoek stelt vast dat er draagvlak bestaat voor de invoering van budgetfinanciering, zowel binnen de gemeente als bij de instellingen. De overtuiging bestaat dat budgetfinanciering een adequaat sturingsinstrument is. Het dossier wordt echter bedreigd door andere ambities en taken van de gemeente. Maar: wanneer het College en het centraal management prioriteit en sturing geven aan de invoering dan kunnen in 2005 en 2006 stappen vooruit worden geboekt. Deze stappen doorstaan misschien niet de toetsteen van de theorie, maar betekenen wel dat de subsidierelatie met belangrijke lokale instellingen wordt gemoderniseerd. De cruciale vooruitgang zit 'm niet in het financieel afrekenen van de gesubsidieerde instellingen, maar in het creëren van overleg waarin niet de bedrijfsvoering van de instelling, maar de inhoud van het werk centraal staat.

Wanneer de gemeente beslist om het traject van de invoering van budgetfinanciering blijvend en met hernieuwde kracht door te zetten, dan zijn de volgende stappen noodzakelijk (zie kader):

Kader: Globaal stappenplan invoering budgetfinanciering in Wageningen

0. Vertrekpunt vaststellen

De Algemene Subsidieverordening (1998) en het Algemeen Beleidskader Budgetfinanciering (2001) vormen het fundament voor de implementatie van budgetfinanciering. Deelverordeningen zijn niet noodzakelijk.

1. Leren uit het verleden

Het College moet ondubbelzinnig prioriteit geven aan dit dossier en een aanjager binnen het centraal management van de gemeente aanwijzen.

2. Bepaal met welke instellingen en op welke termijn budgetfinanciering wordt overeengekomen

Bij veel instellingen kan dit per begrotingsjaar 2006. Het jaar 2005 geldt als voorbereidingsjaar.

3. Formuleer een reële ambitie voor het invoeringsproces

Eerste doelstelling is het invoeren van budgetfinanciering op basis van activiteitenplannen of productbegrotingen. Subsidiering op basis van *prestatie-eenheden* is een vervolgstap.

4. Laat instellingen productenbegrotingen maken

Instellingen moeten een productenbegroting maken (of activiteitenbegroting), op basis van een jaarplan of een activiteitenplan. De instellingen hebben de primaire verantwoordelijkheid hiervoor en niet de gemeente.

5. Vergroot deskundigheid beleidsmedewerkers

Beleidsmedewerkers moeten kennisnemen van referentiemodellen voor budgetfinanciering, zoals ontwikkeld door branches. Wageningense budgetfinancieringsovereenkomsten die in werking zijn, zoals met de Openbare Bibliotheek, moeten worden verspreid. Kennis van ambtenaren die betrokken zijn bij een budgetfinancieringsubsidierelatie, moet eveneens worden verspreid.

6. Maak verantwoordingsafspraken met instellingen

Formuleer duidelijke, maar ook acceptabele afspraken met instellingen. Tekortkomingen (maar ook bijzondere prestaties) van instellingen worden vastgesteld (verantwoording) zonder dat direct financiële sancties volgen (afrekening); verbeterafspraken gelden eveneens als sturingsinstrument.

7. Zet algemene beleidsontwikkeling voort (maar wacht er niet op)

Zet beleidsontwikkeling voort, maar wacht niet op de vaststelling van een centrale beleidsnota alvorens budgetfinancieringsafspraken met instellingen te maken. Impliciete kaders liggen er al.

1 AANPAK ONDERZOEK BUDGETFINANCIERING WAGENINGEN

1.1 Aanleiding voor onderzoek naar budgetfinanciering in Wageningen

Budgetsubsiëring wordt in gemeenten ingezet om kwantitatieve en kwalitatieve afspraken met instellingen te maken voor een bepaalde periode. In de gemeente Wageningen wordt al langere tijd gepoogd om budgetfinanciering in te stellen, in plaats van de nog steeds gebruikelijke exploitatiesubsidies. De mogelijkheid daartoe is vastgelegd in de ‘Algemene subsidieverordening Wageningen 1998’. In het recente verleden is het slechts met een enkele instelling gelukt om te komen tot een budgetfinancieringsovereenkomst, zoals met de Openbare Bibliotheek.

De Rekenkamer van de gemeente Wageningen wil inzicht hebben in de acties die in het verleden zijn ondernomen om budgetfinanciering in te voeren en de vereiste voorwaarden om budgetfinanciering alsnog in te voeren. In eerste instantie voor drie grote sociaal-culturele voorzieningen in Wageningen: de Openbare Bibliotheek, het centrum voor muziek, dans, theater en beeldende kunst (’t Venster) en de schouwburg (Junushoff). Aan dit onderzoek zijn voorts de Wageningse schuldhulpverlener (Stibas) en de brede welzijnsinstelling Welvada toegevoegd.

1.2 Achtergronden bij budgetfinanciering in gemeenten

Sinds 7 maart 2002 is de Wet Dualisering Gemeentebestuur van kracht. De taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders zijn daarmee ontvlochten; het uitvoeren van beleid en de controle op de uitvoering zijn van elkaar gescheiden. Budgetfinanciering sluit goed aan bij de dualisering van het gemeentebestuur: het College vormt het dagelijks bestuur, op basis van een *kaderstellende* opdracht van de Raad. Budgetfinanciering stelt het College in staat helder te verantwoorden; dit ondersteunt de *controletaak* van de Raad. In zowel budgetfinancieringsovereenkomsten als programmabegrotingen staat niet alleen het budget voor het gemeentelijk beleid centraal (input), maar ook de prestaties (output) die moeten worden geleverd en de kwaliteit van deze prestaties (outcome).

Budgetfinanciering is een vorm van subsidiëring waarbij vooraf door de budgetgever aan de budgethouder voor een bepaalde periode een maximumbedrag aan middelen ten behoeve van een overeengekomen niveau van activiteiten en/of prestaties wordt toegekend.¹ Gemeenten

¹ Hofmans, Th. & P.H. Renooy (1990), Outputfinanciering; middel of mythe? Regioplan, Amsterdam.

kunnen budgetfinanciering dus inzetten om met een instelling kwantitatieve én kwalitatieve afspraken te maken voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld een jaar, over de te leveren diensten en/of activiteiten tegen een daarbij vastgestelde (maximum) financiële vergoeding. Budgetfinanciering kan gezien worden als een vorm van taakstellende begroting.

Veelal verstrekken gemeenten nog een exploitatiesubsidie. Hierbij krijgen instellingen van de gemeente een subsidie zonder dat aangegeven moet worden welke resultaten verwacht worden. Er vindt sturing plaats op input. Steeds meer gemeenten willen overschakelen op een vorm van budgetsubsidie, waarbij een relatie wordt gelegd tussen subsidiebudgetten en de te leveren producten en prestaties. De gemeente verstrekt een subsidie op basis van de producten en prestaties die de instellingen zeggen te leveren in een bepaald jaar. De instelling kan het budget in principe vrij besteden op voorwaarde dat de afgesproken producten en prestaties worden geleverd: er wordt gestuurd op kwantiteit (output) en kwaliteit (outcome). Budgetsubsidie is gericht op:

- een scheiding van beleid (gemeente) en uitvoering (instelling);
- transparantie van de uitvoering;
- het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen;
- verzakelijking en professionalisering van beleid;
- kostenbeheersing.

In Wageningen zijn in de periode 1989-2004, met onderbrekingen, pogingen ondernomen om budgetfinanciering in te stellen bij diverse gesubsidieerde instellingen. Budgetfinanciering is echter slechts in een klein aantal gevallen overeengekomen, waaronder, zoals gezegd, de Openbare Bibliotheek. De Rekenkamer Wageningen, opdrachtgever van dit onderzoek, acht de tijd rijp voor nieuwe initiatieven om tot budgetfinanciering te komen.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de voorwaarden (kennis, kunde en draagvlak) die nodig zijn om budgetfinanciering in Wageningen in te zetten als subsidiemogelijkheid bij een groter aantal instellingen dan nu het geval is. Daarnaast is het de bedoeling om inzichtelijk te maken wat er in het verleden is gedaan om budgetfinanciering in te zetten en te achterhalen waarom dit niet tot resultaat heeft geleid.

Bij deze doelstelling passen de volgende onderzoeksvragen:

Verleden

1. Wat is er in het verleden binnen de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk, gedaan om het instrument budgetfinanciering in te zetten?
2. Waarom is het niet gelukt om budgetfinanciering in te zetten? Welke rol speelden (gebrek aan) kennis, kunde of draagvlak?

Vergelijking met andere gemeenten

3. Welke lessen kunnen worden getrokken uit initiatieven om budgetfinanciering in andere, met Wageningen vergelijkbare gemeenten, in te voeren?

Voorwaarden

4. Aan welke voorwaarden moeten de bestuurlijke en ambtelijke organisatie voldoen om budgetfinanciering in te zetten?
5. Aan welke voorwaarden moeten sociaal-culturele instellingen voldoen om budgetfinanciering in te kunnen zetten?
6. Voldoen de organisaties aan deze voorwaarden? Wat moet er veranderen om aan de voorwaarden te voldoen?

Toekomst

7. Op welke termijn zijn de gemeente Wageningen, zowel bestuurlijk als ambtelijk, en de drie grote sociaal-culturele instellingen klaar voor de invoering van het instrument budgetfinanciering?

1.4 Aanpak

De onderzoeksvragen zijn beantwoord met een aanpak bestaande uit de volgende onderdelen:

- startbijeenkomst;
- documentstudie;
- informatieverzameling andere gemeenten;
- interviews met gemeenteambtenaren en instellingsdirecteuren;
- toetsing van bevindingen bij gemeenteambtenaren en instellingsdirecteuren.

Startbijeenkomst

Omdat het onderzoek niet alleen terugkijkt, maar nadrukkelijk ook moet leiden tot beleidsaanknopingspunten voor de nabije toekomst, is een startbijeenkomst belegd met de hoofden

van de Sector Samenleving en de afdelingen Welzijn, Onderwijs en Burgerzaken en Sociale Zaken. Op deze bijeenkomst is het doel van het onderzoek toegelicht en hebben de leidinggevenden kenbaar gemaakt de uitkomsten van het onderzoek met belangstelling tegemoet te zien.

Documentstudie

De documentstudie is bedoeld om een goed beeld te krijgen van de in het verleden ondernomen pogingen om budgetfinanciering in Wageningen in te stellen. We bestudeerden documenten die destijds zijn opgesteld naar aanleiding van de ideeën over budgetfinanciering: verslagen van vergaderingen, rapportages en beleidsnota's. De nadruk lag op het identificeren van de mate waarin aan de eisen voor budgetfinanciering, (niet) is voldaan.² We probeerden het verleden vooral in zakelijke termen te reconstrueren.

Informatieverzameling andere gemeenten

De ervaringen over de introductie van budgetfinanciering in andere middelgrote gemeenten zijn nuttig voor de gedachtevorming in Wageningen. Daarbij was het lastig dat pogingen vaker stranden dan succesvol zijn. We gebruikten het netwerk van de accountantsmaatschap van Ernst & Young, die de controle in een groot aantal gemeenten doet, om gemeenten met relevante ervaringen over randvoorwaarden, proces en resultaten te vinden. Een kleine rondgang leidde tot een overzicht van algemene succes- en faalfactoren (zie hoofdstuk 2).

Interviews met wethouder, gemeenteambtenaren en instellingsdirecteuren in Wageningen

Met behulp van face-to-face interviews en telefonische vraaggesprekken is nagegaan in hoeverre, onder welke condities, met welke inspanningen en op welke termijn de gemeente en de betrokken instellingen zouden kunnen voldoen aan de voorwaarden voor de eventuele invoering van budgetfinanciering. We hebben gesproken met³

- de Wethouder van (onder meer) sociale zaken en sociaal beleid, sociaal-cultureel werk, maatschappelijke dienstverlening en cultuur;
- het hoofd van de Sector Samenleving;
- de Coördinator administratie Afdeling Financiën;
- vijf beleidsmedewerkers en;
- vijf instellingsdirecteuren.

² In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we specifiek in op de eisen die aan gemeente en instellingen moeten worden gesteld bij de eventuele invoering van budgetfinanciering.

³ In de bijlagen is een lijst opgenomen met geraadpleegde sleutelpersonen en een gespreksleidraad die is gebruikt bij de gevoerde gesprekken.

Toetsing van bevindingen

De centrale bevindingen ten aanzien van de invoering van budgetfinanciering zijn voorgesteld aan de geraadpleegde respondenten. Zo is van de vijf onderzochte subsidierelaties een samenvatting van de belangrijkste bevindingen opgesteld, die is gefiatteerd door zowel de gemeente als de instelling.⁴ Respondenten die niet bij een specifieke subsidierelatie betrokken zijn (zoals de gemeentelijke controller en de wethouder) hebben het gespreksverslag geaccordeerd. De in de voorliggende rapportage weergegeven praktijkbevindingen zijn aldus op zorgvuldige wijze gebaseerd op de documenten zoals aangetroffen in het gemeentelijk archief, op gevoerde gesprekken of op de door de gesprekspartners aangereikte documenten. Dit alles laat echter onverlet dat Regioplan Beleidsonderzoek verantwoordelijk is voor de weergegeven bevindingen, analyses en conclusies.

1.5 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijven we wat budgetfinanciering is en in welke voorwaarden moet zijn voorzien bij de invoering in de gemeente. We beschrijven de ideale planning en controlecyclus die bij budgetsubsidieering behoort. Tevens schenken we aandacht aan de introductie van budgetfinanciering in andere gemeenten.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de in het verleden ondernomen stappen in de richting van de invoering van budgetfinanciering in Wageningen en tot welke stand van zaken deze stappen hebben geleid.

Op basis van de stand van zaken, zoals geschetst in hoofdstuk 3, bevat hoofdstuk 4 een beoordeling van deze stand van zaken en een globaal stappenplan voor de gemeente Wageningen: welke beslissingen moeten worden genomen als budgetfinanciering wordt doorgezet?

