OP WEG NAAR EEN BETER SUBSIDIEBELEID

Evaluatie beleidsgestuurde contractfinanciering Den Helder

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding **1**
1.1 Aanleiding onderzoek 1
1.2 Wat is BCF? 1
1.3 Doel en vraagstelling 2
1.4 Onderzoeksopzet 3
1.5 Opzet van het rapport 4

2 Beleidskader **7**
2.1 BCF en beleidskader in het algemeen 7
2.2 Beleidskader en aansturingsstructuur 8
2.3 Beleidsdoelen voor drie casussen 10

3 Uitvoering van BCF **15**
3.1 Inleiding 15
3.2 Analyse van vraag en aanbod (stap 2) 15
3.3 Opdracht offerte en contract (stap 3, 4, 5 en 6) 16
3.4 De uitvoering en tussentijdse communicatie (stap 7 en 8) 19
3.5 Eindrapportage en beoordeling (stap 9 en 10) 20

4 Oordeel over BCF **21**
4.1 Inleiding 21
4.2 Oordeel van beleidsmedewerkers 21
4.3 Oordeel van organisaties 23
4.4 Oordeel raad en bestuur 24
4.5 Tot slot 25

Bijlagen **27**
Bijlage 1 Respondenten 29
Bijlage 2 Overzicht bestudeerde documenten 31

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding onderzoek

De gemeente Den Helder heeft in 2005 gekozen voor het instrument Beleidsgestuurde Contractfinanciering (afgekort BCF) om daarmee beter sturing te kunnen geven aan het door haar gevoerde subsidiebeleid.

De gemeente Den Helder heeft inmiddels met vijftien maatschappelijke organisaties een BCF-contract afgesloten. Nu de gemeente Den Helder een aantal jaren de BCF-benadering heeft gehanteerd in haar subsidiebeleid, heeft de rekenkamercommissie van deze gemeente besloten te onderzoeken hoe de gemeente en de subsidieontvangers de doelmatigheid en de doeltreffendheid ervan ervaren. In deze nota van bevindingen wordt verslag gedaan van dit onderzoek.

1.2 Wat is BCF?

BCF is een instrument dat voortkomt uit de veranderende inzichten over de wijze waarop, en de rolverdeling waarin overheden en maatschappelijke organisaties inhoud geven aan beleid en uitvoering in de maatschappelijke sector. De kern van BCF is dat de overheid contracten afsluit met maatschappelijke organisaties, waarin afspraken over prestaties worden gemaakt die ook worden nagekomen en geëvalueerd. Het instrument kan worden gebruikt om vorm te geven aan de ondernemende relatie tussen de overheid als opdrachtgever en de maatschappelijke organisatie als opdrachtnemer. De systematiek van BCF kan worden gezien als de logische opvolger van de budgetsubsidiëring en wordt landelijk in toenemende mate gezien als de standaard voor vormgeving van moderne subsidierelaties.

BCF is niet nieuw. Het is ontwikkeld door adviesbureau Stade. Dit bureau heeft ook het voorbereidingstraject op BCF in de gemeente Den Helder begeleid. Stade heeft een BCF-boek uitgegeven waarin de BCF-systematiek wordt toegelicht.[1] Kort samengevat bestaat de BCF-cyclus uit tien stappen:

1. Beleidskader
2. Analyse van vraag en aanbod
3. Opdracht van de overheid voor organisatie
4. Offerte van de organisatie
5. Beoordeling offerte en begroting
6. Contract voor de subsidieverlening
7. Productie en dienstverlening
8. Tussentijdse communicatie en bijstelling contract

[1] Stade Advies, *Het BCF Boek,* Stade Advies, Utrecht, 2006.

9. Eindrapportage en registratie
10. Beoordeling subsidievaststelling

Het initiatief tot invoering van BCF in Den Helder komt vanuit het management van de ambtelijke organisatie. De keuze voor BCF is ingegeven door onvrede met het meer aanbodgestuurde systeem van budgetfinanciering. De gemeente Den Helder wilde een omslag maken naar een meer vraaggestuurde vorm van financieren. Dit zou moeten leiden tot een betere aansluiting tussen het aanbod en hetgeen de gemeente met haar beleid wil bereiken.

In de gemeente Den Helder wordt BCF ingezet door de afdeling Onderwijs, Welzijn en Sport (OWS). Deze afdeling voert het beleid van het programma Zorg en Welzijn uit. Dit beleidsterrein bestaat uit de volgende deelterreinen:

- onderwijs en jeugd;
- cultuur;
- sport en vrije tijd;
- zorg en maatschappelijke dienstverlening.

Beleidsmedewerkers van de afdeling OWS hebben een introductietraject met Stade gevolgd. Daarnaast zijn er informatiebijeenkomsten gehouden voor maatschappelijke organisaties.

1.3 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is na te gaan hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het BCF-subsidiebeleid worden ervaren. De centrale vraag van het onderzoek luidt daarom als volgt:

Wordt het BCF-subsidiebeleid door de ontvangers en de gemeente als doelmatig en doeltreffend ervaren?

Bovenstaande onderzoeksvraag maakt duidelijk dat het niet het doel van het onderzoek is om doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid vast te stellen. We hebben dan ook niet vooraf een normenkader ontwikkeld, waartegen we onze onderzoeksbevindingen zullen afzetten.

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe SMART heeft de gemeente de doelen van haar beleid geformuleerd? Ervaren subsidieontvangers dit ook als zodanig?
2. Hoe verloopt in de praktijk het proces waarin de gemeente in het BCF-systeem tot contracten komt met subsidieontvangers? Wat zegt dit over de technische uitvoering van het BCF-systeem?
3. Hoe verloopt in de praktijk de uitvoering van de contracten met subsidie-ontvangers in het BCF-systeem (monitoring op uitvoering, resultaatme-ting)? Wat zegt dit over de technische uitvoering van het BCF-systeem?

4. Hoe verloopt in de praktijk de afronding van de contracten met subsidieontvangers in het BCF-systeem (monitoring op uitvoering, resultaatmeting)? Wat zegt dit over de technische uitvoering van het BCF-systeem?
5. Worden de met de subsidieontvangers afgesproken doelen gehaald? En draagt dit in de opinie van de gemeente en de subsidieontvanger bij aan de beleidsdoelen die de gemeente heeft gesteld?
6. Is de relatie tussen subsidiegever en subsidieontvanger veranderd door de invoering van het BCF-systeem?
7. Draagt het BCF-systeem in de opinie van de gemeente en subsidieontvangers bij aan een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid? Hoe denken raadsleden hierover?
8. Kan de gemeente met het BCF-systeem beter dan voorheen sturing geven aan het subsidiebeleid om haar beleidsdoelen ermee te realiseren?
9. Kan de gemeente met het BCF-systeem beter dan voorheen beoordelen of een subsidieontvanger efficiënt werkt en de continuïteit van een instelling gewaarborgd is?
10. Zijn, gezien de antwoorden op vragen 6 tot en met 9, veranderingen in het subsidiesysteem nodig? En zo ja, zijn er alternatieve subsidiesystemen denkbaar?

