



Subsidiebeleid

Gemeente Bunnik



Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

juli 2009

COLOFON

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De gemeente Bunnik heeft zich per 1 januari 2009 aangesloten bij de commissie Vallei en Veluwerand.

De commissie bestaat uit de heer drs. J.P.P van Dort cmc (voorzitter), mevrouw ir. F.T. van de Vlierd EMFC RC en de heren D.J. Jans, drs. R. Kamphues en dr. J. G.W. Scheltinga. De commissie heeft twee ambtelijk onderzoekers/secretarissen, mevrouw drs. B.C.J. Does en mevrouw A.W.M. Meijboom.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
2 Onderzoeksopzet en verantwoording	9
2.1 Afbakening onderzoeksonderwerp	9
2.2 Aanpak van het onderzoek.....	10
3 Normenkader	13
4 Bevindingen	17
4.1 Het subsidiebeleid in Bunnik.....	17
4.2 Omvang van de subsidies	18
4.3 Effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces	19
4.3.1 Effectiviteit van het subsidiebeleid	19
4.3.2 Effectiviteit van het subsidieproces	21
4.4 De rol van de gemeenteraad	24
4.5 Actuele ontwikkelingen	24
4.6 Vereenvoudiging regelgeving.....	25
4.7 Bevindingen subsidieontvangers.....	25
5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	27
5.1 Samenvatting en conclusies	27
5.2 Aanbevelingen	29
Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders	31
Nawoord van de commissie	33
Bijlage 1 Beleidsregels subsidieverstrekking 2008	35
Bijlage 2 Best practices andere gemeenten	39
Bijlage 3 Aanbevelingen andere onderzoeken	41

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand heeft in alle gemeenten in het werkgebied een onderzoek gehouden naar het subsidiebeleid. Het onderzoek van de rekenkamercommissie in deze gemeenten heeft zich met name gericht op de effectiviteit omdat dit bij de meeste gemeenten nog niet helder is vormgegeven. Ook bij het onderzoeken van het proces heeft de nadruk gelegen op hoe de effectiviteit van het subsidiebeleid hierin gewaarborgd is. De rekenkamercommissie heeft voor elke gemeente een zelfstandig normenkader opgesteld aan de hand van de eigen gemeentelijke regelgeving. De rekenkamercommissies heeft voor elke gemeente afzonderlijk gerapporteerd.

Het onderzoek naar het subsidiebeleid in Bunnik is het laatste in deze reeks onderzoeken naar het gemeentelijke subsidiebeleid. Bij dit onderzoek hebben wij gebruik kunnen maken van de resultaten van de onderzoeken in de andere gemeenten.

Gemeenten krijgen steeds meer te maken met het afleggen van verantwoording over de effectiviteit van hun beleid: bereikt men, wat men wil bereiken? Deze vraag is zelden eenduidig te beantwoorden. Echter, in de verantwoording naar de burger is het wenselijk dat gemeenten hiertoe toch een poging wagen. Ook voor de eigen beleidsvoering is het essentieel om regelmatig vanuit de beleidscyclus te kijken, welke beoogde effecten wel en niet worden bereikt. De verleiding om te kiezen voor nieuw beleid is in de praktijk vaak groter dan kritisch terug te kijken naar wat het gevoerde beleid heeft bereikt. Immers het evalueren van het gevoerde beleid vraagt capaciteit en de ambtelijke organisatie wordt geacht ook rekening te houden met andere (actuelere) ontwikkelingen. Desalniettemin zijn wij grote voorstanders van een gedegen evaluatie van het gevoerde beleid omdat dit recht aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad, en helpt het instrument om de financiële middelen te prioriteren.

Overigens is het onderzoeken van effectiviteit niet alleen maar een kwantitatieve aangelegenheid volgens het adagium 'meten is weten'. De gemeenten kunnen dit ook kwalitatief onderzoeken, door bijvoorbeeld jaarlijks met een groep organisaties/vrijwilligers/burgers het subsidieproces door te nemen: wat gaat er goed, wat gaat er niet goed? Tenslotte kan uitwisseling van kennis en ervaringen tussen gemeenten ons inziens hierbij een grote rol spelen.

De rekenkamercommissie spreekt de wens uit dat dit onderzoek voor de gemeenten een stimulans is om de effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces verder uit te bouwen.

Drs. J.P.P. van Dort

Voorzitter rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

1 Inleiding

De rekenkamercommissie heeft in het Jaarplan 2008 opgenomen onderzoek te doen naar het subsidiebeleid bij de gemeente Bunnik. Wij hebben voor dit onderwerp gekozen omdat het subsidiebeleid direct merkbare gevolgen heeft voor de voorzieningen voor de burgers en omdat het een onderwerp is met een niet onaanzienlijk financieel belang. Naar verwachting kunnen de aanbevelingen gebruikt worden bij ontwikkelingen in de organisatie, namelijk het vastleggen en verbeteren van de gemeentelijke processen voor de subsidieverlening.