⁴ Voor de vijf samenvattingen: zie bijlage 1.

2 WAT IS BUDGETFINANCIERING?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren we de definitie van budgetfinanciering (paragraaf 2.2), we beschrijven de ideale planning en controlecyclus die daarbij hoort (paragraaf 2.3) en we gaan in op ervaringen van andere gemeenten met dit beleidsinstrument (paragraaf 2.4).

2.2 Definitie budgetfinanciering

Voor de definitie van budgetfinanciering kan aangesloten worden bij de definitie die door de gemeente in het verleden is opgesteld in de gemeente Wageningen, namelijk¹:

Die vorm van subsidiëring, waarbij vooraf door een subsidiënt aan een instelling voor een bepaalde periode een maximumbedrag aan middelen ten behoeve van een zeker niveau van activiteiten en/of prestaties wordt toegekend.

Deze definitie sluit aan bij het beleid van de gemeente Wageningen, maar past ook bij de ontwikkeling van de gemeentebegroting in de richting van een programmabegroting (zie ook paragraaf 1.2). Het gaat niet alleen om een verzakelijking van de subsidierelatie, maar ook om het realiseren van activiteiten en/of prestaties die maatschappelijk en politiek wenselijk zijn. Dit impliceert dat de gemeente zich niet bemoeit met de interne bedrijfsvoering van de gesubsidieerde instelling. Aan de andere kant stelt de gemeente wel eisen ten aanzien van de prestaties van de instelling.

Een dergelijk doel komt voort uit ervaringen van heel veel gemeenten met de oude exploitatiesubsidie ten behoeve van de instelling. Hieronder een kleine greep uit de bekende redenen om budgetfinanciering in te voeren ten koste van de oude subsidievorm²:

- gemeenten hebben bij exploitatiesubsidies onvoldoende zicht op het werk van de uitvoerende instelling;

¹ Notitie Budgetfinanciering, opgesteld als voorbereiding op het Algemeen Beleidskader Budgetfinanciering; notitie vastgesteld op 22 december 1998.

² Van Vugt MPA, drs. G.W.M., *Budgetfinanciering in theorie en praktijk. Handleiding voor doelmatig gebruik van subsidies*, Samson HD Tjeenk Willink, Alpen a/d Rijn, 1997, p. 41.

- exploitatiesubsidies verworden tot opheffingsregelingen; gemeenten vangen veelal de financiële tegenvallers van instellingen op;
- instellingen worden onvoldoende geprikkeld tot doelmatig werken.

Een belangrijk verschil tussen subsidie op basis van kostensoorten (exploitatiesubsidie) en budgetsubsidie is dat bij de eerste vorm de instelling doorgaans geen subsidie krijgt voor het creëren van substantiële financiële ruimte ter vervanging van bedrijfsmiddelen en/of onderhoud aan inventaris en gebouw. Hierin wordt meestal voorzien door incidentele subsidiebijdragen van gemeente aan instellingen. Het doel van budgetfinanciering is echter de instellingen een eigen verantwoordelijkheid te laten hebben voor de bedrijfsvoering. Dit betekent dat oude subsidieverordeningen moeten worden aangepast, wanneer gemeenten willen overgaan op budgetfinanciering. Dit is in Wageningen gebeurd door middel van de nieuwe Algemene Subsidieverordening (1998) en het Algemeen Beleidskader Budgetsubsidieëring (2001).³

2.3 Planning en controlecyclus bij budgetfinanciering

Aansluitend op de definitie van budgetfinanciering moet de planning- en controlecyclus van de gemeente gericht zijn op het afrekenen op basis van een overeengekomen niveau van activiteiten en/of prestaties. Binnen de planning- en controlecyclus zijn de volgende momenten in chronologische volgorde van toepassing:

- aanvragen;
- subsidietoekenning;
- bevoorschotting;
- subsidieverantwoording;
- subsidievaststelling;
- tijdpad.

Aanvragen

De aanvraag van de subsidieontvangende instelling moet minimaal zijn voorzien van een activiteitenplan voor de subsidieperiode. Binnen het activiteitenplan moet worden aangegeven welke prestaties en/of welk niveau van activiteiten worden uitgevoerd. Per prestatie-eenheid of activiteit wordt een onderbouwing gegeven van het bedrag dat de instelling daarvoor noodzakelijk acht om de prestaties en/of activiteiten te realiseren. Deze onderbouwing moet gebaseerd zijn op de toerekening van de niet (door andere middelen) gedekte kosten van de instelling aan de betreffende eenheden of activiteiten.

³ In hoofdstuk 3 gaan we uitgebreid in op de verordening en het beleidskader. In hoofdstuk 4 beoordelen we de actualiteit van beide documenten in het licht van de verdere invoering van budgetfinanciering in Wageningen.

Subsidieverlening

Na beoordeling van de aanvragen verleent de gemeente op basis van haar eigen maatschappelijke en politieke doelstellingen subsidies aan instellingen. Van belang is dat zowel de gemeente als de subsidieontvangende instelling zich kunnen vinden in de subsidieovereenkomst. Dit voorkomt onduidelijkheden bij de afrekening. In de beschikking tot subsidieverlening moet duidelijk naar voren komen:

- Een eenduidige omschrijving van de prestaties en/of activiteiten (SMART, zie ook ‘tijdpad’, hieronder).
- Het toegekende subsidiebedrag per prestatie-eenheid en/of activiteit, eventueel voorzien van een maximumbedrag aan voorziening.
- De wijze waarop de toetsing op de te leveren prestaties en/of activiteiten plaatsvindt.
- De wijze waarop de subsidieontvangende instelling verantwoording aflegt over de subsidiegelden.
- Een verwijzing naar de algemene subsidieverordening van de gemeente.
- Eventueel de wijze van bevoorschotting en vaststelling.

Bevoorschotting

De gemeente kan besluiten tot het verstrekken van voorschotten. Hierbij is het aan te bevelen om het maximumpercentage vast te stellen dat kleiner is dan honderd procent van het maximale subsidiebedrag, bijvoorbeeld negentig procent. De registratie van de gemeente moet zodanig ingericht zijn dat altijd een actueel inzicht bestaat in de verstrekte voorschotten per instelling in relatie tot het maximum.

Subsidieverantwoording

De subsidieverantwoording van de instelling moet aansluiten bij de geleverde prestaties en/of activiteiten. Hiertoe zal een specifieke subsidieverantwoording moeten worden ingediend. In de subsidiebeschikking kan de gemeente overwegen om een modelverantwoording op te nemen bij de wijze waarop de subsidieontvangende instelling verantwoording moet afleggen.

Om de voortgang in de realisatie van de prestaties gedurende het jaar te volgen, kan het wenselijk zijn om ook tussentijds informatie te ontvangen van de betreffende instelling. Afspraken hier omtrent dienen in de beschikking te zijn opgenomen.

Subsidievaststelling

De gemeente moet de betrouwbaarheid van de ingediende subsidieverantwoording controleren, alvorens een subsidie definitief wordt vastgesteld. De subsidieverlening is aldus voorlopig van karakter. De controle kan bestaan uit de verplichting tot het overleggen van een accountantsverklaring bij de verantwoording, waarin de accountant in zijn oordeel aangeeft dat aan de subsidievoorwaarden zoals gesteld door de gemeente, is voldaan. Een andere manier

is dat de gemeente zelf controles uitvoert bij de betreffende instelling om de betrouwbaarheid van de verantwoorde gegevens vast te stellen. Afrekening vindt plaats op basis van het aantal gerealiseerde prestatie-eenheden en of activiteiten vermenigvuldigd met het bedrag per eenheid zoals opgenomen in de subsidiebeschikking.

Tijdsfad

Het tijdsfad van de gehele cyclus moet vastliggen in de subsidiebeschikking dan wel onderliggende subsidieverordening en/of -voorwaarden. De gemeente is verantwoordelijk voor de bewaking van het tijdsfad.

In de bovenstaande planning- en controlecyclus is aangesloten bij de meest pure vorm van budgetfinanciering, namelijk afrekening op basis van geleverde prestatie-eenheden of activiteiten. Het formuleren en meten van de te leveren prestaties en/of het gewenste niveau van activiteiten is binnen dit proces van essentieel belang. Voor de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens is het noodzakelijk dat dit zo veel mogelijk objectief te meten is. Bekend is het SMART-model, een verzamelnaam voor de eisen die gesteld moeten worden aan doelen. De doelen moeten:

- specifiek zijn, dat wil zeggen duidelijk geformuleerd en afgebakend en bovendien binnen de invloedssfeer van de gesubsidieerde instelling liggend;
- meetbaar zijn, dus met bijbehorend informatiesysteem;
- acceptabel zijn, zowel voor de politiek (gemeente) als voor de instelling;
- realiseerbaar zijn, dat wil zeggen haalbaar of praktisch mogelijk;
- tijdgebonden zijn, bijvoorbeeld door middel van een afspraak over de termijn waarbinnen een bepaald doel wordt bereikt.

2.4 Ervaringen in andere gemeenten met budgetfinanciering

Binnen alle gemeenten vinden wel vormen van budgetfinanciering plaats. Dit kan zijn in de vorm van het doorzetten van een ontvangen Rijkssubsidie of verstrekte subsidies op basis van de gemeentelijke subsidieverordening. Het succes van budgetfinanciering is zichtbaar bij de definitieve vaststelling van de subsidies. Primair komt het erop neer dat achteraf op basis van een verantwoording getoetst wordt of aan de overeengekomen afspraken is voldaan. Bij veel gemeenten vindt deze toetsing beperkt en/of niet zichtbaar plaats. Inhouding op verstrekte voorschotten komt nauwelijks voor. De ervaring leert dat gemeenten en instellingen moeite hebben om de verantwoordingsfase op een professionele manier vorm te geven.

Uit de praktijk in de gemeenten Zeist, Houten, Lelystad en De Bilt kunnen de volgende voordelen van budgetfinanciering worden gedestilleerd:

- *Financiële prikkel voor gemeente wordt doorgeschoven naar de uitvoerende instelling:* vooral bij het doorzetten van subsidie-inkomsten van de gemeente naar een instelling in het kader van specifieke uitkeringen.
- *Eenvoud van meetbare prestaties:* een beperkt aantal betrouwbare indicatoren die realistisch zijn voor beide partijen (SMART-model); verantwoordingsmomenten zijn vastgelegd en niet ‘incidentgestuurd’.
- *Verantwoordingsmodel ligt vast en sluit aan op het toetsen van budgetafspraken:* gemeenten en subsidieontvanger zijn het eens over de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd.
- *Instellen monitoringsfunctie die toetst/afdwingt of/dat gemeente subsidievoorwaarden naleeft:* op de beleidsmedewerkers vindt interne controle plaats; een andere functionaris beoordeelt of de keuze van de beleidsmedewerker om een subsidie definitief te laten vaststellen juist is.

De vier gemeenten laten echter ook zien dat de invoering van budgetfinanciering niet zonder voetangels en klemmen gepaard gaat. Hieronder in steekwoorden de punten uit de praktijk van de vier genoemde gemeenten die als kritische succesfactoren kunnen worden aange-merkt:

- *Prestaties:* prestaties moeten meetbaar gemaakt worden en/of zijn vastgelegd in de subsidiebeschikking.
- *Afspraken:* er moeten duidelijke afspraken zijn over welke documenten bij aanvraag en verantwoording moeten worden overlegd (in kader van planning en controle). Te vaak wordt de jaarrekening als enig toetsingsinstrument gebruikt voor naleving van subsidievoorwaarden. Te weinig wordt gebruikgemaakt van tussentijdse rapportages en regulier overleg; bovendien wordt te veel waarde gehecht aan de accountantsverklaring (de verklaring zegt alleen iets over de getrouwheid van het financiële beeld).
- *Overeenstemming:* subsidieontvangende instelling en de gemeente dienen overeenstemming te hebben over het wel/niet realiseren van een prestatie (streefcijfers en meetbare indicatoren).
- *Niet-nakoming:* financiële gevolgen voor het niet-nakomen van de prestaties moeten duidelijk geformuleerd zijn.
- *Rol Raad en College:* de afspraken moeten gerespecteerd worden, met name door de politiek. Het komt voor dat gemaakte afspraken worden doorbroken, bijvoorbeeld vanwege het maatschappelijk belang van de subsidieontvangende instelling.
- *Taak ambtenaren:* verantwoordelijke beleidsmedewerkers moeten aan goede dossiervorming doen; in geval van verloop in het ambtelijk apparaat moet overdracht van kennis plaatsvinden.
- *Overleg:* de gemeente moet zorgdragen voor regulier contact met subsidieontvanger; instellingen waarderen in het algemeen een actieve opstelling van de gemeente.

3 BUDGETFINANCIERING WAGENINGEN: STAND VAN ZAKEN 2004

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de voortgang van de invoering van budgetfinanciering in de gemeente Wageningen, door eerst in te gaan op het nabije verleden (paragraaf 3.2) en vervolgens op de belemmeringen bij de voortgang van de invoering (paragraaf 3.3). We besluiten met een stand van zaken en een vooruitblik op de toekomst (paragraaf 3.4).

3.2 Verleden van budgetfinanciering in Wageningen

3.2.1 Eerste stappen op weg naar budgetfinanciering (1989-1990)

De eerste stappen met betrekking tot de invoering van budgetfinanciering in de gemeente Wageningen zijn gezet in 1989. Op uitnodiging van de gemeente heeft een aantal plaatselijke welzijnsinstellingen op 2 november van dat jaar gediscussieerd over de wens van de gemeente om te komen tot een vorm van budgetfinanciering als vormgever van de subsidierelatie. Een betere beheersing van het welzijnsbudget vormt de belangrijkste aanleiding voor de gemeente om deze vorm van financiering te overwegen; de positieve ervaringen van de gemeente Groningen met budgetfinanciering vormen een stimulerende factor voor de gemeente Wageningen. Eind december 1989 verstuurt de gemeente aan 26 instellingen een ‘koncept overeenkomst budgetfinanciering’ met het verzoek deze ingevuld te retourneren. In juli 1990 bedankt de gemeente alle instellingen voor het invullen van de overeenkomst en kondigt aan deze documenten te gebruiken bij het ontwikkelen van meerjarenplannen op het gebied van welzijn. Hier stokt, volgens de archieven¹, de beleidsontwikkeling met betrekking tot budgetfinanciering. In 1998 wordt het dossier weer ter hand genomen.