1.4 Onderzoeksopzet

Voorbereiding
We zijn tot beantwoording van de onderzoeksvragen gekomen op basis van documentenstudie, interviews en groepsgesprekken. Ter introductie van het onderzoek hebben we gesproken met twee wethouders van de gemeente Den Helder en het hoofd van de afdeling OWS. Tegelijkertijd hebben we zoveel mogelijk relevante documenten bestudeerd. Op basis van de documentenstudie hebben we ons een eerste beeld gevormd van de uitvoering van BCF in de gemeente Den Helder. Vervolgens hebben we beleidsmedewerkers, maatschappelijke organisaties en raadsleden geïnterviewd.

Interviews maatschappelijke organisaties
In totaal hebben vijftien organisaties wat betreft hun subsidiering door de gemeente Den Helder te maken met de Beleidsgestuurde Contractfinanciering. Al deze vijftien organisaties zijn uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek, maar niet allemaal op dezelfde wijze.

Conform het onderzoeksplan hebben we drie subsidierelaties intensief bestudeerd (bestudering stukken, interviews met vertegenwoordigers). De inzichten die we op basis hiervan hebben opgedaan, zijn vervolgens in een groepsgesprek besproken, waarvoor de andere twaalf organisaties zijn uitgenodigd. Uiteindelijk hebben aan dit groepsgesprek negen organisaties deelgenomen.

Selectie casestudies
In het startoverleg met de rekenkamercommissie van maandag 27 oktober 2008 zijn voor de casestudies drie subsidierelaties geselecteerd. Het gaat om de subsidierelaties met de volgende organisaties:

- Stichting WMD;
- Stichting Blijf van mijn Lijf;
- Nationaal Reddingmuseum Dorus Rijkers.

De selectie van de subsidierelaties heeft plaatsgevonden op basis van de volgende criteria:

1. variatie in beleidsveld (programma);
2. variatie in mate waarin subsidiënt werkt met vrijwilligers;
3. variatie in omvang subsidie;
4. bestaan van rechtstreekse en enkelvoudige aansturing vanuit Den Helder.

In de praktijk bleek het ingewikkeld om drie subsidierelaties te kiezen die aan alle vier criteria voldoen. Veel subsidiënten zijn namelijk actief op het terrein van welzijn, terwijl voor subsidiënten die buiten dit terrein actief zijn criterium 4 vaak weer niet van toepassing is (bijvoorbeeld de subsidiëring van de openbare bibliotheek). De uiteindelijke selectie van subsidiënten komt het meest tegemoet aan de gestelde selectiecriteria.

Interviews beleidsmedewerkers
We hebben de twee beleidsmedewerkers die direct betrokken zijn bij de drie geslecteerde organisaties individueel geïnterviewd.
De uitkomsten uit deze interviews hebben we getoetst tijdens een groepsgesprek met tien beleidsmedewerkers van de afdeling OWS.

Interviews raadsleden
Tot slot hebben we een groepsgesprek gehouden met drie raadsleden van de commissie maatschappelijke ontwikkeling.

Alle interviewverslagen zijn ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd en indien nodig aangepast. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1. Bijlage 2 bevat een lijst met respondenten. De geaccordeerde interviewverslagen zijn door ons aan de rekenkamercommissie separaat opgeleverd.

1.5 Opzet van het rapport

Het rapport is opgezet volgens de tien stappen van de BCF-cyclus. Hoofdstuk 2 gaat over de eerste stap van de BCF-cyclus, het beleidskader. In dit hoofdstuk gaan we in op de doelen van het beleid waar de BCF-gesubsidieerde instellingen aan moeten bijdragen. Hoofdstuk 3 gaat over de technische uitvoering van de BCF-systematiek. In dit hoofdstuk behandelen we de overige stappen van de BCF-cyclus. In hoofdstuk 4 gaan we vervolgens

in op de vraag of BCF volgens de verschillende betrokkenen heeft geleid tot een doelmatiger en doeltreffender subsidiebeleid.

2 BELEIDSKADER

Voor de uitvoering van BCF is een samenhangend beleidskader nodig. In veel gemeenten ontbreekt dit, zo ook in Den Helder. Beleid voor het programma zorg en welzijn is vastgelegd in een groot aantal verschillende beleidsdocumenten, waarin niet telkens dezelfde beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten zijn opgenomen. Beleidsmedewerkers hebben ordening aangebracht in de bestaande beleidsdoelen door het ontwikkelen van een aansturingsstructuur. De beleidsdoelen en resultaatverwachtingen in deze aansturingsstructuur zijn over het algemeen niet SMART, maar wel duidelijk voor de organisaties. De terugkoppeling van prestaties naar beleidsdoelen gebeurt nog niet.

2.1 BCF en beleidskader in het algemeen

De binnen BCF geformuleerde opdrachten van de overheid aan maatschappelijke organisaties moeten aansluiten op het beleid (de beleidsvisie). Voor een goede uitvoering van BCF is het daarom nodig dat er een samenhangend beleidskader is. Het adviesbureau Stade constateert in het BCF-boek dat in veel gemeenten beleid nagenoeg ontbreekt of dat er juist een enorme hoeveelheid aan beleidsdoelen en maatschappelijke effecten is geformuleerd, zonder dat daar enige samenhang in te ontdekken is. Een belangrijke stap om te kunnen werken met het BCF-instrument is daarom het aanbrengen van ordening in het totaal van de beleidsdoelen van de gemeente. Stade heeft hiervoor het instrument ‘de aansturingstructuur’ ontwikkeld. In een aansturingsstructuur worden beleidsdoelen geordend in drie categorieën:

- hoofdresultaatgebieden;
- deelresultaatgebieden;
- resultaatverwachtingen.

De hoofdresultaatgebieden zijn de beleidsdoelen op strategisch niveau, deelresultaatgebieden beleidsdoelen op tactisch niveau en resultaatverwachtingen zijn beleidsdoelen op operationeel niveau. De resultaatverwachtingen staan daarbij het dichtst bij de opdrachtformulering.

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op het aanwezige beleidskader en de aansturingsstructuur zoals die in Den Helder door de afdeling OWS is ontwikkeld. Vervolgens gaan we verder in op de beleidsdoelen die in deze aansturingsstructuur zijn opgenomen. We beperken ons daarbij tot de doelen die in de opdrachten aan de drie geselecteerde casussen zijn opgenomen.

2.2 Beleidskader en aansturingsstructuur

2.2.1 Beleidskader

De beleidsdoelen op de drie deelterreinen van het programma Zorg en Wezlijn zijn onder andere vastgelegd in de programmabegroting en een groot aantal verschillende beleidsnota's. Het voert voor dit onderzoek te ver om alle beleidsnota's op de deelterreinen binnen het programma Zorg en Welzijn te analyseren. Toch is het van belang enig zicht te krijgen op het beleidskader in Den Helder. We hebben ons daarom beperkt tot een korte inventarisatie van relevante beleidsdocumenten.

De beleidsmedewerkers van de afdeling OWS geven aan dat het ook in de gemeente Den Helder ontbreekt aan een samenhangend beleidskader. De invoering van BCF heeft hier niets aan veranderd. Een inventarisatie van de beleidsdoelen op de verschillende deelterreinen van het beleidsterrein Zorg en Welzijn levert een beeld op dat in Den Helder inderdaad veel beleidsdoelen worden ontwikkeld, maar dat de samenhang ontbreekt. Zoals blijkt uit de voorgaande paragraaf is dit geen unieke situatie en blijkt bij veel gemeenten een samenhangend beleidskader te ontbreken.