Gelet op het beschikbare budget was het vanaf het begin duidelijk, dat het om een onderzoek van beperkte omvang zou gaan. Wij hebben vooral gekeken naar de effectiviteit van de subsidieverlening en het onderzoek beperkt tot de subsidies op het terrein van welzijn en cultuur.

Daarnaast hebben wij voor dit onderwerp gekozen omdat het recent binnen het samenwerkingsverband Vallei-in-Perspectief (VIP+, nu rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand) is onderzocht. In de gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde hebben wij een vergelijkbaar onderzoek gehouden. Voor dit onderzoek in Bunnik hebben wij gebruik gemaakt van de opzet en uitkomsten van deze eerdere onderzoeken. Op deze manier en door de aangebrachte beperking kon efficiënt worden gewerkt.

Op het moment dat wij dit onderzoek startten werd van ambtelijke zijde naar voren gebracht, dat het onderzoek op een minder geschikt moment kwam. Er vond een omslag plaats van het oude naar het nieuwe subsidiebeleid en er vond een reorganisatie plaats waarbij een scheiding is aangebracht tussen beleid en uitvoering. Voor ons was dit echter geen aanleiding het onderzoek stop te zetten. Het gemeentelijke beleid en de gemeentelijke organisatie zijn voortdurend in ontwikkeling en beweging. Dat is voor ons geen reden bepaalde onderzoeken niet te houden. Wel hebben wij in ons onderzoek met deze omstandigheden rekening gehouden. Daarnaast hebben wij overwogen dat een onderzoek naar de effectiviteit van het subsidieproces een instrument kan zijn tot verdere ontwikkeling van dit proces.

Leeswijzer

Wij geven allereerst een toelichting op de onderzoeksvraag en de wijze waarop wij dit onderzoek hebben opgezet en aangepakt. Daarna gaan wij in hoofdstuk 3 in op het normenkader dat wij in dit onderzoek hebben gehanteerd. In hoofdstuk 4 geven wij de bevindingen van ons onderzoek weer. Allereerst staan wij stil bij de effectiviteit van het subsidiebeleid. De centrale vraag daarbij is in hoeverre het subsidiebeleid bijdraagt aan de realisering van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. In hetzelfde hoofdstuk gaan wij daarna in op de effectiviteit van het subsidieproces: is het proces van subsidieverlening goed en logisch ingericht? In het laatste hoofdstuk geven wij een korte samenvatting en onze conclusies en aanbevelingen. Degenen, die snel een overzicht willen hebben van de hoofdlijnen van dit rapport verwijzen wij naar dit hoofdstuk 5.

2 Onderzoeksopzet en verantwoording

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de afbakening van het onderzoeksonderwerp en vervolgens op de gevolgde werkwijze.

2.1 Afbakening onderzoeksonderwerp

Bij de afbakening van het onderzoek hebben we met het volgende rekening gehouden.

- Wij maken maximaal gebruik van de opzet en uitkomsten van de eerdere onderzoeken in de VIP-gemeenten.
- Er zijn beperkte middelen beschikbaar voor dit onderzoek in Bunnik.
- De gemeente Bunnik heeft kort geleden een nieuwe algemene subsidieverordening vastgesteld.

Het onderzoek naar het subsidiebeleid heeft als probleemstelling:

Wat is de effectiviteit van het subsidiebeleid bij de gemeente: in hoeverre dragen subsidies bij aan de door de gemeenteraad beoogde effecten?

Een eerste verkenning voor de gemeente Bunnik stemde overeen met het beeld uit de andere gemeenten. Het was niet nodig het onderzoek vanaf het begin opnieuw te doen. Wij konden voortborduren op de aanpak van de andere onderzoeken en konden het normenkader en de onderzoeks aanpak hanteren voor Bunnik.

Dit geeft de volgende vragen en aanpak voor Bunnik:

- Is het gemeentelijk subsidiebeleid van Bunnik effectief en welke verbeteringen zijn –mede in het licht van de bevindingen in de andere onderzoeken- mogelijk om de effectiviteit te vergroten?
- In hoeverre zijn de gesubsidieerde instellingen op de hoogte van en betrokken bij de wijzigingen van de subsidieverordening?

Dit zal aan de hand van twee representatieve cases worden onderzocht.

Met deze aanpak wordt eerst de effectiviteit van het subsidiebeleid in Bunnik getoetst en wordt vervolgens aan de hand van de twee cases een verdieping aangebracht waarbij vooral het ‘geluid van’ de subsidiënt van belang is. Er zal worden onderzocht in hoeverre de twee instellingen hun wensen hebben kunnen uiten dan wel nog wensen hebben in relatie tot de subsidieverordening.