3.2.2 Vaststelling van een vernieuwde Algemene Subsidieverordening (1998)

In 1998 is de Algemene Subsidieverordening (ASV) vastgesteld.² Deze verordening maakt de implementatie van budgetfinanciering mogelijk. De ASV beschrijft vier subsidiegrondslagen:

¹ Dossier 07.85-15364, invoering budgetfinanciering.

² Algemene Subsidieverordening (ver. 119), vastgesteld op 16 december 1997, ingaande per 1 januari 1998.

1. subsidie op basis van prestatie-eenheden;
2. subsidie op basis van een activiteitenplan;
3. subsidie op basis van kostensoorten;
4. subsidie op basis van ‘waardering’ (betreft meestal eenmalige subsidies).

Hierbij is de financiering op basis van *prestaties* de meest vergaande vorm van (budget-) financiering. In de gemeente Wageningen is kinderopvang hiervan een voorbeeld, de prestatie wordt gemeten in termen van aantallen ingekochte ‘kindplaatsen’.³ Budgetfinanciering kan ook worden toegepast op basis van *activiteiten*. Deze vorm van financiering kan bij alle instellingen worden toegepast, maar is (meestal) nog niet aan de orde. Kenmerkend voor beide genoemde vormen van (budget-)financiering is dat niet zozeer de instelling centraal staat, maar juist de activiteiten en dienstverlening die de gemeente van belang vindt voor de lokale samenleving. Voor budgetfinanciering zijn minimaal een begroting, een activiteitenplan, een productenboek en een jaarverslag noodzakelijk, alsmede afspraken over de wijze van verantwoording in het jaarverslag (op basis van prestatie-eenheden in het eerste geval of op basis van producten in het tweede geval). Ten slotte is het wenselijk een meerjarenovereenkomst te sluiten.

Ten derde kan in Wageningen worden gesubsidieerd op basis van *kostensoorten*. Bij deze subsidievorm staat de exploitatie van de instelling centraal en niet zozeer de behoefte aan bepaalde diensten van de gemeente. Slechts de begroting en het financieel jaarverslag volstaan als basis voor subsidiëring. In dit geval kan niet worden gesproken van budgetfinanciering, zo concluderen wij op grond van de ASV.⁴ De vierde subsidiegrondslag, *waardering*, betreft eenmalige of incidentele subsidies. Hierbij speelt de financiële en inhoudelijke verantwoording van de aanvrager een minder grote rol.

In schema 3.1 visualiseren we het onderscheid tussen de drie belangrijkste subsidiegrondslagen van de gemeente Wageningen:

³ Het beleid ten aanzien van kinderopvang is inmiddels beperkt tot een aanbod aan ‘doelgroepen’ van de gemeente, zoals bijstandsgerechtigden. Gemeentelijke subsidiëring van kindplaatsen is door de nieuwe Wet op de kinderopvang (Wk, per 1 januari 2005) afgeschaft.

⁴ De ASV van de gemeente geeft niet aan welk(e) van de vier subsidiegrondslagen valt onder het begrip budgetfinanciering.

Schema 3.1 Subsidiegrondslagen in de gemeente Wageningen

Subsidie-grondslag	Aard subsidie-relatie	Noodzakelijke documentatie	Verantwoording
Prestatie-eenheden	Vraag gemeente centraal	Begroting, jaarverslag	Financieel en inhoudelijk, gebaseerd op een kostprijs per prestatie-eenheid (integrale kostprijs per product), meetbare prestatie-afspraken en toetsing van de kwaliteit van de prestatie
Activiteiten-plan	Vraag en aanbod in onderlinge afstemming	Begroting, activiteitenplan, jaarverslag	Financieel en inhoudelijk, gebaseerd op afspraken over aantallen producten en activiteiten, beoordeling kwaliteit van deze activiteiten
Kostensoorten	Aanbod instelling centraal	Begroting, jaarverslag	Alleen financiële verantwoording

3.2.3 Uitwerking subsidieverordening in beleidskader en beleidsregels(1998-2001)

Na de vaststelling van de ASV in 1998 is gewerkt aan een ambtelijke notitie ter voorbereiding van het beleidskader dat zou gelden voor de invoering van budgetfinanciering. In de Notitie budgetfinanciering wordt budgetfinanciering als volgt gedefinieerd:

Vorm van subsidiëring waarbij vooraf door een subsidiënt aan een instelling voor een bepaalde periode een maximumbedrag aan middelen ten behoeve van een zeker niveau van activiteiten en/of prestaties wordt toegekend.⁵

In de notitie wordt op kernachtige wijze beschreven welke beslissingen genomen moeten worden om het draagvlak bij de instellingen voor budgetfinanciering te bevorderen. Cruciaal hierbij is in hoeverre de gemeente bereid is de invoering van budgetfinanciering te bevorderen door (eenmalig) geld vrij te maken voor de dekking van invoeringskosten van alle instellingen.⁶ Op grond van een inventarisatie van incidenteel toegekende exploitatiesubsidies in de voorgaande jaren, wordt een ambtelijk voorstel gedaan voor een eenmalig budget van f 200.000,-. Het College besloot dit geld niet vrij te maken, omdat daartoe de financiële ruimte ontbrak.⁷ Met in achtneming van dit besluit wordt het beleidskader vastgesteld. In 1999 en 2000 volgen besprekingen van beleidsmedewerkers met de Wageningse instellingen waarbij het beleidskader als richtsnoer dient.

⁵ Notitie budgetfinanciering, opgesteld door de Projectgroep budgetfinanciering, vastgesteld op 22 december 1998.

⁶ Dit betreft 19 instellingen in 1998. In 2004 zal het om een kleiner aantal gaan, omdat een aantal van hen is gefuseerd tot Welvada.

⁷ Uit de stukken blijkt dat het College geen geld vrijmaakt (dossier 07.85-15364, invoering budgetfinanciering). De Coördinator administratie Afdeling Financiën herinnert zich dat f 75.000,- is gereserveerd.

In het Algemeen Beleidskader Budgetsubsiëring⁸ worden de bepalingen geschetst waaronder budgetfinanciering kan gaan plaatsvinden. In dit beleidskader is aandacht voor de mate waarin instellingen ruimte krijgen voorzieningen te creëren voor het vervangen van bedrijfsmiddelen e.d. Het doel van de invoering van budgetfinanciering is immers de instellingen een eigen verantwoordelijkheid te laten hebben voor de bedrijfsvoering (zie ook hoofdstuk 2). Hiervoor is financiële ruimte wenselijk. Een aantal belangrijke bepalingen met betrekking tot de financiële ruimte van instellingen in het Wageningse beleidskader, zijn:

- De invoering geschiedt zoveel mogelijk budgetneutraal.
- Invoeringskosten budgetfinanciering zijn niet subsidiabel.
- Bij aanvang van de budgetfinancieringsovereenkomst wordt een verhouding bepaald tussen personele en materiële kosten, geldend voor de duur van de overeenkomst. Loon- en prijscompensatie geschiedt volgens percentages van de gemeente (zoals de CAO voor gemeenten).
- Een risicoreserve is niet subsidiabel; bepaalde reserves en voorzieningen mogen door middel van voorfinanciering worden gevormd. De voorgefinancierde bedragen moeten worden terugbetaald.
- Financieel voordeel na afloop van een subsidiejaar mag worden behouden ten behoeve van reserveopbouw (egalisereserve). Eigen vermogen (inclusief reserves) mag niet meer bedragen dan tien procent van de exploitatielasten⁹; extra reserves en voorzieningen mogen alleen na goedkeuring van het College.
- Instellingen mogen de vervanging van eerdere investeringen financieren conform de gemeentelijke afschrijvingssystematiek; mogelijk betekent dit een structurele verhoging van de subsidie (afhankelijk van de begrotingsruimte van de instellingen en de mate waarin de instelling in het verleden heeft kunnen afschrijven of reserveren).

Daarnaast regelt het beleidskader een aantal nadere eisen aan de invoering van budgetfinanciering en aan instellingen:

- Er wordt zo veel mogelijk gewerkt met een integrale kostprijs (alle kosten omslaan naar producten, prestaties en/of activiteiten).
- De budgetfinancieringsovereenkomst bevat afspraken over activiteiten, prestaties en kwaliteit, beoordeeld volgens een objectief en eenduidig beoordelingskader.
- Afrekening vindt plaats per geleverd(e) product, prestatie of activiteit; dit betekent dat mogelijk is dat (achteraf) minder subsidie wordt vastgesteld dan (vooraf) verleend; bij onvoldoende kwaliteit worden verbeterafspraken gemaakt.

⁸ Algemeen Beleidskader Budgetsubsiëring, 30 januari 2001.

⁹ Voor deze laatste bepaling verwijst het Beleidskader naar de ASV, artikel 4.8.

- Er moet nog eenduidig beleid worden ontwikkeld voor het onderhoud aan de gebouwen en de (financiële) verantwoordelijkheid hiervoor. Dit zal van geval tot geval worden bekeken.

3.2.4 Invoeringsproces budgetfinanciering strandt (1999-2000)

De besprekingen van de beleidsmedewerkers met de instellingen, worden begeleid door een ambtelijke projectgroep.¹⁰ De besprekingen met instellingen verlopen over het algemeen stroef. Op 22 mei 2000 rapporteert de toenmalige sector maatschappelijke zaken over de stagnatie in de invoering van budgetfinanciering.¹¹ De volgende belemmeringen worden genoemd:

- onvoldoende ambtelijke capaciteit, deskundigheid en draagvlak;
- te ambitieuze doelstelling; het doel om te komen tot een integrale kostprijs per product per instelling doet onvoldoende recht aan de verschillen tussen instellingen;
- instellingen bieden geen duidelijkheid over noodzakelijke en mogelijke subsidieerbare afschrijvingen ten behoeve van de vervanging van bedrijfsmiddelen.

Op grond van deze ‘stagnatienota’ wordt een hernieuwd plan van aanpak geformuleerd waarbij wordt aangegeven welke leidinggevendende regie moeten gaan voeren over de voortgang van de invoering van budgetfinanciering. Tevens wordt voorgesteld dat beleidsmedewerkers verplicht op cursus gaan. De nog te veel op de inhoud gerichte beleidsmedewerkers moeten leren om als ‘budgethouder’ te functioneren. Hun boekhoudkundige vaardigheden moeten worden aangescherpt, ook omdat de financiële afdeling van de gemeente in die tijd op afstand van de beleidsafdelingen wordt geplaatst. Daarnaast is een verdere oriëntatie van beleidsmedewerkers op de praktijk van budgetfinanciering noodzakelijk. Het ‘dossier budgetfinanciering’ stukt hier voor de tweede keer. Op basis van onze interviews weten we dat slechts een beperkt aantal ambtenaren bijscholing heeft ontvangen en dat de invoering van budgetfinanciering bij de meeste instellingen is verzand.

Ten slotte moet worden gezegd dat in de periode 1998-2003 op het gebied van subsidiëring zowel deelverordeningen zijn vastgesteld (op het gebied van sport en amateuristische kunstbeoefening), als ingetrokken. Voor de vijf onderzochte instellingen is van belang dat de verouderde Subsidieverordening Sociaal Cultureel Werk in 1998 is vervallen. Dit betekent dat voor geen van de vijf instellingen een aparte deelverordening geldt. Schema 3.2 presenteert

¹⁰ Notulen van deze werkgroep zijn te vinden in dossier 07.85-15364, invoering budgetfinanciering.

¹¹ B&W-voorstel, 4 mei 2000.

een samenvatting van de gemeentelijke regels ten aanzien van de subsidie van de vijf onderzochte instellingen.¹²

Schema 3.2 Gemeentelijke regels met betrekking tot subsidiëring

Instelling	ASV	Beleidskader	Deelverordening
Junushoff	Ja	Ja	Nee
't Venster	Ja	Ja	Nee
Bibliotheek	Ja	Ja	Nee
Welvada	Ja	Ja	Nee
Stibas	Ja	Ja	Nee

3.2.5 Budgetfinanciering in Wageningen (2002-2004)

Tussen 2002 en 2004 zijn nauwelijks stappen gezet om budgetfinanciering verder te implementeren. De gearchiveerde stukken in dit dossier eindigen in 2001. Uiteraard zijn wel stukken beschikbaar die iets zeggen over de subsidierelatie van de gemeente met diverse specifieke instellingen. Wanneer budgetfinanciering in deze stukken genoemd wordt, dan is dat meestal in de context van 'voorbereidingen tot' of het afwachten van bepaalde ontwikkelingen zoals de bezuinigingen voor 2005 en verder.

Uiteraard zijn er wel beleidsontwikkelingen die nauw verband houden met budgetfinanciering. Afgezien van het vaststellen van regels door middel van verordeningen e.d., wordt beleid ontwikkeld op de beleidsterreinen Sociale Zaken (Stibas), Welzijn (Welvada) en Cultuur (Junushoff, 't Venster, Bibliotheek). Echter: zowel de geïnterviewde wethouder, als de geraadpleegde beleidsmedewerkers en instellingsdirecteuren menen dat de beleidsontwikkeling op de terreinen Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken langzaam verloopt, waardoor de invoering van budgetfinanciering wordt bemoeilijkt. Zo ontbreekt vooralsnog een Cultuurnota (deze is in ontwikkeling) en een Beleidskader Welzijn.¹³ Verder kan worden gezegd dat Wageningse Sociale Dienst beleid uitvoert op het terrein van uitkeringsverstrekking (reguliere bijstand, bijzondere bijstand), maar dat specifieke doelen ontbreken voor wat betreft de bestrijding van schuldenproblematiek in Wageningen.