Zo wordt in de programmabegroting 2008-2010 het hoofddoel van de deelprogramma cultuur omschreven als het initiëren en in stand houden van voorzieningen en activiteiten op het gebied van kunst en cultuur. Deze globale doelstelling is uitgewerkt in acht te realiseren maatschappelijke effecten.

Een jaar later worden in de Kadernota Cultuur Den Helder 'Horen zien en … … beleven' de volgende doelen van het cultuurbeleid geformuleerd:

- Een optimale participatie van kunst en cultuur, zowel actief (het zelf beoefenen) als passief (het kennis nemen van en bezoek van activiteiten).
- Den Helder maakt zijn kunst en cultuur zichtbaar en hoorbaar.
- Den Helder vergroot zijn aantrekkelijkheid als woon-werkstad en toeristenstad met voorzieningen op het gebied van kunst en cultuur.

Er wordt in deze kadernota niet meer verwezen naar het doel en de beoogde maatschappelijke effecten uit de programmabegroting. Wel wordt verwezen naar het Strategisch Plan 2015 en het coalitieprogramma 2006-2010 waarin eveneens aandacht wordt besteed aan cultuur.

Het deelterrein Zorg en maatschappelijke dienstverlening mist een duidelijk hoofddoel in de programmabegroting. Wel worden verschillende beoogde maatschappelijke effecten genoemd. Het beleid op dit deelterrein is vastgelegd in meer dan tien verschillende nota's. Een van de geïnterviewde beleidsmedewerkers merkt hierover op dat het ook vrijwel onmogelijk is een overkoepelende welzijnsnota op te stellen. Wel zou er volgens deze medewerker meer samenhang in het beleid moeten komen, maar hiervoor

ontbreekt een echte visie op welzijn vanuit het bestuur. Ook andere medewerkers van de afdeling OWS delen deze mening.

2.2.2 Aansturingstructuur

Om een ordening aan te brengen in alle verschillende beleidsdoelen is in Den Helder al tijdens het BCF-voorbereidingstraject ook een aansturingsstructuur gemaakt. In 2008 is de aansturingsstructuur 2009-2011 door het college vastgesteld. Voor die tijd werkte de afdeling OWS ook al met een aansturingsstructuur. Deze was echter niet door het college vastgesteld. De 'oude' aansturingstructuur verschilde echter niet wezenlijk van de aansturingsstructuur 2009-2011.

Beleidsmedewerkers hebben beleidsdoelen verzameld uit meer dan twintig nota's van de gemeente Den Helder en enkele aanvullende provinciale, landelijke en Europese beleidsdocumenten. Deze doelen zijn verwerkt in een aansturingsstructuur met vier hoofdresultaatgebieden. De hoofdresultaatgebieden zijn de meest globale doelen. Resultaatverwachtingen zijn het meest concreet. Toch variëren de resultaatverwachtingen in de mate waarop zij SMART geformuleerd zijn. Sommige resultaatverwachtingen blijven beperkt tot bijvoorbeeld 'stimuleren van participatie', terwijl bij ander resultaatverwachtingen concrete activiteiten of projecten worden benoemd (zie kader).

Voorbeeld uit Aansturingsstructuur BCF Den Helder 2009	**SMART**
Hoofdresultaatgebied*:	
• Kwetsbare groepen in staat stellen om deel te nemen aan de samenleving	- -
Deelresultaatgebied:	
• Bevorderen van informatie en advies, hulpverlening en ondersteuning	- -
Resultaatverwachtingen:	
• Het bieden van hulpverlening bij psychosociale en materiële problemen van burgers.	-
• Het bieden van informatie en advies en dienstverlening op sociaaljuridisch terrein.	-
• Opzetten van een preventieproject ter voorkoming van psychische problemen bij ouderen en het bieden van activiteiten ter verbetering van de psychische gezondheid, met aandacht voor de vroegsignalering van problemen bij specifieke groepen	+/-

* De beleidsdoelen onder de hoofd- en deelresultaatgebieden zijn niet SMART geformuleerd. Hierin verschilt de gemeente Den Helder overigens niet van veel andere gemeenten.

De aansturingsstructuur vormt het kader voor de uitvoering van BCF. De opdrachten aan de verschillende maatschappelijke organisaties worden geformuleerd op basis van de doelen en resultaatverwachtingen uit de

aansturingsstructuur. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we verder in op de doelen en resultaatverwachtingen waaraan de drie geselecteerde casussen, het Nationaal Reddingmuseum Dorus Rijkers, Stichting Blijf van mijn Lijf en welzijnsorganisatie De Wering, met hun activiteiten moeten bijdragen.

2.3 Beleidsdoelen voor drie casussen

In deze paragraaf gaan we in op de beleidsdoelen en resultaatverwachtingen die zijn opgenomen in de opdrachten aan drie organisaties. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag in hoeverre deze doelen en resultaatverwachtingen SMART zijn geformuleerd. Het is ook van belang na te gaan of de doelen voor de verschillende maatschappelijke organisaties duidelijk en door hen als werkbaar worden ervaren.

2.3.1 Nationaal Reddingmuseum Dorus Rijkers

Het Nationaal Reddingmuseum Dorus Rijkers wordt pas sinds 2007 volgens de BCF-systematiek gesubsidieerd. Voor 2007 was het subsidiebedrag hiervoor te laag. Het Reddingmuseum is een aantal jaren geleden verhuisd. De exploitatiekosten van de nieuwe locatie zijn veel hoger dan die van de oude locatie. Daarom is de subsidie in 2007 verhoogd.

Het Reddingmuseum valt onder het cultuurbeleid. In de aansturingsstructuur 2009 komen deze doelen terug onder het hoofdresultaatgebied ‘Bevorderen van culturele participatie’ met de drie resultaatgebieden:

- Bevorderen van participatie aan kunst en cultuur.
- Het kennis laten nemen van de historie en opbouw van de stad en het aanwezige cultuurhistorische erfgoed met bijzondere aandacht voor de jeugd.
- Het zichtbaar en hoorbaar maken van kunst en cultuur.

In de opdracht van de gemeente aan het Nationaal Reddingmuseum Dorus Rijkers zijn alle deelresultaatgebieden opgenomen, met daarbij als resultaat-verwachtingen:

- Het realiseren van een divers, voor alle jongeren toegankelijk cultuur-aanbod.
- Het historisch en cultureel erfgoed zichtbaar maken en inspanning daarvoor stimuleren.
- Optimale zichtbaarheid en toegankelijkheid van culturele voorzieningen en verenigingen in hun aanbod.
- Samen met organisaties en particulieren inzetten op culturele evenementen die een bovenregionale uitstraling hebben, waarbij 3^{e} geldstromen worden benut.

- Een impuls ter verbetering van het culturele aanbod en programmering voor het stadshart met de nevenopdracht in te zetten op imagoverbetering en bovenregionale uitstraling.
- Het versterken van samenwerkingsverbanden tussen culturele organisaties onderling en tussen culturele organisaties en andere betrokkenen.