2.2 Aanpak van het onderzoek

Wij zijn als volgt te werk gegaan.

a. Overzicht subsidies

Wij hebben een overzicht gekregen van de verleende subsidies en subsidiebedragen over 2008 en 2009. Op basis daarvan en op basis van de verstrekte informatie hebben wij twee gesubsidieerde instellingen gekozen welke als cases beschouwd konden worden. Wij hebben gekozen voor twee instellingen die een budgetsubsidie ontvangen en die in verschillende stadia verkeren met betrekking tot de subsidieovereenkomsten. Gekozen in voor de Stichting jeugdwerk Bunnik en Vluchtelingenwerk Bunnik. Beide instellingen hebben een zekere mate van representativiteit voor het grotere geheel van subsidierelaties, zodat de uitkomsten van dit onderzoek ook bruikbaar zijn voor de andere subsidierelaties.

b. Opstellen normenkader

Wij hebben een normenkader opgezet en daarbij onder meer gebruik gemaakt van de normen en aanbevelingen uit de andere rapporten. Dit normenkader hebben wij gebruikt om onze onderzoeksbevindingen in Bunnik te toetsen.

c. Documentstudie

Wij hebben de volgende documenten bestudeerd: de begroting 2008 en jaarrekening 2007 van Bunnik, de oude en nieuwe subsidieverordening van Bunnik, het coalitieakkoord, het collegeprogramma, het WMO-beleidsplan en de nota Integraal Jeugdbeleid. Wij hebben ons geconcentreerd op die onderdelen van deze gemeentelijke documenten, die wij relevant achtten voor ons onderzoek. Daarnaast hebben wij de gemeentelijke subsidiedossiers van de Stichting Jeugdwerk Bunnik en Vluchtelingenwerk Bunnik en onze rapporten over het subsidiebeleid in de andere gemeenten bestudeerd.

d. Uitwerking van de twee cases

De Stichting Jeugdwerk Bunnik en Vluchtelingenwerk Bunnik hebben wij benaderd met de vraag om mee te werken aan het onderzoek. Beide instellingen waren bereid mee te werken aan het onderzoek.

Met vertegenwoordigers van beide instellingen hebben wij een interview gehouden om informatie te krijgen over de subsidierelatie met de gemeente en om te weten te komen of er nog suggesties ter verbetering van de subsidieverordening zijn.

e. Interviews medewerkers gemeente

Met twee (beleids)medewerkers die het meest betrokken zijn bij het subsidiebeleid en –proces hebben wij een interview gehad.

Wij hebben verslagen gemaakt van de interviews die wij gehouden hebben met de vertegenwoordigers van de instellingen en de gemeente. Deze verslagen hebben wij om commentaar aan betrokkenen voorgelegd. Wij hebben de geïnterviewden toegezegd dat de verslagen alleen dienen als onderliggende informatie voor onze rapportage.

f. Concept rapportage bevindingen

Wij hebben onze bevindingen neergelegd in een concept rapport (zonder conclusies en aanbevelingen). Dit hebben wij voor technische hoor- en wederhoor voorgelegd aan de geïnterviewden en de gemeentesecretaris.

g. Rapport

De reacties van het technische wederhoor hebben wij verwerkt. Vervolgens hebben wij onze conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Dit hebben wij neergelegd in ons eindrapport, dat wij vervolgens voor bestuurlijke hoor en wederhoor aan het college hebben voorgelegd.

h. Aanbieding van het rapport aan de raad

De reactie van het college met ons nawoord hebben wij opgenomen in het eindrapport, dat wij aanbieden aan de gemeenteraad.

3 Normenkader

In dit hoofdstuk lichten wij het normenkader toe dat wij in ons onderzoek hebben gebruikt. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 4) geven wij onze bevindingen van ons onderzoek in de gemeente Bunnik weer.

Het door ons gehanteerde normenkader is gebaseerd:

- op de gedachte dat subsidieverlening een beleidsproces is;
- op de uitgangspunten van de Algemene wet bestuursrecht voor subsidieverlening;
- op de beginselen van behoorlijk bestuur;
- op de bevindingen uit de andere rapporten van onze commissie en
- op de gemeentelijke Algemene Subsidieverordening van Bunnik (ASV).

Dit normenkader komt in belangrijke mate overeen met het normenkader, dat wij ook in onze andere onderzoeken hebben gehanteerd maar wij hebben het wel toegesneden op de gemeente Bunnik door ook de relevante bepalingen van de gemeentelijke ASV hierin te verwerken. Wij zijn daarbij uitgegaan van de volgende fasering van het subsidieproces, dat wij ook in onze andere onderzoeken hebben gebruikt:

A	Kaderstelling
B	Subsidieverlening B1 aanvraag B2 toetsing B3 beschikking
C	Volgen van uitvoering door de gemeente
D	Vaststelling van het subsidie
E	Evaluatie van het subsidie

De normstelling voor de verschillende fasen lichten wij kort toe. Bij elk punt geven wij eerst aan wat het algemene normenkader is en geven wij vervolgens aan of dit moet worden aangevuld met meer specifieke punten vanuit de ASV.