Schema 3.3 maakt duidelijk dat het in Wageningen ontbreekt aan een volledig uitgewerkt beleidskader:

¹² Voor sport- en muziekverenigingen bestaan wel aparte deelverordeningen.

¹³ Definitieve besluitvorming over de Cultuurnota vindt naar verwachting plaats in september 2005. Het Beleidskader Welzijn wordt opgebouwd uit deelnotities, waaronder een deelnotitie sociaal cultureel werk en een deelnotitie minderheden. De eerste is besproken in de Commissie voor Samenleving (30-11-2004). De notitie is opiniërend van aard.

Schema 3.3 Algemeen beleid op het terrein van Welzijn, Cultuur en Sociale Zaken

Welzijn	Cultuur	Sociale Zaken
Welvada	Junushoff, 't Venster, Bibliotheek	Stibas
Beleidskader Welzijn is in ontwikkeling	Cultuurnota is in ontwikkeling	Verordeningen in het kader van de WWB vastgesteld.
Deelnotitie Sociaal Cultureel Werk in afrondende fase		De programmabegroting meldt het verstrekken van uitkeringen in het kader van inkomensbeleid, maar niet het bieden van schuldhulpverlening.
Welzijnsbeleid is in ontwikkeling	Cultuurbeleid is in ontwikkeling	Beleid m.b.t. schuldhulpverlening ontbreekt.

Een belangrijk onderwerp dat door al deze beleidsterreinen heenloopt, is ‘het accommodatiebeleid’. Ook dit beleid is nog niet vastgesteld. Het Beleidskader uit 1998 meldt ook al dat dit nog moet worden ontwikkeld en dat het van geval tot geval moet worden bekeken (zie paragraaf 3.2.3). Het gaat hier om het beheer van panden die in eigendom zijn bij de gemeente en die worden verhuurd aan diverse door de gemeente gesubsidieerde instellingen. Het is de vraag wie (financieel) verantwoordelijk is voor het onderhoud aan het gebouw. Hierbij is sprake van spanning tussen de problematische financiële positie van de gemeente als eigenaar en verhuurder (afdeling Vastgoed binnen het Grondbedrijf) en de Sector Samenleving als subsidiënt van instellingen die de gebouwen huren en grote delen van het beleid op het gebied van Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken uitvoeren. Daarbij speelt dat de afdeling Vastgoed de gemeentelijke panden marktconform wil verhuren. De gesubsidieerde instellingen claimen op grond van de mogelijke huurverhoging een hoger subsidiebedrag, hetgeen de Sector Samenleving voor een probleem stelt. Het overleg tussen de afdeling Vastgoed en de Sector Samenleving is in de laatste jaren moeizaam verlopen¹⁴; op dit moment is een ‘accommodatiewerkgroep’, met vertegenwoordigers van beide ambtelijke geledingen, bezig met het zoeken naar oplossingen voor de geschetste problematiek.

3.3 Belemmeringen bij de invoering van budgetfinanciering

Op grond van het dossieronderzoek (zie paragraaf 3.2) en de gesprekken met ambtenaren en instellingsdirecteuren identificeren we een aantal met elkaar samenhangende factoren die de invoering van budgetfinanciering in Wageningen hebben belemmerd.

¹⁴ Aldus het hoofd van de Sector Samenleving.

We onderscheiden drie groepen faalfactoren:

1. Politiek-bestuurlijke faalfactoren:

- onvoldoende prioriteit bij College, gereflecteerd in de weigering het, volgens een ambtelijk voorstel noodzakelijke (zie paragraaf 3.2.3), budget vrij te maken voor het dekken van een deel van de kosten van instellingen bij de invoering van budgetfinanciering (1998);
- onvoldoende sturing van het college; mogelijk mede veroorzaakt door het verloop in wethouders en het feit dat in de vorige collegeperiode meer dan één wethouder te maken had met budgetfinanciering;
- onvoldoende beleidsontwikkeling door de gemeente; een Cultuurnota en een Beleidskader Welzijn zijn nog in ontwikkeling. Er is bovendien geen beleid op het gebied van schuldhulpverlening. Accommodatiebeleid ontbreekt eveneens;
- ten slotte werden en worden bezuinigingen door zowel instellingen als ambtenaren als belemmerende factor opgevoerd.

2. Ambtelijke faalfactoren:

- onvoldoende sturing van en leiding in het ambtelijk apparaat;
- kennis en kunde van het ambtelijk apparaat schiet te kort, ondanks een in het verleden ingezet scholingstraject;
- groot verloop onder uitvoerende ambtenaren en leidinggevenden, interim-leidinggevenden komen niet altijd toe aan het dossier budgetfinanciering.

3. Faalfactoren bij de instellingen:

- de instellingen brengen naar voren dat zij met financiële problemen kampen;
- huisvestingsproblemen: in oudere panden is sprake van achterstallig onderhoud ('t Venster, wijkcentra van Welvada) en zijn investeringen noodzakelijk (Junushoff); Stibas is huurder¹⁵ van een duurder nieuwbouwpand en heeft herhaaldelijk aangeboden goedkopere huisvesting te zoeken;
- deskundigheid bij de instellingen op het gebied van budgetfinanciering was onvoldoende;
- mogelijke weerstand of koudwatervrees bij de instellingen, hoewel zij met de mond belijden geen bezwaren te hebben tegen budgetfinanciering. Zij stellen bijvoorbeeld nadere financiële eisen (met betrekking tot het vormen van reserves) alvorens een budgetfinancieringsovereenkomst aan te willen gaan.

¹⁵ Maar ook: Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD), la Fraternité, Vluchtelingenwerk.

Er is één faalfactor die in alle geledingen (bestuur, ambtenarij en instellingen) zichtbaar is: actuele agendapunten verdringen budgetfinanciering van de prioriteitenlijst. Deze verdringing is mogelijk omdat alle geledingen stilzwijgend de opvatting lijken te hebben dat budgetfinanciering weliswaar wenselijk is, maar dat de huidige subsidiëringspraktijk kennelijk te weinig problemen oplevert om budgetfinanciering met enige kracht op de agenda te plaatsen. Afgezien hiervan, lijkt het er ook op dat de mogelijke voordelen van budgetfinanciering niet worden onderkend.

3.4 Toekomst van budgetfinanciering in Wageningen

Stand van zaken

De gemeente Wageningen heeft de eerste stap in de richting van budgetfinanciering gezet. De gemeente heeft een ASV en een beleidskader; deze beleidsdocumenten behoren tot de harde infrastructuur van budgetfinanciering. Op basis van deze algemene documenten is het de taak van beleidsmedewerkers op de diverse deelterreinen tot afspraken te komen met instellingen, het liefst in de vorm van meerjarenplannen. Deze stap is niet of nauwelijks gezet, onder meer vanwege het ontbreken van onvoldoende ambtelijke leiding en onvoldoende sturing door het College.

De grondslag van vier van de vijf subsidierelaties (uitgezonderd de Openbare Bibliotheek) wordt vooralsnog gevormd door de exploitatie van de instelling (subsidie op basis van kostensoorten of inputsubsidie), de derde variant die door de Algemene Subsidieverordening wordt onderscheiden. Budgetfinanciering is nog niet aan de orde:

De subsidie van de gemeente aan 't Venster, Stibas, Junushoff en Welvada wordt jaarlijks achteraf vastgesteld op basis van de subsidie in het voorgaande jaar. De instellingsbegrotingen van de instellingen spelen hierbij slechts een rol op de achtergrond. De instellingen vragen subsidie aan door middel van een begroting, maar een activiteiten- of jaarplan behoort niet tot de standaardplanning en controlecyclus. In het geval van Welvada ligt dit overigens niet aan de instelling, zij heeft een meerjarenplan 2002-2006 ingeleverd bij de gemeente. Verder moet gezegd dat 't Venster naast een financieel verslag ook een inhoudelijk jaarverslag indient, waarmee deze instelling aangeeft intern voorbereidingen te treffen voor de invoering van budgetfinanciering. Schouwburg Junushoff staat, hierin gesteund door de gemeente, op het standpunt dat budgetfinanciering deel moet uitmaken van een groter reddingsplan met betrekking tot het theater. Verder staan in dit theater grote investeringen op stapel, onder meer betrekking hebbend op de grote zaal.

Draagvlak bij bestuur en ambtelijk apparaat

De verantwoordelijk wethouder en leidinggevende (Sector Samenleving) staan positief tegenover de verdere ontwikkeling van budgetfinanciering in Wageningen. Budgetfinanciering wordt gezien als een instrument om met de instellingen op een meer zakelijke wijze over de inhoud van het werk te kunnen praten. Productenboeken en prestatiemetingen bevorderen de transparantie van de instelling, zo is de gedachte. Tegelijkertijd geven beide sleutelpersonen aan dat belangrijke actuele agendapunten (zoals de verbouwing en herstart van Junushoff of het ontwikkelen van cultuur- en jeugdbeleid) de implementatie van budgetfinanciering naar de achtergrond verdringen. Verder kampt de Sector Samenleving met vijf langdurig zieke medewerkers die een centrale rol spelen bij budgetfinanciering. Daarnaast heeft de gemeente nauwelijks financiële ruimte om instellingen te ondersteunen bij de overgang naar budgetfinanciering. Ten slotte speelt voor hen mee dat de mogelijke baten van de invoering van budgetfinanciering moeilijk zijn te concretiseren; zij zijn dan ook benieuwd naar de aanknopingspunten die dit onderzoek biedt (zie hoofdstuk 4).

De gemeente streeft er naar om budgetfinanciering in 2006 toe te passen bij Stibas, Welvada en 't Venster. Dit betekent dat in 2005 begrotingen, plannen en verantwoordingsafspraken moeten worden gemaakt en dat in 2007 verantwoording wordt afgelegd over het eerste budgetfinancieringsjaar. Bij Schouwburg Junushoff moet de invoering van budgetfinanciering meelopen in een grotere 'reddingsoperatie' van dit theater.

Draagvlak bij de instellingen

De instellingen zeggen bereid te zijn om budgetfinanciering in te voeren en menen daartoe voldoende deskundigheid in huis te hebben. Ze brengen bovendien naar voren dat de administratieve organisatie van hun instelling voldoet aan de informatiebehoefte die hoort bij het werken met budgetfinanciering. De gemeente en de bibliotheek hanteren overigens sinds 2000 een budgetfinancieringsovereenkomst.¹⁶

¹⁶ Voor de specifieke context, zie bijlagen.

4 GLOBAAL STAPPENPLAN INVOERING BUDGETFINANCIERING

4.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk vatten we allereerst samen aan welke voorwaarden zal moeten worden voldaan wanneer de gemeente budgetfinanciering wil invoeren zoals de theorie het bedoelt (paragraaf 4.2). Vervolgens beoordelen we, met de theoretische meetlat in het achterhoofd, de stand van zaken in de gemeente Wageningen (paragraaf 4.3). We besluiten met een paragraaf waarin we de *praktische* kansen en mogelijkheden schetsen voor het boeken van tastbare resultaten in de richting van budgetfinanciering (paragraaf 4.4).

4.2 Voorwaarden bij het invoeren van budgetfinanciering

Het realiseren van budgetfinanciering in een gemeentelijke context is niet zonder problemen. Allereerst is er weinig ervaring met het formuleren van zinvolle en meetbare doelen (prestaties). Naar analogie met het economische adagium ‘verkeerde prikkels zijn erger dan geen prikkels’ geldt hier wellicht ook ‘verkeerde doelen zijn erger dan geen doelen’. De doelen moeten, zoals bekend, SMART zijn (zie hoofdstuk 2). Ten tweede zullen afspraken over de verantwoording en afrekening moeten worden gemaakt: betekent één prestatie-eenheid minder ook één subsidie-eenheid minder? En: levert een extra prestatie-eenheid ook een extra subsidie-eenheid op?

Het formuleren van *doelen* is een probleem van kennis, kunde, cultuur en creativiteit: *in beginsel oplosbaar*. Een lastiger probleem betreft de *verantwoording* van de resultaten. Dit probleem is mede politiek van aard. Als de vooraf afgesproken doelen achteraf niet zijn gehaald, is de vraag wat de consequenties zijn. Methoden als het vervangen van het management, het inschakelen van andere dienstverleners of het afschaffen of inkrimpen van de dienstverlening liggen in de gemeentelijke context niet voor de hand (de gesubsidieerde instelling betreft immers vaak een monopolist). Het verminderen van de subsidie heeft mogelijk consequenties voor het niveau van de dienstverlening of voor de tarieven die burgers moeten betalen. Het College en de Raad zullen dit vaak niet wensen en de tekortkomingen dan maar accepteren of de tekorten voor hun rekening nemen.

De uitdaging is om een informatiesystematiek te ontwikkelen, die *tussentijdse* verantwoording en bijsturing mogelijk maakt. Het gaat er vooral om dat de instelling en de gemeente op structurele basis overleg hebben over de inhoud van het werk van de instelling in plaats van een jaarlijks terugkerend gesteggel over de hoogte van de subsidie.

Bij het ontwikkelen van een adequate informatie-uitwisseling tussen instellingen en gemeenten zijn diverse modellen en formats beschikbaar, afkomstig van branches en de VNG.¹ In dit soort modellen worden activiteiten onderscheiden van prestaties. Een prestatie wordt daarbij gedefinieerd als het kwantitatief of kwalitatief beschreven resultaat van de activiteiten van een welzijnsorganisatie, bibliotheek, theater of cursuscentrum.² Ook worden voorbeelden gegeven van de wijze waarop de verschillende kostensoorten kunnen worden toegerekend naar activiteiten. Zo zijn de volgende referentiemodellen beschikbaar³:

- Voor de welzijnssector: Gemeentelijke Functionele Ontwerpen (GFO).
- Voor openbare bibliotheken: model van het Nederlandse Bibliotheek- en Lektuur Centrum (NBLC).
- Voor de sector culturele vorming: een referentiemodel van de Vereniging voor Kunstzinnige Vormgeving (VKV).
- Voor de podiumkunsten: landelijke modellen van de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecteuren (VSCD).