Zowel de deelresultaatgebieden als de resultaatverwachtingen zijn niet SMART geformuleerd. Het is niet duidelijk wat precies wordt verwacht van 'optimale zichtbaarheid…' of 'versterken van samenwerkingsverbanden…'. Zowel de beleidsmedewerker van de gemeente als het Reddingmuseum erkennen dat de doelstellingen en resultaatverwachtingen niet SMART zijn. Vanuit de gemeente wordt echter aangedragen dat de prestatie-eenheden (de prestaties waarop het museum zal worden beoordeeld) wel SMART zijn. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

Vanuit het Reddingmuseum wordt niet alleen opgemerkt dat de doelen niet SMART zijn, maar ook niet geheel bij de activiteiten van het museum aansluiten. Zo richt het museum zich niet specifiek op jongeren, maar dit is wel in de resultaatverwachtingen opgenomen. Het museum richt zich met name op toeristen en bereikt daarmee natuurlijk ook jongeren en kinderen. Dit wordt gerapporteerd aan de gemeente. Specifieke activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld educatie aan jongeren en kinderen onderneemt het museum echter niet.

2.3.2 Stichting Blijf van mijn Lijf

Stichting Blijf van mijn Lijf biedt opvang aan vrouwen die slachtoffer zijn of dreigen te worden van huiselijk geweld. De activiteiten van Stichting Blijf van mijn Lijf vallen onder het programma Welzijn. Stichting Blijf van mijn Lijf moet een bijdrage leveren aan het hoofdresultaatgebied '*Kwetsbare groepen in staat stellen deel te nemen aan de samenleving'*. Onder dit hoofdresultaat-gebied vallen de volgende vier resultaatgebieden:

- Het bevorderen van informatie en advies, hulpverlening en ondersteuning.
- Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg.
- Het voorkomen en terugdringen van verslaving en het bieden van een menswaardig bestaan aan chronisch verslaafden.
- Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring is gepleegd.

Stichting Blijf van mijn Lijf moet met haar activiteiten bijdragen aan deelresultaatgebied '*Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring is gepleegd'*. De resultaatverwachting voor Stichting Blijf van mijn Lijf is het bieden van opvang en hulpverlening aan mishandelde en met mishandeling bedreigde vrouwen en hun kinderen.

Ook voor deze doelen en resultaatverwachtingen geldt dat ze niet SMART zijn geformuleerd. Vanuit Stichting Blijf van mijn Lijf wordt echter aangegeven dat de beleidsdoelen wel duidelijk zijn. De link tussen de te leveren prestatie en het hoofdresultaatgebied is echter niet geheel duidelijk. Dit wil zeggen dat het niet duidelijk is hoe een gemiddelde bezettingsgraad van negentig procent van de opvangplaatsen (prestatie-eenheid) ertoe bijdraagt dat kwetsbare groepen in staat worden gesteld deel te nemen aan de samenleving (hoofdresultaat-gebied). Zowel vanuit de gemeente als vanuit Stichting Blijf van mijn Lijf wordt dit erkend. Beide partijen constateren dat er nog geen sprake is van een terugkoppeling van geleverde prestaties naar de gestelde beleidsdoelen. Er wordt nu nog niet gekeken hoe organisaties bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelen. Om dit te kunnen doen, moet hier bij de formulering van de opdrachten en het bepalen van de prestatie-indicatoren al rekening mee worden gehouden.

2.3.3 De beleidsdoelen voor de activiteiten van De Wering

De Wering, tot voor kort Stichting voor Welzijnszorg en maatschappelijke dienstverlening (WMD), is een brede welzijnsorganisatie. De Wering voerde in 2008 voor de gemeente Den Helder de volgende activiteiten uit:

- algemeen maatschappelijk werk;
- sociaal raadsliedenwerk;
- ouderenwerk;
- vrijwilligerscentrale;
- opbouwwerk.

Voor al deze activiteiten krijgt de Wering aparte opdrachten met daaraan gekoppeld doelen en resultaatverwachtingen uit de aansturingsstructuur.

De activiteiten van algemeen maatschappelijk werk, sociaal raadsliedenwerk en ouderenwerk vallen allemaal onder hoofdresultaatgebied ‘Kwetsbare groepen in staat stellen deel te nemen aan de samenleving’, met als deelresultaatgebied ‘*het bevorderen van zelfredzaamheid, zelfstandigheid, zelfstandig wonen en bestaanszekerheid*’. De resultaatverwachtingen voor deze activiteiten gaan over:

- het bieden van hulpverlening bij psychosociale problemen;
- het realiseren van een aanbod voor zelfstandig wonende ouderen;
- het bieden van informatie, advies en dienstverlening op sociaal juridisch terrein.

Het opbouwwerk en de vrijwilligerscentrale moeten een bijdrage leveren aan het hoofdresultaatgebied ‘*het bevorderen van maatschappelijke participatie’* met als deelresultaatgebieden ‘*het versterken van zelforganiserend vermogen’* (vrijwilligerscentrale) en ‘*het versterken van de sociale infrastructuur’* (opbouwwerk). Resultaatverwachtingen zijn:

- het realiseren, in stand houden en verder ontwikkelen van een ondersteuningsaanbod;

- een grotere vrijwillige inzet van burgers, zowel formeel als informeel;
- het betrekken van bewoners bij activiteiten in wijken en buurten;
- het stimuleren van burgerinitiatieven;
- het realiseren van bewonersbetrokkenheid.

De Wering vindt de beleidsdoelen en resultaatverwachtingen, hoewel niet SMART geformuleerd, duidelijk. De kritiek van de Wering is echter dat er geen link is tussen de beleidsdoelen en de prestaties die in het contract worden afgesproken (met name aantal uren en trajecten). Ook hier wordt dus weer geconstateerd dat de terugkoppeling van geleverde prestaties naar de gestelde beleidsdoelen ontbreekt.

3 UITVOERING VAN BCF

De uitvoering van BCF in de gemeente Den Helder concentreert zich vooral op de fase van opdracht en offerte. De fase van vraagverkenning daaraan voorafgaand krijgt weinig aandacht. Organisaties vinden dat de gemeente te veel in de opdracht vastlegt en dat er nauwelijks ruimte is voor onderhandeling. Tussentijds overleg over de voortgang en nieuwe ontwikkelingen ontbreekt in veel gevallen. De beleidsmedewerkers vinden dat het opdrachtformat en de prestatie-eenheden hen beter in staat stellen de prestaties van de organisaties te beoordelen. Het nadeel is wel dat er door de nadruk op rechtmatigheid en financiële controle weinig ruimte is voor een inhoudelijk gesprek tussen beleidsmedewerkers en maatschappelijke organisaties.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we verder in op de technische uitvoering van BCF volgens de tien stappen van de BCF-cyclus. De eerstvolgende paragraaf gaat over de fase van vraagverkenning. In paragraaf 3.3 komen de opdracht, de offerte en het contract (stap 3 tot en met 6) aan de orde. Paragraaf 3.4 gaat over de daadwerkelijk uitvoering van het contract en de tussentijdse communicatie. Tot slot beschrijven we in paragraaf 3.5 de laatste twee stappen van de BCF-cyclus van eindrapportage en beoordeling. In tegenstelling tot hoofdstuk 2 beperken we ons hierbij niet tot de drie casussen, maar wordt eveneens informatie uit het groepsgesprek met de organisaties gebruikt.