A Kaderstelling

De kaders bevatten de beleidsdoelstellingen. Deze geven aan wat de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) zijn. Deze zijn meetbaar omschreven en uitgewerkt in meetbaar geformuleerde beleidsprestaties. De beleidsdoelstellingen zijn vooral vastgelegd in een raads/collegeprogramma en in beleidsnota's. De beleidsprestaties zijn vastgelegd in de programmabegroting en in subsidietoekenningen. De kaderstelling voor het subsidiebeleid (de maatschappelijk beoogde effecten) verloopt volgens de lijn :

Coalitieakkoord -> raads/collegeprogramma en/of beleidsnota

-> programmabegroting ->subsidietoekenning

De gemeente zet subsidies in om maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Een subsidie is daarom instrument en geen doel op zich.

De ASV bepaalt dat subsidiering van activiteiten slechts plaatsvindt voor zover deze activiteiten naar de mening van het college in voldoende mate van een direct aanwijsbaar belang zijn voor de gemeente en/of haar inwoners en ze op basis van beleidsregels als subsidiabel worden aangemerkt (art. 5 ASV).

Het college stelt beleidsregels vast waarin de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nader worden bepaald en waarin criteria worden gegeven die voor die verstrekking gelden (art 4 ASV). In de voetnoot bij dit artikel wordt gesteld, dat de beleidsregels worden vastgesteld op basis van door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor het welzijnsbeleid.

De raad stelt bij het vaststellen van de begroting subsidieplafonds vast (art 8,lid 1 ASV). Het college stelt vervolgens het subsidieprogramma vast. Dit programma bevat een overzicht van:

- a. de beleidsvoornemens van de gemeente;
- b. de activiteiten die voor dat jaar voor subsidiëring in aanmerking komen en het maximale subsidiebudget per instelling;
- c. de doelen die door middel van subsidie dienen te worden nagestreefd;
- d. de doelgroepen, waarop de activiteiten gericht zijn (art 9 ASV).

B Subsidieverlening

B1 Subsidieaanvraag

Voorafgaand aan de subsidieaanvraag verschaft de gemeente helderheid over de beleidsdoelstelling/ de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) en beleidsprestaties (output). Vooraf zijn selectiecriteria en afwijzingsgronden geformuleerd. De subsidieaanvraag geeft aan hoe de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan de beleidsdoelstellingen.

De ASV bevat de volgende bepalingen over het indienen van een subsidieaanvraag. Bij de subsidieaanvraag dient onder meer een activiteitenplan te worden ingediend, een raming van de inkomsten en uitgaven en een inhoudelijk en financieel verslag over het afgelopen jaar.

Aanvragen voor budgetsubsidie bevatten verder de nodige aanvullende informatie, waaronder een beschrijving van de beoogde resultaten en effecten van de activiteiten in relatie tot de gestelde doelen, uitgedrukt in meetbare prestaties en een globaal inhoudelijk en financieel plan voor de volgende drie boekjaren (art. 14 en 15 ASV).

B2 Toetsing subsidieaanvraag

De gemeente toetst de subsidieaanvraag op de te verwachten effectiviteit: dragen de activiteiten van de subsidiënt bij aan de beleidsdoelstellingen en de beleidsprestaties. De toetsing wordt schriftelijk vastgelegd en mogelijke afwijkingen van het kader worden toegelicht.

De ASV bevat geen bepalingen over de toetsing van de aanvragen.

B.3 Beschikking

De beschikking bevat in ieder geval:

- de concrete producten en activiteiten en de wijze waarop deze bijdragen aan de gewenste beleidsdoelstellingen en beleidsprestaties
- criteria voor inhoud, vorm en frequentie van tussentijdse rapportage en eindverantwoording
- gevolgen bij het niet behalen van de resultaten.

De ASV bevat geen bepalingen over de inhoud van de beschikkingen maar wel over de termijn waarbinnen de beschikking moet zijn afgegeven. Het college beslist op de aanvraag voor 1 januari van het jaar waarin de activiteiten worden uitgevoerd. In de beschikking kan het college aangeven welk (deel van het) budget verbonden is aan welke activiteiten en voor welk tijdvak. Het college kan –met begrotingsvoorbehoud- een meerjarig subsidie toekennen. In dat geval wordt er een uitvoeringsovereenkomst gesloten (art 24 en 25 ASV).

C Volgen van de uitvoering

Er vindt een beoordeling plaats van de informatie welke de subsidieontvanger verstrekt en daarnaast tussentijds overleg tussen subsidiënt en subsidieontvanger. Hierbij worden gemaakte afspraken vastgelegd.

De ASV bevat geen specifieke bepalingen over tussentijdse rapportage of informatie.

D Vaststelling subsidie

De subsidieontvanger legt achteraf verantwoording af over de verrichte activiteiten, de gerealiseerde beleidsprestaties en eventueel de gerealiseerde beleidsdoelstellingen.