Afgezien van het bekende SMART-model stelt budgetfinanciering ook nog andere eisen aan de gemeente en aan de gesubsidieerde instelling. Uit onderzoek en theorie komen de volgende eisen naar voren⁴:

- a. een meerjarig beleidskader van de gemeente (met 'SMART' geformuleerde doelen);
- b. een (liefst meerjarig beleid) van de instellingen, dat aangeeft hoe de doelen worden gerealiseerd;
- c. een (meerjarig) convenant, waarin het gemeentelijk beleidskader en het instellingsbeleid zijn verwerkt;
- d. (jaarlijkse) subsidieaanvragen en subsidiebeschikkingen;
- e. tussentijdse product-prestatieovereenkomsten (om ook tussentijds te kunnen evalueren);
- f. toegesneden informatiesystemen ten behoeve van financiële en inhoudelijke rapportages;
- g. een manier om de subsidie vast te stellen;
- h. een manier om met tekortkomingen om te gaan (afspraken over verantwoording).

¹ Van Vugt MPA, drs. G.W.M., *Budgetfinanciering in theorie en praktijk. Handleiding voor doelmatig gebruik van subsidies*, Samson HD Tjeenk Willink, Alpen a/d Rijn, 1997, pp. 144-146.

² De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) heeft geen referentiemodel ontwikkeld; voor zover ons bekend is, bestaat er dan ook geen referentiemodel voor de schudhulpverlening.

³ Welvada, Junushoff en de Openbare Bibliotheek zijn bekend met deze modellen. Bij 't Venster is dit niet nagevraagd.

⁴ Zoals Van Vugt MPA, drs. G.W.M., *Budgetfinanciering in theorie en praktijk. Handleiding voor doelmatig gebruik van subsidies*, Samson HD Tjeenk Willink, Alpen a/d Rijn, 1997.

4.3 Beoordeling stand van zaken invoering budgetfinanciering

Hieronder geven we aan dat per invoeringscriterium omissies en gebreken bij de gemeente en instellingen aanwijsbaar zijn.

a.: Beleidskader voor Welzijn, Cultuur en Schuldhulpverlening

Op deelterreinen is beleid in ontwikkeling, maar nog niet vastgesteld. Bovendien is onduidelijk in hoeverre hierin meetbare doelstellingen zijn verwerkt. Aan de hand van kaderstelling op deze beleidsterreinen kan bepaald worden welke activiteiten en producten de gemeente wil financieren door middel van subsidie.

b. en c.: Instellingenbeleid en meerjarenconvenanten

Tenminste kan worden gezegd dat de gemeente relaties heeft met diverse instellingen ter uitvoering van het beleid op het gebied van welzijn, cultuur en schuldhulpverlening, echter, meerjarenconvenanten bestaan nauwelijks. Alleen bij de bibliotheek gelden meerjarenafspraken. Verder maken niet alle instellingen een activiteitenplan, een document dat behoort bij de eerste stappen tot het komen van een meer gestroomlijnde verantwoording van de resultaten.

d.: Jaarlijkse subsidieaanvragen en subsidiebeschikkingen

Uiteraard worden jaarlijks aanvragen ingediend en beschikkingen afgegeven. Voor de invoering van budgetfinanciering zijn modellen voor aanvraag en beschikking wenselijk, dit bevordert bijvoorbeeld de overdracht van dossiers tussen verschillende beleidsmedewerkers. Deze modellen moeten nog worden gemaakt.

e.: Tussentijdse product-prestatieovereenkomsten

Tussentijds vindt vanzelfsprekend allerlei overleg plaats met instellingen, maar dit gebeurt op basis van incidenten. Om budgetfinanciering goed te kunnen laten werken, is niet alleen een jaarlijkse verantwoording noodzakelijk, maar zijn ook tussentijdse verantwoordingsmomenten van belang. Deze tussentijdse overeenkomsten zijn niet ontwikkeld, maar kunnen gemakkelijk worden afgeleid van een te sluiten meerjarenovereenkomst.

f.: Toegesneden informatiesystemen

De instellingen brengen naar voren dat hun informatiehuishouding voldoende op orde is om over te gaan op budgetfinanciering. Dit betekent dat zij producten kunnen definiëren en kosten kunnen berekenen, eventueel geholpen door de modellen zoals ontwikkeld binnen hun branche. Het meten van klanttevredenheid, als onderdeel van een beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening door de instelling, gebeurt niet op reguliere basis.

g. en h.: Manier om subsidie vast te stellen en om met tekortkomingen om te gaan

De Algemene Subsidieverordening en het Algemeen Beleidskader Budgetfinanciering bieden aanknopingspunten om grondslagen en normen af te spreken voor subsidiëring. Aparte deelverordeningen per beleidsveld, zoals een deelverordening cultuur, zijn niet noodzakelijk. Het algemeen kader kan worden geoperationaliseerd per instelling, via de beschikking.

De planning en controlecyclus, zoals beschreven in hoofdstuk 2, sluit grotendeels aan bij de ASV. Bij de ASV is het aanbevelenswaardig om te benoemen welke van de vier gedefinieerde subsidiegrondslagen het predikaat budgetfinanciering verdienen; nu wordt het begrip budgetfinanciering niet genoemd in de ASV. Deze aanpassing is gemakkelijk te realiseren: het beleidskader geeft een heldere invulling aan het begrip. Vervolgens is het verstandig om de ASV te redigeren op basis van het onderscheid budgetfinanciering versus niet-budgetfinanciering: welke verplichtingen gelden voor budgetfinanciering en welke gelden voor subsidies op een andere grondslag?

Het is verder raadzaam om de verantwoording op basis van prestaties of activiteiten te koppelen aan de accountantsverklaring van de accountant van de instelling. De huidige ASV geeft aan dat de verantwoording hierover in het jaarverslag moet zijn weergegeven. De accountant zal op dit moment echter alleen een algemene verklaring afgeven over de getrouwheid van het financiële beeld van de jaarrekening en over het feit dat de hoofdlijnen van het jaarverslag niet in strijd zijn met de jaarrekening. Strikt genomen zegt deze verklaring niets over het niveau van de geleverde prestaties. Wanneer de gemeente en de instellingen enigszins gewend zijn aan het werken met budgetfinanciering⁵, dan is het gewenst om de prestaties separaat in het jaarverslag op te nemen met daarbij een separate verklaring van de accountant (waarin hij verklaart dat de geleverde prestaties overeenkomen met de subsidiebeschikking). Het jaarverslag moet worden vastgesteld door het College met een bericht aan de instelling.

Afspraken over verantwoording vormen veelal een belangrijke hindernis bij de invoering van budgetfinanciering. Tegelijkertijd kunnen eenmaal gemaakte afspraken leiden tot het vergroten van het vertrouwen tussen instelling en gemeente. De ASV maakt duidelijk dat het verleende subsidiebedrag het maximum vast te stellen bedrag is. Het is verstandig om in het Beleidskader ook aandacht te besteden aan verantwoording (zowel tussentijds, als jaarlijks achteraf). De afspraken moeten bijvoorbeeld duidelijk maken wanneer het maximumbedrag niet wordt uitgekeerd. Dit gaat des te gemakkelijker wanneer overeenstemming bestaat over de inhoud van producten en prestaties en de kostprijs die hiertegenover staat.

⁵ In het globaal stappenplan van de volgende paragraaf, bevelen we aan om in de eerste jaren waarin budgetfinanciering wordt ingevoerd, nog niet volgens een harde financiële afrekeningssystematiek te gaan werken.

Een strikte beoordeling van al deze criteria leidt tot de conclusie dat de gemeente Wageningen nog een groot aantal stappen moet zetten voor het invoeren van budgetfinanciering volgens het boekje. Bij elk van de eisen onder a.tot en met h. zijn weliswaar ontwikkelingen aanwijsbaar in de richting van budgetfinanciering, maar hoofdconclusie is dat alleen een basis is gelegd door middel van een Algemene Subsidieverordening en een Algemeen Beleidskader Budgetfinanciering. Op alle andere punten is behoefte aan een forse inspanning van zowel gemeente als instellingen.

4.4 Globaal stappenplan invoering budgetfinanciering gemeente Wageningen

Hierboven is de conclusie getrokken dat Wageningen nog een lange weg te gaan heeft bij de invoering van budgetfinanciering. Wanneer de gemeente zich volledig aan de kennis uit de theorie houdt, dan zijn op korte termijn geen resultaten te boeken. Immers: eerst moet een cultuurnota, dan een accommodatieplan, vervolgens een reddingsoperatie van Junushoff... enzovoorts, enzoverder. Daarbij komt dat de ambtelijke formatie van Wageningen beperkt is en was. We stellen daarom voor om aanknopingspunten te formuleren voor kleine stappen vooruit en per instelling de mogelijkheden en belangrijkste beslipunten te bepalen.

Stap nul: vertrekpunt vaststellen, nieuwe ambitie formuleren

Voordat we het stappenplan presenteren, leggen we eerst vast dat de gemeente een grote stap vooruit heeft gedaan in de periode 1998-2001: de Algemene Subsidieverordening en het Algemeen Beleidskader Budgetfinanciering vormen het fundament voor de implementatie van budgetfinanciering. Ten tweede is het wenselijk dat de Raad een signaal afgeeft of budgetfinanciering met hernieuwde kracht moet worden doorgezet.

Eerste stap: leren uit het verleden

Allereerst trekken we belangrijke lessen uit het verleden. Wanneer Wageningen bij de vijf onderzochte instellingen budgetfinanciering wil gaan invoeren en ook de budgetfinancieringstrajecten die zijn ingezet met andere niet-onderzochte organisaties wil doorzetten, dan zal het College nadrukkelijk prioriteit moeten geven aan dit dossier.

De prioriteitstelling van het College begint met een bezinning op de financiële voorwaarden (subsidiabiliteit invoeringskosten, indexering van de begroting, afschrijvingssystematiek en reserveringsmogelijkheden) die het Beleidskader budgetfinanciering stelt aan de overgang op de nieuwe subsidiegrondslag. Staat de gemeente nog steeds achter de bepalingen uit het zes jaar oude beleidskader? Als dit het geval is, dan moeten instellingen hierover wellicht op nieuw bericht worden.

Ten tweede zal het College een aanjager binnen het management van de Sector Samenleving moeten aanwijzen die de beleidsmedewerkers ondersteunt bij hun gesprekken met instellingen. Deze tweede maatregel moet voorkomen dat beleidsmedewerkers de ruimte krijgen om het dossier, met stilzwijgende toestemming van instellingen, voor zich uit te schuiven. In aansluiting hierop: de invoering van budgetfinanciering vraagt om professionele medewerkers die staan voor een goed opdrachtgeverschap namens de gemeente. De beleidsmedewerkers zullen als gelijkwaardig partner moeten optreden in overleg met de instelling. Ze zijn budgethouder en hebben aldus een financieel mandaat. Ze moeten hierin gesteund worden door het management én het College. Instellingen zullen een helder financieel kader waarderen (ook al is het in hun ogen misschien onvoldoende), beleidsmedewerkers kunnen dit kader presenteren wanneer zij zich gesteund weten. Het is duidelijk dat budgetfinanciering vraagt om een andere rol van de beleidsmedewerker die contact heeft met de instellingen. Hij is eerder accountmanager dan contactambtenaar.

Tweede stap: bepaal met welke instellingen budgetfinanciering wordt overeengekomen

Afgezien van trajecten die al met niet-onderzochte instellingen zijn ingezet, kan budgetfinanciering bij de vijf onderzochte instellingen worden ingevoerd. Formuleer een haalbare invoeringstermijn: bij vier instellingen kan dit per begrotingsjaar 2006, bij Junushoff mogelijk pas in het seizoen 2007-2008, afhankelijk van de reddingsoperatie die op dit moment gaande is. In de bijlagen vatten we per onderzochte subsidierelatie samen welke beslispunten in de nabije toekomst voorafgaan aan de invoering van budgetfinanciering.

Derde stap: formuleer een reële ambitie voor het invoeringsproces

Het is verstandig om ten eerste te proberen te komen tot het invoeren van budgetfinanciering op basis van activiteitenplannen of productbegrotingen. Subsidiering op basis van *prestatie-eenheden* is vooralsnog vooral mogelijk bij schuldhelpverleningsinstelling Stibas⁶, maar vormt veeleer het sluitstuk van het invoeringsproces. Bij de meeste instellingen zal 2005 moeten worden gebruikt voor voorbereiding terwijl 2006 het eerste budgetfinancieringsjaar wordt.

Vierde stap: laat instellingen productenbegrotingen maken

Instellingen moeten een productenbegroting maken (of activiteitenbegroting), op basis van een jaarplan of een activiteitenplan. Het budget kan worden ontleend aan de inmiddels vastgestelde programmabegroting van de gemeente. In de instellingsbegroting moet de kostprijs per activiteit of product bepaald worden. De instellingen kunnen hierbij ondersteund worden door modellen zoals ontwikkeld binnen hun branche. De instellingen hebben de primaire ver-

⁶ Zie ook bijlagen, beschrijving stand van zaken Stibas.

antwoordelijkheid voor het maken van deze documenten; overleg met de gemeente hierover, is echter onontbeerlijk.

Uiteraard moeten de instellingen aan de gemeente vragen om kaders, ook als deze nog niet zijn uitgewerkt of vastgesteld (zie zevende stap). Dit is praktisch mogelijk omdat in de huidige subsidiëringspraktijk impliciete kaders besloten liggen. De gemeente financiert immers al grote aantallen muzieklessen, trajecten schuldhulpverlening, theatervoorstellingen en ontmoetingsavonden in het wijkcentrum. Een ander belangrijk kader ligt er eveneens: de gemeentebegroting bepaalt het maximale subsidiebedrag. Als dit betekent dat instellingen hun dienstverlening moeten inkrimpen, dan kunnen zij dit door middel van de instellingsbegroting laten zien.