3.2 Analyse van vraag en aanbod (stap 2)

Een belangrijke stap bij de uitvoering van BCF is de fase van vraagverkenning. Om een goede en passende opdracht te kunnen formuleren, is het noodzakelijk te weten wat de gemeente wil bereiken, wat er speelt in de praktijk en wat de verschillende maatschappelijke organisaties kunnen leveren. In deze fase zouden gemeenten zich dus goed moeten (laten) informeren over ontwikkelingen in de gemeente en het aanbod van mogelijke aanbieders.

Beleidsmedewerkers geven aan dat de afdeling OWS van de gemeente Den Helder geen duidelijke fase van vraagverkenning heeft ingebouwd. Dat betekent niet dat de gemeente geen signalen ontvangt vanuit de Den Helderse samenleving. Er is wel overleg met de maatschappelijke organisaties over wat er speelt en wat nodig is, maar dit is niet gestructureerd. Zo is in het verleden een WMO-behoefteonderzoek uitgevoerd en waren er de zogenaamde omnibusonderzoeken. Volgens verschillende beleidsmedewerkers moet er dan ook meer aandacht zijn voor de fase van vraagverkenning binnen BCF.

Organisaties geven aan dat zij een signaalfunctie voor de gemeente vervullen, maar dat er niet altijd wat mee wordt gedaan. Een verklaring die organisaties zelf geven, is het beperkte budget voor welzijn dat geen extra activiteiten toelaat. Beleidsmedewerkers erkennen dat er niet altijd wat met de signalen van de organisaties gebeurt. Het is volgens de beleidsmedewerkers niet zozeer de politiek die deze signalen negeert, maar vaak het ambtelijk apparaat dat al tot de conclusie komt dat het budget niet toereikend is. Daardoor bereiken deze signalen de politiek niet vanuit het ambtenarenapparaat.

3.3 Opdracht offerte en contract (stap 3, 4, 5 en 6)

Na de fase van vraagverkenning moet de gemeente de opdracht(en) aan de maatschappelijke organisaties formuleren. De opdrachten moeten voortkomen uit het beleidskader en de resultaten van de vraagverkenning. Als reactie op de opdracht van de gemeente brengt de maatschappelijke organisatie een offerte uit. Daarin moet de organisatie aangeven op welke manier en tegen welke prijs de opdracht kan worden uitgevoerd.

De gemeente Den Helder vraagt over het algemeen voor een opdracht maar bij één partij een offerte aan en stimuleert daarbij geen concurrentie tussen organisaties onderling. Dit is niet in strijd met het inkoopbeleid van de gemeente Den Helder. De reden om in de meeste gevallen maar bij één partij een offerte aan te vragen, is dat de gemeente het belangrijk vindt om de continuïteit van organisaties zo veel mogelijk te waarborgen. Daarnaast vindt de gemeente het belangrijk om zo veel mogelijk met lokale aanbieders te werken.

3.3.1 De opdracht

De gemeente den Helder hanteert voor de opdrachten een vast format. In de opdracht is het volgende vastgelegd:

- hoofd- en deelresultaatgebied, resultaatverwachtingen;
- vraag van de gemeente;
- budget;
- prestatie-eenheid (voorstel gemeente);
- teleenheden (voorstel gemeente);
- doelgroepen;
- kwaliteitseisen;
- overige leveringsvoorwaarden.

Vraag van de gemeente
Onder het kopje ‘vraag van de gemeente’ wordt de daadwerkelijke opdracht geformuleerd. Deze moet volgen uit de beleidsdoelstellingen. Beleidsmedewerkers geven echter aan ook rekening te houden met wat de organisaties aanbieden en wat ze voorheen hebben gedaan voor de

gemeente. Verschillende beleidsmedewerkers geven aan het moeilijk te vinden om een goede opdracht te formuleren. Er is tijdens het voorbereidingstraject met adviesbureau Stade wel aandacht besteed aan het formuleren van een opdracht. Zij hadden echter graag na invoering van BCF nog eens een evaluatiemoment gehad, waarin de opdrachtformuleringen nog eens onder de loep werden genomen.

Budget
Het feit dat het budget al vaststaat bij de formulering van de opdracht, wekt veel ergernis bij organisaties. Zij menen dat de hoogte van de subsidie wordt vastgesteld op basis van wat voorheen gebruikelijk was en geen onderwerp van onderhandeling meer is. Beleidsmedewerkers geven aan dat dit inderdaad het geval is, maar dat er maar een beperkt budget voor welzijn beschikbaar is. Dit is een gegeven waar ook zij mee moeten werken. Op zich past het vastleggen van het budget in de opdracht ook niet binnen BCF. De gemeente vraagt echter meestal maar bij één partij een offerte aan. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, is de keuze om het budget op te nemen in de opdracht te verdedigen.

Een ander punt van ergernis bij de organisaties betreft de efficiencykorting van 5 procent. In de programmabegroting 2007-2010 wordt aangegeven dat onder andere door invoering van BCF deze efficiencykorting mogelijk is. De meeste organisaties geven aan niet in staat te zijn dezelfde productie te leveren met een budget dat lager ligt. Beleidsmedewerkers erkennen ook dat dit voor veel organisaties een moeilijke opgave is.

Prestatie-eenheden en teleenheden
De prestatie-eenheid is een meetbare eenheid die binnen BCF wordt gebruikt om vast te kunnen stellen of de afgesproken prestaties ook daadwerkelijk zijn geleverd. Teleenheden zijn indicatoren waarover organisaties ook moeten rapporteren, maar waarop ze niet worden afgerekend. Een voorbeeld van een teleenheid is ‘de bereikte doelgroepen’.

In de meeste gevallen is de prestatie-eenheid die de gemeente voorstelt ook de prestatie-eenheid die in de offerte wordt overgenomen. Niet alle maatschappelijke organisaties hebben het idee dat zij nog een inbreng hebben bij de keuze voor de prestatie-eenheid. De door HVWBS aangedragen prestatie-eenheid (het draaiende houden van negen buurthuizen) is door de gemeente afgewezen. Niet alle organisaties hebben overigens het idee dat zij nauwelijks eigen inbreng hebben. Zij hebben een prestatie-eenheid voorgesteld die wel door de gemeente is overgenomen.

Bij een deel van de organisaties wordt ook de prestatienorm al opgenomen in de opdracht. In deze opdrachtformuleringen wordt bijvoorbeeld het aantal in te zetten uren of het aantal trajecten al genoemd. De organisaties die een dergelijke opdrachtformulering ontvangen, hebben niet het idee invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud van het contract dat zij met de gemeente afsluiten.

Prestatie-eenheden kunnen gebaseerd zijn op throughput, output of outcome. Bij de keuze voor throughput wordt afgerekend op het productieproces, meestal het aantal ingezette uren. Bij prestatie-eenheden op basis van output wordt afgerekend op het leveren van een concreet product, bijvoorbeeld een aantal voorstellingen. Bij outcomefinanciering gaat het over het effect dat wordt bereikt met de geleverde producten, bijvoorbeeld een vermindering van de overlast.

In Den Helder wordt in een aantal gevallen volledig op basis van throughput gefinancierd. Dit is het geval bij bijvoorbeeld het Internationaal Vrouwencentrum, HVWBS en een aantal activiteiten van de Wering (ouderenwerk, vrijwilligerscentrale en opbouwwerk). De prestatie-eenheid is hier het aantal ingezette uren. In veel gevallen is er echter sprake van een combinatie van throughput- en outputfinanciering. Zo wordt Brijder Verslavingzorg afgerekend op inzet van uren en het aantal trajecten. Voor de bibliotheek, het zwembad en het Reddingmuseum geldt hetzelfde. Deze organisaties worden afgerekend op het aantal bezoekers en het aantal lesuren of openingsuren. Financiering op basis van outcome, waarbij afspraken worden gemaakt over het resultaat (effect van activiteiten), komt niet voor.