Volgens de ASV dient de subsidieontvanger voor 1 april van het jaar volgend op het boekjaar een aanvraag in te dienen tot subsidievaststelling met een inhoudelijk en financieel verslag. De financiële verantwoording wordt op dezelfde wijze ingericht als de begroting. Bij incidentele activiteitensubsidies dient de aanvraag tot subsidievaststelling binnen 12 weken te worden ingediend (art 27 ASV). Het college kan incidentele activiteitensubsidies vaststellen zonder voorafgaande subsidieverlening (art 30 ASV).

E Evaluatie

De gemeente evalueert periodiek of de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan de beleidsdoelen. Hierover wordt een heldere rapportage opgesteld: in welke mate zijn de beleidsdoelstellingen gerealiseerd en welke beleidsprestaties hebben daartoe tegen welke kosten bijgedragen? De evaluatie leidt eventueel tot een bijstelling of wijziging van het beleid. De evaluatie gaat naar de raad.

Artikel 4.24 van de Awb bepaalt dat ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Art. 5, lid 6 van de ASV verklaart dit artikel niet van toepassing met als argumentatie dat de subsidieontvanger elk jaar een inhoudelijk en financieel verslag wordt gevraagd van de subsidiebesteding.

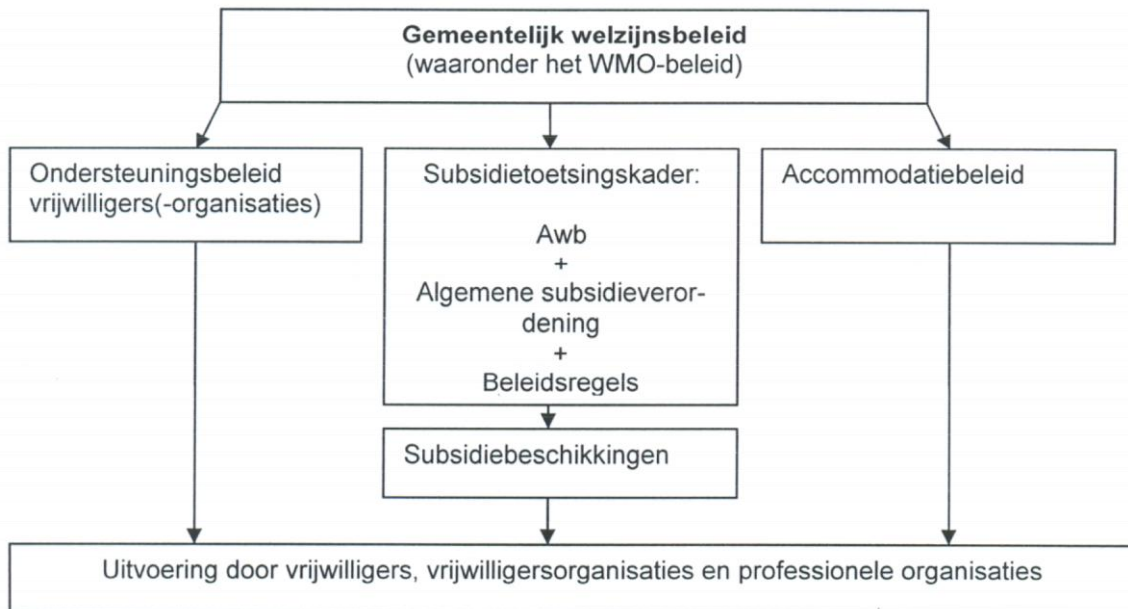
De ASV voorziet verder niet in een evaluatie over een bepaalde periode.

4 Bevindingen

4.1 Het subsidiebeleid in Bunnik

De oude subsidieverordening Welzijn dateert van maart 2000. In mei 2008 heeft de raad de Algemene Subsidieverordening Bunnik vastgesteld. Deze verordening is in werking getreden op 1 september 2008 en de oude Subsidieverordening Welzijn is ingetrokken per 1 januari 2009.

In het raadsvoorstel bij de ASV wordt schematisch weergegeven hoe het subsidiebeleid past in het gemeentelijk welzijnsbeleid, waaronder het WMO-beleid. Dit is weergegeven met onderstaand schema.



In het raadsvoorstel wordt niet aangegeven wat de redenen waren om de Subsidieverordening Welzijn van 2000 te vervangen door een nieuwe verordening. In de gehouden interviews is aangegeven dat de belangrijkste redenen om de raad een nieuwe subsidieverordening voor te leggen de volgende waren: de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning, het besef dat de subsidies min of meer historisch waren bepaald (het bedrag van het voorafgaande jaar met een index) en de wens de subsidies meer beleidsgestuurd te verstrekken.