Vijfde stap: vergroot deskundigheid beleidsmedewerkers

Beleidsmedewerkers van de gemeente moeten kennisnemen van de diverse referentiemodellen voor budgetfinanciering, zoals ontwikkeld door de branches. Daarnaast moeten de Wageningense budgetfinancieringsovereenkomsten die al in werking zijn, worden verspreid onder de ambtenaren. Een presentatie door ambtenaren die betrokken zijn bij een subsidiërelatie waarin al met het budgetfinancieringsinstrumentarium wordt gewerkt, stimuleert collega's. Mogelijk kunnen zij op dit punt een mentorfunctie voor hun collega's vervullen.

Zesde stap: maak verantwoordingsafspraken met instellingen

De zesde stap, verantwoordingsafspraken maken, is één van de moeilijkste stappen. Het is verstandig om hiervoor eveneens een kaderstellend document te maken. Zo kan afgesproken worden om de eerste één of twee jaar vooral te streven naar regulier terugkerend overleg over geleverde prestaties en gesignaleerde tekortkomingen alvorens direct financiële consequenties te verbinden aan mogelijke tekortkomingen van instellingen.

Zorg er bovendien voor dat instellingen niet het vel over de neus getrokken wordt: een forse bezuiniging kan gevolgen hebben voor het overeengekomen prestatieniveau van de instelling. Idealiter stelt de budgetfinancieringssystematiek instellingen in staat om helder te maken in welke mate een bezuinigingsbedrag doorwerkt in het prestatieniveau.⁷ In een dergelijk geval mag van de gemeente een zakelijke reactie worden verwacht: een lagere subsidie kan een geringere productie betekenen. Hierin ligt een duidelijke rol voor het College, bijvoorbeeld wanneer Raadsleden kritische vragen stellen over het beperken van de dienstverlening door een van de instellingen.

Formuleer aldus duidelijke, maar ook acceptabele afspraken met de instellingen. Resultaten die slechts beperkt gemeten kunnen worden, kunnen wel jaarlijks besproken worden: regulier

⁷ De doorwerking van een bezuinigingsbedrag in een bepaald prestatieniveau kan alleen zichtbaar gemaakt worden wanneer instellingen werken met een integrale kostprijsberekening.

overleg is *altijd* mogelijk op basis van een activiteitenplan en een (tussentijdse) kwalitatieve terugblik door de instelling. Leg de visie vast dat budgetfinanciering niet betekent dat er vaker overleg gevoerd gaat worden; het is immers de bedoeling dat de instelling qua bedrijfsvoering op afstand van de gemeente staat. Leg ook vast dat dit overleg niet alleen in het teken van financieel afrekenen staat, tussentijdse verbeterafspraken behoren ook tot het sturingsinstrumentarium van de gemeente. Het gaat er om, zeker in de eerste budgetfinancieringsjaren, dat het tussentijdse overleg inhoudelijk gestructureerd wordt op basis van plannen en evaluaties. Belangrijker dan eventuele financiële sancties is de groei naar een werkwijze waarin het overleg niet meer incidentgestuurd is. Tussentijdse afspraken over verbetering van de prestaties moeten voorafgaan aan een eventuele sanctie.

Zevende stap: zet algemene beleidsontwikkeling voort (maar wacht er niet op)

Zet de algemene beleidsontwikkeling voort, maar wacht niet op de vaststelling van een centrale nota alvorens kaderstellende afspraken met instellingen te maken. Impliciete kaders liggen er immers al en dit zijn de feitelijke kaders zo lang de nieuwste nota nog geen geldingskracht heeft. Bovendien is het verstandig om in de eerste budgetfinancieringsjaren nog geen keiharde financiële afrekening te laten plaatsvinden op grond van de verantwoording over de al dan niet geleverde prestaties.

In de algemene beleidskaders die worden ontwikkeld (cultuur, welzijn en schuldhulpverlening) moet de invoering van budgetfinanciering wel worden opgenomen bij de te bereiken doelstellingen. Vanzelfsprekend moet een invoeringsdatum worden nagestreefd. Dit zal in het geval van Stibas, 't Venster en Welvada het begrotingsjaar 2006 zijn, terwijl bij theater Junushoff een later seizoen aan de orde lijkt.

Het is raadzaam om instellingen te betrekken bij het formuleren van de algemene doelstellingen van het beleid op het gebied van cultuur, welzijn en schuldhulpverlening en de wijze waarop deze doelen kunnen worden gemeten. Deze meetbaarheid staat centraal in het meerjarenconvenant tussen gemeente en instelling en wordt opgenomen in de te sluiten budgetfinancieringsovereenkomst.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Samenvatting bevindingen budgetfinanciering per onderzochte gesubsidieerde instelling

I Budgetfinanciering Theater Junushoff

Algemeen

Schouwburg Junushoff biedt verschillende voorstellingen: cabaret, dans, toneel, theaterconcerten, jeugd- en familievoorstellingen, klassieke muziek en verschillende muziektheaterproducties. De schouwburg heeft elf werknemers (6,6 fte) in dienst; dit aantal is exclusief horecamedewerkers.¹ Daarnaast bestaat een pool van tien vrijwilligers die de kaartcontrole voorafgaand aan theatervoorstellingen uitvoert.

Het theater werkt in het seizoen 2003-2004 met een exploitatiesubsidie van ongeveer € 742.000,-, hoewel nog geen overeenstemming bestaat met de gemeente over een bedrag van € 68.000,- (voor een half seizoen) ten behoeve van (onder andere) onderhoud en afschrijving van de eigen inboedel. Junushoff meent echter dat het in 2005 en verder jaarlijks ongeveer € 850.000,- nodig heeft om het theaterpakket dat de gemeente wenst, te kunnen verzorgen. De gemeente houdt het € 742.000,- (zie boven).

Daarnaast zal er na heropening van de grote zaal rekening gehouden moeten worden met aanloopverliezen vanwege sluiting van de grote zaal sinds 1 januari 2004 (zie verder dit verslag). Tevens vreest het demissionaire bestuur (afgetreden in september 2004, zie verderop) dat het er niet in zal slagen het gemeentelijke streefbedrag (€ 300.000,-) aan sponsoring binnen te halen ter medefinanciering van het lopende nieuwbouwproject in het theater. Ten slotte verschillen de gemeente en het demissionaire bestuur nog van mening over de hoogte van een aan Junushoff toe te kennen additionele subsidie voor het seizoen 2003-2004. Junushoff zet in op € 96.000,- terwijl de gemeente op het standpunt staat dat het theater geen recht heeft op de additionele subsidie.

Verleden

In de periode 1996-1998 is het theater voor een deel gerenoveerd (vooral de publieksruimten). Deze verbouwing hield onvoldoende rekening met de gevolgen voor theaters in Nederland van de toentertijd aangekondigde nieuwe Arbo-wetgeving. Ook is een aantal installaties in het pand gehandhaafd die aan vervanging toe waren.

¹ De horeca is uitbesteed aan een cateringsbedrijf.

In de jaren die volgden, draaide het theater, naar de opvatting van het stichtingsbestuur, voortdurend met een tekortschietend budget, een aantal keer (gedeeltelijk) gecompenseerd door de gemeente, maar zonder mogelijkheid duurzaam te investeren in het gebouw en in de inventaris. Het tekort werd volgens Junushoff vooral veroorzaakt door de hoge huur die de gemeente rekende voor het pand. Uit een landelijke benchmark blijkt dat vergelijkbare theaters ongeveer zeven procent van hun budget besteden aan huurkosten, terwijl Junushoff hieraan 22 procent besteed. Deze onderzoeksuitkomst wordt niet betwist door de gemeente.

In 2002 besloot de gemeente het theater voor de gemeente te willen behouden, maar blijkens een brandbrief van het bestuur van Junushoff was de gemeente niet voldoende voortvarend in het ontwikkelen van een reddingsplan van het theater. Met ingang van 2004 werd de Grote Zaal van het theater gesloten op last van de Arbo-inspectie, met inkomstenderving tot gevolg. Inmiddels is de bouw gaande van een nieuwe toneeltoren en een nieuwe ‘trekkenwand’² (oplevering oktober 2006), conform de vigerende Arbo-wet, grotendeels gefinancierd door de gemeente (aangevuld met een deel van de Provincie en mogelijk een aantal sponsors). De gemeente zoekt naar een (mogelijk commerciële) exploitant voor het theater.

Over de *inhoudelijke* uitgangspunten zijn gemeente en theater eensgezind. In september 2004 echter, is het bestuur van Junushoff afgetreden, omdat het zich niet kon vinden in de door de gemeente geformuleerde *financiële* uitgangspunten (zie onder algemeen) van de bekostiging van de toneeltoren en die van de subsidie voor het theater na de verbouwing van de toneeltoren.³

Stand van zaken

Bij het aantreden van een nieuwe directeur in oktober 2001, heeft de gemeente aangegeven budgetfinanciering in te willen voeren. Tot op heden is dit niet gebeurd, hoewel een eerste voorbereidingsdocument door het theater is opgesteld. Junushoff heeft eind 2003 een concept ‘Uitgangspunten prestatieovereenkomst gemeente-Junushoff’ opgesteld.⁴ In deze notitie verwoordt het theater inhoudelijke doelen en operationaliseert deze doelen in meetbare prestatie-eenheden. Junushoff laat hier mee zien budgetfinanciering te verwelkomen, aldus de directeur, maar loopt hiermee ook vooruit op de eventuele nieuwe commerciële exploitant van het theater. Junushoff wil namelijk, evenals de gemeente, een aantal inhoudelijke uitgangspunten van het theater behouden, zoals de mogelijkheid om niet alleen de populaire voorstellingen en gezelschappen te programmeren, maar ook producties voor een kleinere doelgroep, ook

² Een wand waaraan decorstukken en belichtingsinstrumentarium worden bevestigd.

³ Het bestuur meldt dat het aftreden mede is ingegeven door overwegingen op grond van haar ‘wettelijke bestuurlijke aansprakelijkheid’.

⁴ Recentelijk is een landelijk concept-prestatiecontract gemaakt door de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecteuren (VSCD); hierbij is ook de VNG betrokken.

wanneer de exploitatie aan een nieuwe ondernemer wordt overgedragen. De gemeente onderschrijft deze uitgangspuntennotitie.

Voorwaarden

De belangrijkste voorwaarde voor de invoering van budgetfinanciering is gelegen in het vinden van een nieuwe gezonde basis voor het theater. Het vinden van een nieuwe exploitant is hierbij van cruciaal belang, een exploitant bovendien die zich in belangrijk mate wil conformeren aan de inhoudelijke uitgangspunten van gemeente en theater. Het huidige demissionaire bestuur had (bij aanblijven) een zakelijker relatie met de gemeente willen aangaan en ondersteunt door het budgetfinancieringsinstrument. Een voorbeeldovereenkomst voor de invoering is inmiddels gemaakt (zie onder stand van zaken). Junushoff is in staat om de noodzakelijke verantwoordingsinformatie te genereren, aldus de directeur.

Toekomst

De toekomst van Junushoff is ongewis. De financiële situatie is wankel en een andere vorm van beheer is nog niet gerealiseerd. Op dit moment is een gemeentelijke stuurgroep belast met het formuleren van een totaalconcept ten behoeve van het behoud en de herstart van de grote zaal van het theater.⁵ De gemeente en Junushoff overleggen in goede sfeer, maar het definitieve scenario voor Junushoff ligt nog niet vast.

Vooralsnog kan budgetfinanciering op zijn vroegst na de heropening van de nieuwe toneeltoeren (oktober 2006) worden ingevoerd, waarbij 2008 het eerste verantwoordingsjaar kan zijn conform de nieuwe financieringsvorm.

II Budgetfinanciering Openbare Bibliotheek

Algemeen

De Stichting Openbare Bibliotheek Wageningen had in 2003 bijna 11.000 leden en realiseerde ruim 300.000 uitleningen.⁶ De begroting voor 2004 beslaat ruim € 1.200.000,-, waarvan ongeveer tachtig procent wordt bekostigd door de gemeente. De overige inkomsten bestaan uit 'provinciale bibliotheekvernieuwingsgelden', lenersinkomsten en een klein bedrag aan sponsoring. Er werken 26 mensen verdeeld over 13 volledige formatieplaatsen.

De bibliotheek heeft in 2004 een grote verandering doorgemaakt: het gebouw is verbouwd en vernieuwd, de openingstijden zijn verruimd van 29 tot 44 uur per week (inclusief zaterdag)

⁵ In de kleine theaterzaal vinden nog wel voorstellingen plaats.

⁶ Het jaar 2003 is niet maatgevend: de Bibliotheek was gehuisvest, vanwege nieuwbouw op de huidige locatie, op een tijdelijke locatie buiten het centrum van de stad.

en de bibliotheek vervult een centrale rol in het cultuuraanbod in de gemeente: met een grote regelmaat organiseert de bibliotheek, vaak samen met anderen, activiteiten. De bibliotheek wil meer zijn dan een uitleenfabriek en heeft verblijfskwaliteit hoog in het vaandel staan. De investering in de nieuwe bibliotheek is bekostigd door een gunstige lening bij het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten (€ 3.000.000,-) en een extra exploitatiesubsidie van de gemeente (€ 110.000,-).

Verleden

In de jaren '80 heeft de bibliotheek een moeilijke periode doorgemaakt. De bedrijfsvoering was niet op orde, er was een structureel exploitatietekort. Daarbij liep het aantal leners terug en voldeed het pand niet aan moderne eisen. Eind jaren '80 heeft de bibliotheek het onderwerp budgetfinanciering bij de gemeente op de agenda geplaatst; het bestuur wilde duidelijkheid creëren in de relatie met de gemeente. De Wageningse bibliotheek maakte hierbij gebruik van kennis binnen de branche van bibliotheken.

Stand van zaken

Sinds 2000 is de subsidierelatie tussen bibliotheek en gemeente gemodelleerd aan de hand van het budgetfinancieringsinstrument. In de budgetfinancieringsovereenkomst van 2004 is sprake van afspraken over prestaties (aantallen leden en uitleningen) en activiteiten (thema-avonden, schrijversavonden, organisatie boekenweek etc.). Op een jaarlijkse vergadering met de gemeente staan zowel jaarverslag als begroting op de agenda. Een enkele keer heeft de bibliotheek niet kunnen realiseren wat was afgesproken, maar tot een financiële sanctie heeft dit nooit geleid. Dit was mogelijk omdat enerzijds soms beter werd gepresteerd dan was afgesproken en anderzijds omdat geldige en zwaarwegende redenen konden worden aangevoerd ter verklaring van de tekortkoming.