Beleidsmedewerkers zijn over het algemeen positief over het werken met de prestatie-eenheden. Het stelt hen in staat organisaties beter aan te sturen en biedt meer inzicht in het geleverde product. Wel zien zij het als een gezamenlijke taak van gemeente en organisaties om in de toekomst meer dan nu tot outputgerichte prestatie-indicatoren te komen. Zij streven er op dit moment niet naar om te komen tot outcomegerichte prestatie-indicatoren.

Organisaties staan op zich ook positief tegenover het opnemen van meetbare prestaties in de opdracht. Wel is er kritiek op de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. De nadruk ligt nu te veel op het meetbaar maken van prestaties en er is weinig aandacht voor inhoud en kwaliteit. Sommige activiteiten kosten bovendien veel meer inspanning, terwijl het minder (meetbaar) resultaat oplevert. Een van de organisaties geeft als voorbeeld dat met een laagdrempelige activiteit als de organisatie van een bazaar met relatief weinig inspanning veel deelnemers worden bereikt. Op het moment dat een bezoeker van een spreekuur moet worden begeleid naar de reguliere hulpverlening, kost dat veel meer tijd. Voor beide typen activiteiten wordt afgerekend op het aantal deelnemers, terwijl de geleverde inspanning per deelnemer sterk verschilt.

3.3.2 De offerte en het contract

De offerte die de organisaties aan de gemeente moeten leveren, kent eveneens een vast format. De maatschappelijke organisaties moeten in hun offertes duidelijk maken op welke manier de producten die worden ingezet, zullen bijdragen aan de doelen die door de gemeente zijn gesteld. Op basis van de ontvangen offertes zou er volgens de BCF-cyclus onderhandeld moeten worden over de inhoud van de offerte. Dit kan leiden tot aanpassingen

in de offerte. Nadat overeenstemming is bereikt over de inhoud van de offerte wordt een contract opgesteld dat door beide partijen wordt ondertekend.

Zoals in het voorgaande al naar voren is gebracht, hebben veel van de organisaties in dit onderzoek niet het idee dat zij bij het opstellen van de offerte nog veel onderhandelingsruimte hebben; de opdrachtformulering van de gemeente is leidend. Inhoudelijk moeten organisaties aangeven hoe zij het gewenste resultaat denken te bereiken. Hierover wordt wel overlegd met de gemeente. De beleidsmedewerkers geven aan dat de kwaliteit van de offertes nogal verschilt. Dit heeft ook te maken met het verschil in professionaliteit van organisaties. Aan de organisaties wordt ook een kostprijscalculatie gevraagd. Beleidsmedewerkers zeggen nog wel eens het gesprek hierover aan te gaan. Een van de aandachtspunten is dan de geoffreerde overhead. Van een echte onderhandeling is echter geen sprake. Een van de deelnemers aan het groepsgesprek vat het offertetraject als volgt samen: "*Er is wel een gesprek mogelijk met de gemeente, maar van een echte onderhandeling is geen sprake, omdat het budget al vaststaat."*

3.4 De uitvoering en tussentijdse communicatie (stap 7 en 8)

In deze fase gaat de maatschappelijk organisatie aan het werk om de afgesproken prestaties in het contract te behalen. Dit betekent dat zij prestatie-eenheden en teleenheden moeten registreren.

Tijdens de uitvoering van het contract moeten gemeente en maatschappelijke organisaties in theorie met elkaar in gesprek blijven. Op het moment dat afspraken niet kunnen worden nagekomen, moet dit gemeld worden. Het gaat bij de tussentijdse communicatie niet alleen over de afspraken in het contract, maar ook over nieuwe ontwikkelingen in het veld die wellicht een andere aanpak vragen. Het contract kan eventueel worden bijgesteld.

Over de fase van uitvoering hebben de geïnterviewde partijen weinig op te merken. Wel is het zo dat er niet of nauwelijks sprake is van tussentijds contact. Beleidsmedewerkers geven aan nauwelijks tijd te hebben om contact te onderhouden met organisaties. Organisaties moet halfjaarlijkse rapportages leveren. In deze rapportages wordt verslag gedaan van de voortgang en worden eventuele afwijkingen gemeld. Naar aanleiding van zo'n rapportage zou er een gesprek moeten plaatsvinden tussen beleidsmedewerker en organisatie. Dit gebeurt heel vaak niet.

Een deel van de organisaties mist een betrokken houding vanuit de gemeente. Zij willen dat de betrokken beleidsmedewerker een bezoek brengt of in ieder geval inhoudelijk reageert op de halfjaarlijkse rapportages. Nu gebeurt het vaak dat de organisaties alleen nog een ontvangstbevestiging krijgen. Beleidsmedewerkers erkennen dat dit een knelpunt is. Vanwege tijdgebrek is het niet altijd mogelijk goed te reageren op de tussentijdse rapportages.

3.5 Eindrapportage en beoordeling (stap 9 en 10)

Aan het einde van iedere subsidieperiode moeten de organisaties een jaarverslag leveren. Hierin moet de verstrekte subsidie worden verantwoord. De jaarverslagen kennen een tellend en vertellend deel. In het tellende deel wordt de geleverde productie op basis van de prestatie-eenheden en teleenheden verantwoord. In het vertellende deel wordt inhoudelijker verslag gedaan van de activiteiten. Naar aanleiding van dit verslag vindt er vrijwel altijd een gesprek plaats. Volgens de organisaties gaat dit gesprek veel te veel over de cijfers en te weinig over de inhoud. Dit is een probleem dat volgens de organisaties gedurende de hele BCF-cyclus speelt. Het begint al bij de opdracht waarbij het budget leidend is en er volgens organisaties te veel nadruk ligt op de meetbare prestaties.

Een bijkomende ergernis bij de organisaties is de verplichte accountants-controle. Dit is een rechtmatigheidscontrole die los van BCF staat. Het zorgt er echter voor dat organisaties zich op veel meer punten moeten verantwoorden dan alleen op de afgesproken prestatie-eenheden en teleenheden. Een van de organisaties merkt hierover op dat "*de gemeente op twee gedachten lijkt te hinken. Organisaties moeten zowel input als output verantwoorden, terwijl BCF juist een goed instrument is om alleen op output te verantwoorden.*"

Ook beleidsmedewerkers erkennen dat zij veel tijd besteden aan het beoordelen van de financiële verantwoording en daardoor weinig tijd over houden voor een inhoudelijk gesprek. Tegelijkertijd menen de beleidsmede-werkers dat de BCF-systematiek hen over het algemeen wel beter in staat stelt de prestaties van de organisaties te beoordelen, omdat er duidelijk meetbare prestaties zijn afgesproken. De afgesproken prestaties worden over het algemeen gehaald. De organisaties die een norm niet dreigen te halen, hebben daar over het algemeen een goede reden voor. De overproductie van sommige organisaties levert soms wel problemen op. Sommige organisaties doen meer dan waarvoor subsidie is verstrekt. In principe verstrekt de gemeente geen aanvullende subsidie. Pas als het echt uit de hand dreigt te lopen, zoals toen de Wering eind 2008 een cliëntenstop maatschappelijk werk afkondigde, is er soms aanvullende subsidie mogelijk.