Er heeft geen evaluatie van de oude subsidieregeling plaatsgevonden voordat begonnen werd aan het opstellen van de nieuwe verordening. De eventuele wensen voor een nieuwe verordening zijn niet geïnventariseerd en er is geen overleg geweest met het veld over de nieuwe subsidieverordening. Het opstellen van een nieuwe verordening is opgedragen aan een externe medewerker. Deze heeft een concept gepresenteerd, dat intern ambtelijk is besproken en onderling afgestemd. Daarna is de verordening aan het college voorgelegd en vervolgens aan

de raad ter vaststelling aangeboden. Nadat de raad de nieuwe verordening heeft vastgesteld is deze niet aan de betrokken organisaties toegestuurd. Volstaan is met deze te publiceren. Dit betekent, dat de nieuwe verordening nauwelijks bekend is bij de betrokken instellingen, zo is gebleken uit de gehouden interviews.

De nieuwe subsidieverordening is, zoals hiervoor al gezegd, in werking getreden op 1 september 2008 en de oude subsidieverordening is beëindigd per 1 januari 2009. Bij het voorstel tot vaststelling van de ASV is op geen enkele manier aandacht besteed aan de problematiek van de behandeling van de op dat moment reeds ingediende subsidieaanvragen. De ASV bevat geen overgangsbepalingen voor de reeds ingediende subsidieaanvragen. Wij hebben begrepen dat ambtelijk is besloten de subsidieaanvragen voor 2009 te behandelen op grond van de oude verordening. Dit is gebeurd omdat er al aanvragen voor 2009 waren binnengekomen op het moment dat de oude verordening van kracht was. Verder hebben wij geconstateerd, dat bij de subsidiotoekenningen voor 2009 op geen enkele manier gewerkt is met de beleidsregels welke eerder door het college waren vastgesteld. Het college en derhalve ook de raad zijn niet over deze twee punten zijn geïnformeerd.

Op grond van het voorgaande constateren wij als afsluiting van deze paragraaf dat het opmerkelijk is dat niet duidelijk gemaakt is waarom de oude subsidieregeling moest worden gewijzigd, er geen evaluatie heeft plaats gevonden van de oude verordening en er geen overleg heeft plaats gehad met de gesubsidieerde instellingen over de nieuwe subsidieverordening. Ook vinden wij het opmerkelijk, dat de subsidieaanvragen 2009 zijn behandeld op basis van de oude verordening zonder dat het college en de raad daarover zijn geïnformeerd.

4.2 Omvang van de subsidies

Voordat wij ingaan op de effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces geven wij in deze paragraaf aan wat de omvang is van het subsidiebudget.

Het totale subsidiebedrag over 2009 bedraagt volgens opgave van de gemeente € 679.000. Hierin is de subsidie aan Vitras (centrum maatschappelijke dienstverlening) niet opgenomen. 71% van de subsidiegelden gaat naar 4 instellingen en de volgende 22 % naar 7 instellingen. Dus 11 instellingen krijgen 93% van de subsidiegelden. Er zijn 14 organisaties die minder dan € 1.000 per jaar krijgen.

De ASV onderscheidt budgetsubsidies, waarderingssubsidies en incidentele activiteitensubsidie (art. 11). Bij budgetsubsidies krijgt de subsidieontvanger een bedrag om een tevoren overeengekomen activiteitenplan uit te voeren. Waarderingssubsidies zijn mede gericht op het in stand houden van de subsidieontvanger door een genormeerd subsidiebedrag. Dit ten behoeve van het uitvoeren van in het gemeentelijke beleid passende activiteiten. Incidentele activiteitensubsidies zijn bedoeld om activiteiten van eenmalige, incidentele aard uit te voeren.

Van de 36 gesubsidieerde instellingen krijgen 23 instellingen een budgetsubsidie, 12 instellingen een waarderingssubsidie en 1 instelling een combinatie van beide.

Ons onderzoek heeft zich geconcentreerd op de grotere instellingen die een budgetsubsidie ontvangen omdat daarmee 93% van het budget is gemoeid. De twee onderzochte instellingen

kunnen worden beschouwd als goede voorbeelden voor deze instellingen. De bevindingen die wij in dit hoofdstuk presenteren hebben vooral betrekking op deze budgetsubsidies.

4.3 Effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces

4.3.1 Effectiviteit van het subsidiebeleid

Subsidie is een van de middelen, die de gemeente heeft om haar beleid te realiseren. Bij subsidiëring maakt de gemeente in feite afspraken met de organisaties over de gemeentelijke beleidsdoelen die nagestreefd worden, de activiteiten die de organisaties daarvoor verrichten, hoe en op basis van welke criteria de prestaties afgerekend worden en hoe de resultaten/effecten worden gemeten.

Willen wij nagaan of en in hoeverre het subsidiebeleid effectief is, dan moeten wij weten wat het gemeentelijk beleid op het terrein van de gesubsidieerde instellingen inhoudt. In de vorige paragraaf hebben wij aangegeven waar dit gemeentelijke beleid vastligt namelijk in het collegeprogramma, beleidsnota's, de programmabegroting, het subsidieprogramma en beleidsregels.

Wij zijn nagegaan welke doelstellingen te vinden zijn in deze gemeentelijke documenten voor de twee gesubsidieerde instellingen die centraal stonden in ons onderzoek.

Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord komen wij voor het vluchtelingenwerk geen doelstellingen tegen. Voor het jeugdwerk zijn ook geen echt richtinggevende doelstellingen opgenomen. Daarover wordt in het coalitieakkoord alleen het volgende opgemerkt: "De coalitie wil de voorzieningen voor bejaarden en kinderen in alle drie de kernen handhaven. Voor Werkhoven willen we beroepsmatige ondersteuning van het jeugdwerk net als in Bunnik en Odijk."

Collegeprogramma

Het collegeprogramma spreekt over een gezonde en sociale gemeente. In dit hoofdstuk van het collegeprogramma komen wij ook nauwelijks doelstellingen tegen. Wel worden een aantal concrete activiteiten genoemd. Voor vluchtelingenwerk en het jeugdwerk zijn de herziening van het subsidiebeleid voor welzijnsvoorzieningen en het opstellen van een integraal jeugdbeleid relevante activiteiten.

WMO-beleidsplan

Het WMO-beleidsplan geeft de volgende centrale, algemene doelstelling van het WMO-beleid in Bunnik:

"Het bewerkstelligen van een gezonde, sociale en leefbare gemeente, waarin het goed toeven is, ook voor kwetsbare groepen". Wij lezen vervolgens dat per onderwerpsgebied specifiekere doelstellingen zijn afgeleid van deze algemene doelstelling en dat getracht is die doelstellingen zoveel mogelijk te formuleren in termen van specifieke, meetbare resultaten en effecten. Hier wordt echter direct aan toegevoegd, dat dit niet altijd even goed mogelijk is gezien de aard van de materie. Veelomvattende en moeilijk grijpbare begrippen als welzijn, leefbaarheid, sociale

samenhang en ontplooiing zijn vaag zo wordt hieraan toegevoegd. Wel wordt gezegd dat bij de uitvoering en evaluatie van dit beleidsplan de komende jaren ervaringen worden opgedaan op grond waarvan de doelstellingen in de volgende planperiode specifiek en beter meetbaar geformuleerd kunnen worden.

Wij treffen nauwelijks meetbare doelstellingen aan in het WMO-beleidsplan. Als doelstelling voor het jeugdbeleid wordt genoemd: “De lokale jeugd ervaart Bunnik als een aantrekkelijke gemeente om in te wonen, leren, werken en te ontspannen. Voor eventuele problemen is adequate hulp beschikbaar van ter zake deskundige instellingen”. Het WMO-beleidsplan spreekt in het geheel niet over het vluchtelingenwerk.

Gezien de inhoud van WMO-beleidsplannen in andere gemeenten¹ constateren wij, dat andere gemeenten in staat zijn geweest duidelijkere en meer uitgewerkte doelstellingen voor het WMO-beleid te formuleren dan Bunnik.

Nota integraal jeugdbeleid

Deze nota was aangekondigd in het collegeprogramma en het WMO-beleidsplan. Deze nota is opgesteld op initiatief van - en door de gemeente. De gemeente heeft eerst een conceptnota opgesteld. Deze is vervolgens wel besproken met betrokken instellingen en met de jongeren. Een aantal reacties zijn ook verwerkt in de nota. De Raad heeft deze vastgesteld in januari 2009. Hierin is de volgende algemene doelstelling van het integraal jeugdbeleid opgenomen: “het creëren van een prettige, veilige, gezonde en leerzame leefomgeving voor jongeren om in op te groeien. In deze omgeving kunnen jongeren zichzelf ontwikkelen en op zelfstandige en volwaardige wijze deelnemen aan de samenleving.” Ook deze doelstelling is nog zeer algemeen en nauwelijks meetbaar. Zo wordt op geen enkele manier operationeel gemaakt wat een “prettige, veilige, gezonde en leerzame leefomgeving” is. Wel geeft de nota per thema een aantal prioriteiten maar maakt niet duidelijk op welke manier deze prioriteiten bijdragen aan de algemene doelstelling of eventueel daaraan ontleende subdoelstellingen. Met betrekking tot de stichting Jeugdwerk Bunnik beschrijft de nota wel wat de stichting op dit moment doet, maar geeft niet aan wat de gemeente van de stichting verwacht en hoe dit bereikt kan worden.

In de nota integraal jeugdbeleid wordt ook niet ingegaan op de consequenties van de nota voor de door het college vastgestelde beleidsregels. In het desbetreffende B&W-voorstel van juni 2008 is echter gesteld dat het aanbeveling verdient om bij elke beleidsnota expliciet de consequenties voor de beleidsregels aan te geven.

Subsidieprogramma

Het college heeft voor 2009 geen subsidieprogramma vastgesteld hoewel de ASV dit wel voorschrijft. De ASV is per 1 september 2008 in werking getreden. Van ambtelijke zijde is aangegeven dat het niet mogelijk was voor 2009 een subsidieprogramma op te stellen. Dit is wel met de portefeuillehouder gecommuniceerd maar niet met het college en de raad.