Voorwaarden

De directeur van de bibliotheek meent dat budgetfinanciering vraagt om twee partijen die elkaar vertrouwen en waarderen. Hij beschouwt de wil en de inzet van de instelling als een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van budgetfinanciering en meent dat het initiatief voor stappen vooruit net zo goed bij de instellingen ligt, als bij de gemeente. In zijn visie zijn de instellingen deskundig op hun eigen terrein (ontwikkelingen, mogelijke producten, aantallen en cetera) en moet de gemeente door de betreffende instelling ondersteund en uitgedaagd worden in het stellen van goede vragen en het formuleren van geschikte opdrachten. De gemeente moet vooral duidelijk maken dat ze niet een louter instrumentele visie op budgetfinanciering heeft. Wanneer het oogmerk alleen gericht is op het beheersen van subsidiegelden, dan miskent de gemeente de wezenlijke meerwaarde van budgetfinanciering, te weten de aansturing op basis van de inhoud van de gewenste activiteiten van de instelling.

Toekomst

De bibliotheek ziet het als eerste uitdaging om de tijd goed te blijven verstaan en te voorkomen dat het werkt met verouderde producten en productkenmerken. Niet alleen bij de exploitatiesubsidie, maar ook bij budgetfinanciering is het zaak om het systeem van verantwoording dynamisch te houden en voortdurend te bezien of datgene geboden wordt waar de stad om vraagt.

III Budgetfinanciering Stibas, Stichting voor Budgetadvisering en Schuldhulpverlening

Algemeen

Stibas werkt met een begroting van ongeveer € 300.000,-. De personeelsformatie is ongeveer vijf fte. Over ongeveer acht werknemers: directeur, hulpverleningsconsulenten, secretariaatsmedewerker(s) en financieel medewerker(s). Stibas is financieel volledig afhankelijk van de gemeente.

Verleden

In 2001 heeft Stibas een voorstel voor budgetfinanciering gedaan aan de gemeente. Stibas onderscheidde vier prestatie-eenheden (budgetadvisering, budgettering, budget- en schuldhulpverlening en ‘dienstverlening van bijzondere en tijdelijke aard’) en koppelde deze aan een geraamd aantal cliënten en een gemiddelde tijdsinvestering per jaar. Tevens voorzag het voorstel in een jaarlijkse verantwoording (financieel en inhoudelijk). In dit voorstel beschrijft Stibas een aantal knelpunten, knelpunten die overigens ook op dit moment nog spelen:

- Stibas heeft een structureel exploitatietekort: subsidie van de gemeente dekt de personele lasten onvoldoende, onder meer vanwege de indexering van de subsidie door middel van het volgen van de CAO voor de gemeentelijke overheid in plaats van de CAO-Welzijn, waaronder Stibas valt, maar ook vanwege het ontbreken van de financiering van de vervanging van zieke medewerkers.
- De subsidievoorwaarden maken afschrijvingen op inventaris en automatisering onmogelijk.
- Stibas kampt met een formatietekort; dit is mede een verklaring voor de wachtlijst, hoewel deze ook veroorzaakt wordt, volgens Stibas, door een structurele toename van de hulpvragen.

De gemeente heeft geen formele reactie gegeven op het genoemde voorstel. De gemeente twijfelt aan de efficiency van de instelling. Zij heeft de indruk dat Stibas haar cliënten te lang begeleidt en bovendien begeleidt op gebieden waarvoor het eigenlijk zou moeten doorverwijzen (zoals psychosociale hulpverlening) naar andere instellingen. Zo blijkt uit een vergelij-

king met andere schuldhulpverleningsinstellingen in andere gemeenten (benchmark, verplicht opgelegd door de gemeente) dat Stibas een hoge personeelsformatie heeft ten opzichte van het aantal cliënten. Stibas bestrijdt de rekenmethode van deze benchmark en meent dat de effectiviteit van haar werkwijze groter is dan gemiddeld. Volgens Stibas is haar (integrale) werkwijze dan ook niet goed te vergelijken met het werk van andere schuldhulpverleningsinstellingen.

Stand van zaken

Stibas wordt gesubsidieerd op basis kostensoorten.⁷ Dit betekent dat de begroting van het vorige jaar uitgangspunt is voor de subsidie van het jaar daarop. De exploitatie van Stibas staat centraal en niet zo zeer de vraag van de gemeente. Afgezien van het genoemde plan uit 2001 worden per subsidiejaar alleen begrotingen en financiële jaarverslagen overhandigd. Het is een aantal keer voorgekomen dat de gemeente tekorten compenseerde. In recente jaren zijn eenmalige subsidies toegekend voor het wegwerken van een wachtlijst en de aanschaf van IT-apparatuur. De wachtlijst is niet weggewerkt als gevolg van langdurige personeelsuitval (aldus Stibas).

Voorwaarden

De voorwaarden om over te gaan tot budgetfinanciering zijn, in 'technische zin', aanwezig. Stibas kent redelijk afgebakende producten en kan de kosten hiervan zichtbaar maken. Op basis van deze producten kunnen prestatie-eenheden worden afgesproken. Er bestaat echter een inhoudelijk verschil van mening met de gemeente over de inhoud van het werk, blijkend uit de discussie over de uitkomsten van de benchmark.

Een tweede knelpunt betreft de behuizing van Stibas. Stibas is medehuurder van het nieuwe gebouw 'het Palet' dat eigendom is van de gemeente. Dit pand heeft een relatief hoge huur; daarnaast is Stibas verplicht mee te betalen aan een receptie van dit gebouw, samen met de andere huurders. Stibas heeft de gemeente voorstellen gedaan voor een goedkopere behuizing. Over dit voorstel vindt overleg plaats, mede in het licht van het opstellen van een breder kader voor het accommodatiebeleid⁸.

Toekomst

Het voornemen bestaat om in 2005 over te gaan op budgetfinanciering. In het najaar van 2004 heeft de gemeente een voorbeeldovereenkomst aan Stibas gestuurd. Tegelijkertijd geeft de gemeente aan om de bezuinigingen van de gemeente in het kader van de gemeentebegroting van 2005 nog even af te wachten alvorens in overleg te gaan over de daadwerkelijke implementatie van budgetfinanciering. Het is nog onduidelijk of over 2005 zal worden afgere-

⁷ Zie: Algemene Subsidieverordening (1998).

⁸ Er is een ambtelijke werkgroep accommodatiebeleid ingesteld.

kend op basis van budgetfinanciering: de gemeente en Stibas verschillen van mening over de gewenste inhoud van de dienstverlening door Stibas.

In theorie is een financiering op basis van prestatie-eenheden mogelijk. Het kernproduct van Stibas is het verzorgen van trajecten. De trajecten verschillen in intensiteit van elkaar, maar ze zijn te tellen in aantallen, begeleidingsuren en te bereiken resultaten. Cruciaal is overeenstemming tussen de gemeente en de instelling over inhoud van het werk (de soorten trajecten) en over de in redelijkheid te verwachten resultaten.

IV Budgetfinanciering ‘t Venster, centrum voor culturele en kunstzinnige vorming (dans, muziek, theater en beeldende kunst)

Algemeen

‘t Venster is een cursuscentrum op het gebied van dans, muziek, theater en beeldende kunst. Klanten zijn burgers, scholen en verenigingen in Wageningen en Renkum. Er werken ongeveer honderd mensen, meest docenten in één van de vier kunstuitingen. De begroting beslaat ruim € 900.000,-, waarvan ongeveer zestig procent door Wageningen wordt opgebracht en veertig procent door Renkum. Ongeveer dertig procent van de exploitatie van ‘t Venster wordt bekostigd door de les gelden (en enkele andere baten), zeventig procent door subsidiëring van de twee genoemde gemeenten.

Vanaf 2004 wordt ‘t Venster door de gemeente Wageningen geconfronteerd met bezuinigingen, oplopend van € 12.500,- in 2004 tot € 35.000,- in 2007. De gemeente Renkum bezuinigt eveneens op ‘t Venster. De exploitatie van het centrum wordt verder bemoeilijkt door de hoge onderhoudskosten van het gebouw, zo brengen zowel gemeente als instelling naar voren. ‘t Venster wijst er verder op dat het moeten omzetten van enkele I/D-Banen in reguliere dienstverbanden, de Arbo-verplichting (kosten verzuimregistratie en begeleiding) en de stijgende huurprijs eveneens drukken op de begroting.

Verleden

Uit het dossieronderzoek blijkt dat ‘budgetfinanciering’ sinds 1998 op de agenda staat van gemeente en instelling. Zo wordt in de Notitie budgetfinanciering⁹ gemeld dat voor ‘t Venster in 1998 en 1999 overgangsjaren worden gepland opdat in 2000 budgetfinanciering kan worden toegepast. De subsidierelatie kent anno 2004 echter nog nauwelijks kenmerken van budgetfinanciering. De beperkte vooruitgang op dit terrein wordt verklaard uit factoren die

⁹ Notitie budgetfinanciering, vastgesteld op 22 december 1998, betreft een notitie ter voorbereiding van het latere Beleidskader Budgetfinanciering.

bij de gemeente(n)¹⁰ spelen (onvoldoende prioriteitstelling, verloop in ambtenarenapparaat etc.), maar ook uit nadere voorwaarden die 't Venster aan de mogelijke invoering stelde in de periode 1998-1999. Dit betrof de mogelijkheid tot het creëren van een extra risicoreserve (vanwege Arbo-Wet, Wet Pemba, kosten voor de vervanging van zieke medewerkers en een wachtgeldregeling) met een bijbehorende (hogere) subsidieaanspraak.¹¹ De gemeente heeft deze voorwaarden toentertijd niet willen honoreren.¹²

Stand van zaken

De gemeente subsidieert 't Venster op basis van kostensoorten¹³: de exploitatie van 't Venster staat centraal en niet zo zeer de vraag van de gemeente. 't Venster staat positief tegenover de invoering van budgetfinanciering; wel wijst de stichting er op dat een aantal structurele kostensoorten (zie onder algemeen, hierboven) de exploitatie van de stichting, en daarmee de mogelijk gewenste prestaties, belemmeren. Een belangrijke mogelijke prestatie-indicator is volgens 't Venster gelegen in 'het bereik' van de instelling. Op grond van benchmarkonderzoek meent de directeur dat 't Venster op dit punt goed presteert.

De interne voorbereiding op budgetfinanciering vormt een regulier agendapunt voor het management van de stichting. Een knelpunt is het berekenen van een integrale kostprijs per product, zoals dans, toneel of muziek. Zo maken zowel dansgroepen als andere groepen gebruik van het podium in de grote zaal en is het niet gemakkelijk om de kosten op reële wijze om te slaan naar het product 'dans'. Niettemin verwachten 't Venster en de gemeente dat deze berekeningen realiseerbaar zijn en resulteren in een zogeheten productenbegroting.

Verder wijst de directeur van het 't Venster er op dat de Stichting sinds twee jaar niet alleen een begroting en een financieel jaarverslag inlevert bij de gemeente, maar ook een inhoudelijk jaarverslag. Zo vindt een verantwoording plaats op basis van aantallen cursisten en lesminuten. 't Venster beschouwt dit als een stap in de richting van budgetfinanciering.

Voorwaarden

Zowel de gemeente als de instelling hebben de wens om in 2005 te komen tot een budgetfinancieringsovereenkomst. De concept-productenbegroting is zo goed als gereed. Anderzijds is nog geen overleg geweest over de wijze van verantwoording. Er zijn nog geen prestatie-indicatoren geformuleerd.

¹⁰ De noodzakelijke afstemming tussen Renkum en Wageningen had eveneens een vertragende werking.

¹¹ Zie: Notitie budgetfinanciering, p. 8.

¹² Zie: Beleidskader Budgetfinanciering (2001).

¹³ Zie: Algemene Subsidieverordening (1998).

Toekomst

Er bestaat voldoende draagvlak bij de gemeente en bij 't Venster om budgetfinanciering in te voeren, maar een aantal concrete stappen moet nog gezet. Wanneer deze stappen worden gezet, blijkt het werkelijke draagvlak. Een belangrijke stap is gelegen in het maken van afspraken over de verantwoording. Dit betekent dat de gemeente duidelijke kaders moet willen, stellen met betrekking tot de productie van 't Venster; het gaat hier om aantallen deelnemers, verdeeld over de vier hoofdproducten (dans, muziek, theater en beeldende kunst), maar ook om de gewenste kwaliteit, bijvoorbeeld periodiek gemeten door te vragen naar de tevredenheid van de cursisten. Verantwoordingsafspraken hangen samen met beslissingen over huurprijs, (financiële) verantwoordelijkheid voor onderhoud en hoogte van de subsidie, maar zijn ook binnen die context mogelijk.

V Budgetfinanciering Welvada, welzijnsorganisatie

Algemeen

Welvada is een brede welzijnsorganisatie met een begroting van ruim € 1.300.000,- en 43 werknemers in dienst (21,7 fte). De instelling verricht opbouwwerk voor jongeren, zoals preventiewerk op een VMBO en het beheer stedelijk jongerencentrum, beheert drie wijkcentra (volwassenenwerk) en biedt peuterspeelzaalwerk aan. Welvada levert verder een bijdrage aan het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA-beleid) en het gemeentelijk beleid met betrekking tot Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE-beleid).¹⁴

Vanaf het jaar 2005 staan forse bezuinigingen van de gemeente op stapel op het gebied van Welzijn en Sociaal Cultureel Werk; de Raad heeft inmiddels beslist dat Welvada € 50.000,- in 2005 en 2006 zal moeten bezuinigen en € 125.000,- voor de jaren er na.