4 OORDEEL OVER BCF

Alle geïnterviewde partijen staan kritisch ten opzichte van BCF. Raadsleden en wethouders uiten hun twijfels over een goede uitvoerbaarheid van BCF. Beleidsmedewerkers dragen verbeterpunten aan op de huidige toepassing, maar vinden wel dat BCF hen in staat stelt organisaties beter aan te sturen. Bij de organisaties zelf overheerst de kritiek, vooral over het feit dat volgens hen de nadruk in hun aansturing vanuit de gemeente op meetbare prestaties ligt in plaats van op inhoud en kwaliteit.

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is de uitvoering van BCF in de gemeente Den Helder beschreven. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de verschillende betrokkenen de uitvoering van BCF beoordelen. Daarbij komen we terug op de centrale vraag van dit onderzoek:

Wordt het BCF-subsidiebeleid door de ontvangers en de gemeente als doelmatig en doeltreffend ervaren?

Paragraaf 4.2 gaat in op de vraag hoe beleidsmedewerkers het werken met BCF en de daarmee bereikte resultaten ervaren. In paragraaf 4.3 geven we weer hoe de instellingen die met BCF te maken, over het instrumentarium oordelen. Paragraaf 4.4 gaat kort in op de visie van de raad en het bestuur op BCF. Tot slot geven we in paragraaf 4.5 een overzicht van alle positieve aspecten van BCF en van de verbeterpunten, die door de verschillende partijen zijn benoemd.

4.2 Oordeel van beleidsmedewerkers

4.2.1 Positieve aspecten van BCF

Beleidsmedewerkers zijn weliswaar kritisch over BCF, maar zien zeker voordelen van het instrument. Zij vinden dat het de subsidierelatie met de maatschappelijke organisaties overzichtelijker heeft gemaakt. Doordat de gemeente een opdracht moet formuleren, dwingt dit hen na te denken over wat de gemeente nu eigenlijk wil. Dat dit moeilijk is, wordt door geen van de beleidsmedewerkers ontkend. Het leidt ook tot discussie, maar dat wordt juist als een positief punt ervaren.

BCF biedt volgens de beleidsmedewerkers grotere sturingsmogelijkheden, omdat in het contract meetbare prestaties worden afgesproken. BCF draagt bij

tot betere afspraken en meer mogelijkheden om de geleverde prestaties te beoordelen. In die zin leidt BCF tot doelmatiger subsidiebeleid. Beleidsmedewerkers vinden dat de afspraken over het algemeen ook goed door de gesubsidieerde instellingen worden nagekomen. Prestaties worden vrijwel altijd behaald, waarmee BCF ook bijdraagt aan een doeltreffend subsidiebeleid.

Ten aanzien van de organisaties zijn de beleidsmedewerkers over het algemeen tevreden over de tijdigheid van de offertes en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie die zij aanleveren. Er zijn op dit punt echter wel verschillen tussen organisaties.

Samengevat vinden beleidsmedewerkers BCF een praktisch en goed werkbaar instrument.

4.2.2 Verbeterpunten

Beleidsmedewerkers zijn niet alleen maar positief. Zij hebben in de gesprekken ook een aantal verbeterpunten aangedragen. Eén van de belangrijkste kritiekpunten van de beleidsmedewerkers is dat er een samenhangend beleidskader ontbreekt. Een samenhangend beleidskader is een belangrijke voorwaarde voor een goede opdrachtformulering. Beleidsmedewerkers vinden verder dat zij in de toekomst meer aandacht moeten besteden aan terugkoppeling van prestaties naar beleidsdoelen. Dit zou niet alleen op het niveau van één contract met één organisatie moeten gebeuren, maar de prestaties van de verschillende organisaties moeten ook in samenhang met elkaar worden bezien. Door dit te doen, zou meer zicht ontstaan op wat de gesubsidieerde organisaties als geheel bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelen die de gemeente op een bepaald terrein heeft. Op basis daarvan kan de gemeente vervolgens keuzes maken voor een volgende subsidieperiode. De financiering zou met andere woorden meer beleidsgestuurd moeten zijn. Op dit moment is dat nog niet echt aan de orde en worden subsidiebedragen vooral vastgesteld op basis van wat voorheen gebruikelijk was.

Ook is er volgens beleidsmedewerkers bij de gemeente zelf een verdere professionalisering nodig als het gaat om het formuleren van goede opdrachten en het vaststellen van meer outputgerichte prestatie-eenheden.

Beleidsmedewerkers vinden verder dat de gemeente meer aan vraagverkenning moet doen en dat er daadwerkelijk moet worden ingegaan op de signalen uit het veld. Zij zien daar voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd. Beleidsmedewerker willen graag meer tijd aan inhoudelijk overleg met de organisaties besteden. Op dit moment kost de financiële controle veel tijd. Door een gebrek aan overleg met organisaties wordt er te weinig gebruik gemaakt van opgedane ervaringen en vindt tussentijdse sturing (aanpassing contracten) nauwelijks plaats.

4.3 Oordeel van organisaties

4.3.1 Positieve aspecten

De organisaties staan zeer kritisch ten opzichte van BCF, maar dit laat onverlet dat de gesubsidieerde organisaties ook positieve kanten zien. Zo is iedereen het erover eens dat een systeem waarbij afspraken gemaakt worden over prestaties en verantwoording daarvan goed is. Een deel van de organisaties vindt ook dat BCF heeft geleid tot duidelijke afspraken met de gemeente. Daarnaast zijn de organisaties over het algemeen tevreden over de contacten met de beleidsmedewerkers. Ondanks hun kritische houding ten opzichte van de uitvoering van BCF bestempelen zij, op een enkele uitzondering na, de relatie met de gemeente als goed.

4.3.2 Verbeterpunten

Bij de organisaties overheerst de kritiek op BCF. Allereerst vinden organisaties dat de gemeente hen binnen BCF weinig zekerheid en ruimte biedt om hun activiteiten uit te voeren. De contracten zijn steeds voor één jaar. Organisaties zouden graag voor meerdere jaren afspraken maken.

Organisaties vinden bovendien dat er te weinig ruimte voor onderhandeling is binnen het BCF-traject. In de opdracht staat het budget, de prestatie-eenheid en soms zelfs de norm al vast. Dit laat weinig ruimte voor organisaties. De organisaties komen tot de conclusie dat de subsidiebedragen worden vastgesteld op basis van wat gebruikelijk is (wat men in het in verleden aan subsidie ontving).

De organisaties verwijten de gemeente een gebrek aan visie. Niet het beleidskader en de behoefte van de burger, maar het budget is leidend bij het maken van keuzes. Daarbij krijgt de terugkoppeling van prestaties naar beleidsdoelen nauwelijks aandacht. In het ideale geval zouden de organisaties met de gemeente om de tafel willen zitten om na te gaan wat er nodig is in Den Helder en wat de gemeente wil bereiken. Pas daarna zou nagegaan moeten worden wat er mogelijk is binnen het beschikbare budget.

BCF heeft er volgens de organisaties toe geleid dat de nadruk ligt op het meetbaar maken van prestaties en de tijdigheid van offertes en verant-woordingsinformatie. Er is veel minder aandacht voor inhoud en kwaliteit dan wenselijk. Bovendien houdt de gemeente zich zelf vaak niet aan afspraken, bijvoorbeeld als het gaat om de gesprekken naar aanleiding van de halfjaarlijkse rapportages. Deze gesprekken vinden laat of helemaal niet plaats. De organisaties willen in de toekomst dan ook graag meer overleg over de inhoud.

Tot slot vinden organisaties dat zij veel te veel tijd moeten steken in het zich verantwoorden op de afgesloten contracten. Binnen BCF zou het voldoende moeten zijn om zich op de output te verantwoorden. Door de rechtmatigheids-controle van de gemeente, die losstaat van het BCF-instrumentarium, moeten de organisaties echter ook op hun input verantwoorden. Daarbij komt nog dat de aan de rechtmatigheidscontrole verbonden verplichte accountantscontrole de organisaties veel tijd en moeite kost.

4.4 Oordeel raad en bestuur

4.4.1 Raad

De geïnterviewde raadsleden zijn heel kritisch over de uitvoering van BCF. BCF zou volgens raadsleden een goed instrument zijn als er vanuit het bestuur een samenhangende visie op welzijn zou zijn. Deze visie ontbreekt volgens de raadsleden. Organisaties weten niet wat ze kunnen verwachten van de gemeente (waaraan ze moeten bijdragen), omdat niet duidelijk is wat de gemeente Den Helder wil bereiken met haar beleid. Daarbij vinden de raadsleden dat het bestuur onvoldoende reageert op de signalen vanuit de organisaties. Ook zouden organisaties volgens de raadsleden gebaat zijn bij meerjarenafspraken.

4.4.2 Bestuur

Zoals al in hoofdstuk 1 aangeven, kwam het initiatief tot invoering van BCF in Den Helder vanuit het management van de ambtelijke organisatie en is dus geen bestuurlijke keuze geweest. Om die reden hebben we ook de twee betrokken wethouders in het introductiegesprek gevraagd naar hun oordeel over BCF. Hieruit blijkt dat ook zij kritisch staan ten opzichte van BCF. De wethouders twijfelen eraan of het met BCF mogelijk is om zicht te krijgen op het maatschappelijk effect van de ingezette subsidies. Ook kan met BCF onvoldoende ingespeeld worden op acute problemen of ontwikkelingen. Wel wordt BCF gezien als een goed sturingsinstrument. De wijze van verantwoorden maakt snel inzichtelijk waar de subsidie aan wordt besteed, bijvoorbeeld over de mate waarin organisaties overhead willen doorrekenen. In die zin leidt BCF tot doelmatiger subsidiebeleid.

4.5 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn door de verschillende partijen zowel positieve aspecten van BCF als verbeterpunten voor de uitvoering ervan genoemd. In deze laatste paragraaf geven we in twee tabellen een overzicht van de door de verschillende partijen genoemde positieve aspecten en verbeterpunten.

Tabel 4.1 Positieve aspecten genoemd door verschillende partijen

Positieve aspecten	Beleids-mede-werkers	Organisa-ties	Raads-leden*	Wet-houders
Overzichtelijke subsidierelaties	X			
Dwingt gemeente tot nadenken over opdracht	X			
Duidelijke afspraken	X	X		
Betere sturingsmogelijkheden	X			X
Meer zicht op resultaat	X			
Goede onderlinge relatie		X		
Tijdige verantwoording	X			
Meer zicht op besteding van middelen				X

* Raadsleden hebben geen zicht op eventuele positieve of negatieve kanten van de uitvoering. Wel denken de raadsleden dat het instrument BCF meerwaarde kan hebben bij de uitvoering van het subsidiebeleid, mits goed uitgevoerd.

Tabel 4.2 Verbeterpunten genoemd door verschillende partijen

Verbeterpunten	Beleids-mede-werkers	Organisa-ties	Raads-leden	Wet-houders
Samenhangend beleidskader	X	X	X	
Terugkoppeling prestaties naar beleidsdoelen	X	X		X
Meer vraagverkenning, reageren op signalen uit het veld	X	X	X	
Meer outputgerichte prestatie-eenheden	X	X		
Meer aandacht voor inhoud en kwaliteit		X		
Professionalisering opdrachtformulering	X			
Meer tussentijds overleg	X	X		
Minder tijd besteden aan verantwoording op input/ financiële verantwoording	X	X		
Meer ruimte voor onderhandeling		X		
Continuïteit waarborgen door meerjarencontracten		X	X	
Meer flexibiliteit, ruimte om in te spelen op actualiteit	X			X

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Respondenten

Deelnemers introductiegesprekken

- Dhr. P. Kragt (wethouder)
- Mw. L. Rose-Smit (wethouder)

- Mw. J. Menkveld (afdelingsmanager)
- Dhr. G. de Vroome (teamleider beleid)

Deelnemers interviews beleidsmedewerkers

De volgende medewerkers van de afdeling OWS hebben aan het groepsgesprek deelgenomen:

- Dhr. G. Boers
- Dhr. G. van Charante
- Mw. C. van der Horst
- Dhr. C. Kooy
- Mw. M. Reekers
- Mw. A. de Ruiter
- Dhr. R. Schuit
- Dhr. H. Slaats
- Mw. H. Visser
- Dhr. H. v.d. Vlerk

De volgende beleidsmedewerkers hebben meegewerkt aan een individueel interview:

- Mw. H. Oskam
- Mw. M. Reekers

Deelnemers interviews maatschappelijke organisaties

De volgende organisaties hebben met één of meer vertegenwoordigers deelgenomen aan het groepsgesprek:

- Stichting Dak- en Thuislozen opvang
- Internationaal Vrouwencentrum
- Zwembad de Schots
- HVBWS
- Sportservice Noordholland
- Schouwburg de Kampanje
- Brijder verslavingszorg

- Kopgroep bibliotheken
- Triade

De volgende organisaties hebben meegewerkt aan een individueel interview:
- Nationaal Reddingmuseum Dorus Rijkers
- De Wering
- Stichting Blijf van mijn Lijf

Deelnemers groepsgesprek raadsleden

De volgende leden van de commissie Maatschappelijke Ontwikkelingen hebben deelgenomen aan het groepsgesprek:
- Dhr. F. Klut
- Mw. G. Kolhorn-Blijleven
- Dhr. W. Rossen

BIJLAGE 2

Overzicht bestudeerde documenten

- Aansturingsstructuur Beleidsgestuurde Contractfinanciering Den Helder 2009
- Aansturingsstructuur Den Helder
- B&W-advies: Subsidies en prestatiecontracten 2008 maatschappelijke organisaties, stuknr. a07.00335
- Den Helder, stad met een groot sociaal hart, Kadernota Wet Maatschappelijke Ondersteuning
- Gewoon Samen Doen! Coalitieprogramma 2006-2010
- Kadernota cultuur Den Helder, Horen zien en ….. beleven
- Programmabegroting 2007-2010
- Strategische visie 2020
- Voorjaarsnota 2008 ‘Door keuze op koers’

Diverse opdrachtformuleringen, offertes , Maraps en jaarverslagen van de volgende organisaties:

- Reddingmuseum Dorus Rijkers
- WMD/De Wering
- Stichting Blijf van mijn Lijf