Verleden

Welvada heeft in 2001 bij de gemeente een beleidsplan 2002-2006 ingediend en voorgesteld op basis van dat plan verantwoording af te leggen aan de gemeente. Dit plan is echter nooit onderwerp van overleg geweest tussen gemeente en instelling. Het heeft dan ook geen formele status. Het vormt niettemin het richtsnoer van Welvada.

Stand van zaken

Op dit moment vindt subsidiëring plaats op basis van kostensoorten (zie: ASV, 1998) en wordt de subsidie elk jaar aangepast aan de landelijke loon- en prijsontwikkelingen. Dit betekent dat de subsidie wordt vastgesteld op basis van de begroting en het financieel jaarverslag.

¹⁴ Beide beleidsterreinen vallen buiten de begroting en worden bekostigd via specifieke uitkeringen van het Rijk, doorgesluisd door de gemeente.

Welvada maakt eveneens en inhoudelijk jaarverslag. Deze maakt echter geen deel uit van de reguliere subsidieverstrekkingscyclus; de directeur van Welvada geeft bovendien aan dat de jaarverslagen sinds 2002 niet meer zijn besproken, noch een formele goedkeuring hebben gehad.

Een eerste concept productenboek is door de gemeente gemaakt, in overleg met Welvada. Overleg hierover is opgeschort: de verantwoordelijk ambtenaar is vertrokken en wordt tijdelijk vervangen door een collega. Volgens Welvada is dit eerste concept nog te algemeen, en te weinig toegesneden op de situatie in Wageningen. De gemeente heeft de voorkeur om meer duidelijkheid over de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning af te wachten en in 2005 een budgetfinancieringsovereenkomst te sluiten.

Voorwaarden

De gemeente geeft aan dat deze bezuinigingen en de komst van de WMO het invoeringstraject van budgetfinanciering vertragen. Bij de bezuinigingen staat het wijkgericht werken onder druk. De gemeente was voornemens om twee nieuwe wijkcentra te bouwen (Noord-West en Oost) en het stedelijk jongerencentrum te vernieuwen, maar vraagt zich inmiddels af of deze ambities niet te hoog gegrepen zijn. Een accommodatiewerkgroep is op dit moment bezig met het samenstellen van een accommodatieplan. Zo wordt onderzocht of schoolgebouwen bruikbaar zijn voor activiteiten van Welvada, ook in het kader van het ontwikkelen van een Brede School.

De Woningbouwvereniging, de politie, Welvada en de gemeente hebben in een stedelijk platform samen met een onderzoeksbureau gewerkt aan een advies voor een beleidskader leefbaarheid (hiervan afgeleid: welzijn), waarbij een prioriteitstelling voor de komende jaren is voorgesteld. Het eindrapport van dit onderzoek is gereed, maar de verdere beleidsontwikkeling bij de gemeente lijkt op dit moment te stokken, mogelijk mede als gevolg van het vertrek van een van de betrokken ambtenaren. Welvada gaat ervan uit dat de geformuleerde prioriteiten terechtkomen in een meerjarenconvenant. Dit convenant kan vervolgens de basis vormen voor een budgetfinancieringsovereenkomst.

Toekomst

Welvada geeft aan dat verdere ontwikkelstappen ten behoeve van budgetfinanciering kunnen worden gemaakt, maar wijst erop dat de bal bij de gemeente ligt. Een uitgewerkt beleidskader ontbreekt.¹⁵ De gemeente moet aldus beleidsinhoudelijke keuzes maken voor wat betreft het voorzieningenniveau op het gebied van welzijn, zoals, hoeveel wijkcentra zijn gewenst en

¹⁵ Een deelnotitie sociaal cultureel werk is vastgesteld door het College en staat in december 2004 ter vaststelling door de Raadscommissie op de agenda.

waar moeten deze zijn gevestigd? Dit kan volgens Welvada op basis van het gereedgekomen onderzoek.

Het voornemen van de gemeente is om in 2006 een start te maken met budgetfinanciering. Dit betekent dat het jaar 2005 zal moeten worden gebruikt voor het afronden van een beleidskader sociaal cultureel werk en mogelijkwerwijs het formuleren van een nieuwe deelverordening. Het productenboek zal moeten worden afgerond en het beleidsplan van Welvada zal moeten worden vernieuwd (al kan het huidige plan volgens Welvada als basis dienen). Tevens zal overeenstemming moeten worden bereikt over de wijze van verantwoording: op welke activiteiten zal worden afgerekend en welke prestatie-indicatoren moeten hierbij behulpzaam zijn?

Welvada meent dat de verdere ontwikkeling van het subsidiëringinstrument niet wordt belemmerd door (de discussie over de) bezuinigingen. Volgens Welvada kan het realiseren van bezuinigingen juist worden vergemakkelijkt als de gemeente duidelijke kaders stelt, gegoten in de jas van budgetfinanciering. Welvada: 'als de gemeente aangeeft wat zij wil, dan laten wij zien hoe dat kan'.

BIJLAGE 2**Itemlijst gemeente Wageningen***Achtergrond*

Datum gesprek:

Naam respondent:

Functie respondent, sinds wanneer:

Inleidend

1. Met welke subsidierelatie(s) van de gemeente bent het meest bekend?

- Junushoff
- 't Venster
- Bibliotheek
- SMD
- Stibas
- La Fraternité
- Welfada

Algemeen

2. Welke definitie van budgetfinanciering hanteert de gemeente?

3. Welke doelstelling *had en heeft* de gemeente met het eventueel vormgeven van budgetfinanciering?

4. Wat zijn volgens u de belangrijkste bevorderende factoren bij de eventuele invoering van budgetfinanciering in de gemeente Wageningen?

- Heden
- Verleden

5. Wat zijn volgens u de belangrijkste belemmeringen bij de eventuele invoering van budgetfinanciering in de gemeente Wageningen?

- Heden
- Verleden

(Nabije) verleden

6. Welke acties zijn in het (nabije) verleden door het College, het ambtelijk apparaat en de gemeenteraad en <naam instelling> ondernomen met als doel te komen tot een vorm van budgetfinanciering bij <naam instelling>?

7. Tot welke resultaten hebben deze acties geleid?

Heden

8. Welke actuele ontwikkelingen (wat staat er op ‘de agenda?’) zijn zichtbaar bij de subsidiërelatie met <naam instelling>?
9. Wat is hierbij de rol van respectievelijk het College, het ambtelijk apparaat en de gemeenteraad?
10. Zijn er aspecten in deze actuele ontwikkelingen aanwijsbaar, die ontleend zijn aan budgetfinanciering?

Voorwaarden

11. Welke voorwaarden zijn in de gemeentelijke organisatie aanwezig om te komen tot budgetfinanciering bij <naam instelling>? Aan welke voorwaarden is (nog) niet voldaan?
12. Welke voorwaarden zijn bij <naam instelling> aanwezig om te komen tot budgetfinanciering? Aan welke voorwaarden is (nog) niet voldaan?
13. Hoe beoordeelt u de afstemming in de ambtelijke organisatie tussen de beleidscyclus en de subsidieverstrekkingscyclus (financieel-administratieve cyclus)? Wat gaat goed, wat gaat niet goed?
 - Afhandeling aanvraag en beschikking (beoordeling activiteitenplan, jaarverslag).
 - Beleidsmatige inbedding (algemene subsidieverordening, doelstelling gemeente, gewenste prestaties van instelling).
 - Samenwerking tussen gemeentelijke afdeling financiën en beleidsinhoudelijke afdeling.
 - Afstemming subsidieverstrekkingscyclus met begrotingscyclus.
14. Hoe beoordeelt u het draagvlak in de gemeente voor het werken met budgetfinanciering?
 - Politiek draagvlak (de Raad)
 - Bestuurlijk draagvlak (het College)
 - Ambtelijk draagvlak (beleidsinhoudelijk, maar ook financieel-technisch)
15. Hoe beoordeelt u de deskundigheid in de gemeente voor het werken met budgetfinanciering?
16. Kent u voorbeelden uit de praktijk van een andere gemeente waaruit Wageningen lering kan trekken?

Over de instelling(en)

17. Heeft de <naam instelling> vooral een inspanningsverplichting ten aanzien van de gemeente of is er overwegend sprake van een resultaatverplichting?
18. Zijn doelstellingen en prestatie-indicatoren afgesproken met <naam instelling>?
 - Zo ja, welke?
 - Zo nee, waarom niet?
19. Zijn er tussentijdse momenten gepland om de prestaties van de instelling te bespreken?
20. Is het mogelijk om tussentijds ‘te monitoren’ of de prestaties van de instelling overeenkomen met de afspraken?

21. Zijn er afspraken over de wijze van sanctionering bij het niet nakomen van:
- Overeengekomen prestaties?
 - Overeengekomen voorwaarden (zoals termijnen bij indienen aanvraag of jaarverslag)?
22. In hoeverre is de administratieve organisatie van de instelling toegerust voor het implementeren van budgetfinanciering?
- Vindt een gemeentelijke beoordeling van de administratieve organisatie plaats?
 - Wat is de rol van de accountant van de instelling hierbij?
23. Hoe beoordeelt u het draagvlak bij <naam instelling> voor het werken met budgetfinanciering?
24. Hoe beoordeelt u de deskundigheid bij <naam instelling> voor het werken met budgetfinanciering?

Ten slotte

25. Op welke termijn denkt u dat de gemeente (de Raad, het College, het ambtelijk apparaat) en <naam instelling> 'klaar zijn' voor de eventuele invoering van budgetfinanciering? U kunt hierbij denken aan de invulling van de mogelijke voorwaarden door instelling en gemeente:
- Meerjarig beleidskader van de gemeente en instelling (implementatie SMART-doelstellingen).
 - Een meerjarig convenant tussen gemeente en instelling(en).
 - Jaarlijkse indienen/afhandelen subsidieaanvraag en -beschikking.
 - Tussentijdse evaluatiemomenten (tussentijdse prestatieovereenkomst?).
 - Informatiehuishouding instelling en toegesneden voor inhoudelijke en financiële rapportages?
 - Een manier om de subsidie vast te stellen.
 - Een manier om de verantwoording vorm te geven (wat te doen bij tekortkomingen instelling?).

BIJLAGE 3**Itemlijst gesubsidieerde instellingen gemeente Wageningen***Achtergrond*

Naam instelling:

Datum gesprek:

Naam respondent:

Functie respondent, sinds wanneer:

Inleiding

1. Op welke wijze is de huidige (subsidie-)relatie van uw instelling met de gemeente te kenschetsen?
 - Omvang subsidie
 - Belangrijkste producten/diensten van uw instelling.
 - Actuele ontwikkelingen: bezuinigingen noodzakelijk? Investerings op stapel?
 - Verlangde prestaties door de gemeente.
 - Op welke wijze is de verantwoording aan de gemeente vormgegeven?

(Nabije) verleden

2. Welke acties zijn in het (nabije) verleden door de gemeente en uw instelling ondernomen met als doel te komen tot een vorm van budgetfinanciering met uw instelling?
3. Tot welke resultaten hebben deze acties geleid?
4. Wat zijn volgens u de belangrijkste bevorderende factoren bij de invoering van budgetfinanciering in uw subsidierelatie met de gemeente Wageningen?
5. Wat zijn volgens u de belangrijkste belemmeringen bij de invoering van budgetfinanciering in uw subsidierelatie met de gemeente Wageningen?

Heden

6. Welke actuele ontwikkelingen beïnvloeden de (subsidie-)relatie van uw instelling met de gemeente?
7. Zijn er aspecten in de huidige subsidieafspraken aanwijsbaar, die ontleend zijn aan budgetfinanciering?

Voorwaarden

8. Hoe beoordeelt u de deskundigheid in de gemeente voor het werken met budgetfinanciering?
 - Afhandeling aanvraag en beschikking (beoordeling activiteitenplan instelling, jaarverslag instelling).

- Beleidsmatige inbedding (algemene subsidieverordening, doelstelling gemeente, gewenste prestaties van instelling).

Over uw instelling

9. Heeft uw instelling vooral een inspanningsverplichting ten aanzien van de gemeente of is er overwegend sprake van een resultaatverplichting?
10. Zijn doelstellingen en prestatie-indicatoren afgesproken met de gemeente?
 - Zo ja, welke?
 - Zo nee, waarom niet?
11. Zijn er tussentijdse momenten om de prestaties van uw instelling te bespreken? Is tussentijdse 'monitoring' mogelijk op grond van de administratie van uw instelling?
12. Zijn er afspraken over de wijze van sanctionering bij het niet nakomen van
 - Overeengekomen prestaties?
 - Overeengekomen voorwaarden (zoals termijnen bij indienen aanvraag of jaarverslag)?
13. In hoeverre is de administratieve organisatie van de instelling toegerust voor het implementeren van budgetfinanciering?
 - Vindt een gemeentelijke beoordeling van de administratieve organisatie van uw instelling plaats?
 - Wat is de rol van de accountant van uw instelling hierbij?
14. Hoe beoordeelt u het draagvlak bij uw instelling voor het werken met budgetfinanciering?
15. Hoe beoordeelt u de deskundigheid van uw instelling voor het werken met budgetfinanciering?

BIJLAGE 4**Geraadpleegde respondenten****Gemeente Wageningen**

- Auke Verhaaf beleidsmedewerker Sociale Zaken
- Willem Straatman beleidsmedewerker Sport en Cultuur
- Kees van Kraaij coördinator administratie Afdeling Financiën
- Theo Flohil clustercoördinator Welzijn, Onderwijs en Burgerzaken
- Rudy de Jager interim beleidsmedewerker Cultuur
- Johan van der Jagt hoofd Sector Samenleving
- Tineke Strik wethouder van onder andere sociale zaken en sociaal beleid, sociaal-cultureel werk, jeugd- en jongerenbeleid, maatschappelijke dienstverlening, cultuur, kinderopvang en brede wijkschool en project wijkgerichte aanpak

Gesubsidieerde instellingen

- Rein Smeenk directeur Stichting Stibas
- Doro Siepel directeur Theater Junushoff
- Albert Spee directeur 't Venster
- Fons Egging directeur Welvada
- Sjaak Driessen directeur Openbare Bibliotheek