Beleidsregels

Het college heeft deze in juni 2008 vastgesteld. Wij constateren, dat de beleidsregels geen

¹ Op de site <http://www.beleidsplanwmo.nl/> staan een aantal voorbeelden van WMO-beleidsplannen

duidelijk richtinggevende en sturende bepalingen bevatten voor de subsidiering van de verschillende organisaties en verenigingen. In bijlage 3 gaan wij uitvoeriger in op deze beleidsregels.

Deze paragraaf afsluitend constateren wij, dat er wel de intentie en de ambitie is om met het gemeentelijke subsidiebeleid te sturen aan de hand van duidelijk toetsbare doelstellingen, maar dat hieraan nog nauwelijks invulling is gegeven. Deze constatering sluit overigens min of meer aan bij onze bevindingen in andere gemeenten. Wel hebben wij in verschillende gemeenten aanzetten gezien voor meer beleidsgerichte kaders voor het gemeentelijke subsidiebeleid. Wij verwijzen hiervoor naar bijlage 4 van dit rapport.²

Aan het begin van deze paragraaf hebben wij het schema laten zien, dat aangeeft op welke manier het subsidiebeleid bijdraagt aan het gemeentelijke welzijnsbeleid. Wij zijn van oordeel dat het subsidiebeleid nog niet functioneert zoals in het raadsvoorstel van mei 2008 is aangegeven. Het is ook moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen hoe het gemeentelijk welzijnsbeleid en hoe de specifieke onderdelen van dit beleid er uit zien. Ook de gesubsidieerde instellingen weten niet wat de doelstellingen van het gemeentelijk beleid zijn en welke prioriteiten de gemeente stelt. Wij hebben geen document(en) aangetroffen, waarin dit beleid min of meer systematisch in beeld is gebracht.

Op grond van de informatie die wij hebben gekregen en de documenten die wij hebben gezien kunnen wij niet zeggen, dat er een duidelijk proces in gang is gezet, dat er toe leidt dat de komende jaren op dit punt substantiële verbeteringen worden bereikt. Gelet op deze constatering zijn wij van mening, dat er geen sprake is van een effectief subsidiebeleid.

4.3.2 Effectiviteit van het subsidieproces

In de vorige paragraaf hebben wij stilgestaan bij de effectiviteit van het subsidiebeleid. Dit betreft dan vooral de fase van de kaderstelling (zie fase A in het schema van het normenkader in hoofdstuk 3). De effectiviteit van het subsidieproces heeft betrekking op de fasen B t/m E van het normenkader: de subsidieverlening, het volgen van de gesubsidieerde activiteiten, de subsidievaststelling en de evaluatie. Wij staan bij deze verschillende fasen kort stil.

Vooraf plaatsen wij twee kanttekeningen.

- In 2008 is de nieuwe subsidieverordening vastgesteld. Dit bracht een aantal wijzigingen met zich mee. Daarnaast waren er verschillende personele wisselingen en behoorlijke achterstanden. Deze omstandigheden hebben ertoe bijgedragen dat het proces van subsidieverlening voor 2009 niet eenvoudig was en dat ook onvoldoende voorbereidingen konden worden getroffen voor een optimale inrichting van het subsidieproces voor 2010.
- De nieuwe verordening kent een aantal 'instrumenten': beleidsregels, subsidieplafonds, subsidieprogramma, uitvoeringsovereenkomsten, subsidieverlening en

² Onder de kopjes 'subsidieproces algemeen' en 'processtap kaderstellen' worden enkele voorbeelden genoemd.

subsidievaststelling. Daarnaast is er nog de jaarlijkse programmabegroting. In ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat nog niet goed is uitgekristalliseerd hoe deze 'instrumenten' zich onderling moeten verhouden. Het is de vraag wat precies de inhoud moet zijn van het subsidieprogramma, wat opgenomen moet worden in de programmabegroting, wat geregeld moet worden in de uitvoeringsovereenkomsten en wat in de subsidietoekenningen en hoe de beleidsregels zich verhouden tot programmabegroting, subsidieprogramma en de bepalingen in de Awb met betrekking tot eventuele afbouw van subsidies. De komende jaren zal in de praktijk moeten blijken hoe deze 'instrumenten' gestroomlijnd kunnen worden. Wij achten het nodig dat hieraan de nodige aandacht wordt besteed, zodat hierover duidelijkheid ontstaat bij de gesubsidieerde instellingen en bij de gemeente.

Subsidieverlening

Gelet op onze bevindingen in de vorige paragraaf en op basis van de verkregen informatie over het proces van subsidieverlening constateren wij dat de gemeenten voorafgaand aan de subsidieaanvraag geen helderheid verschaft aan de subsidieaanvragers over de beleidsdoelstelling/ de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) en beleidsprestaties (output). Aan de subsidieaanvragers wordt niet gevraagd aan te geven hoe de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan de beleidsdoelstellingen. In de beleidsregels geeft het college wel prioriteitscriteria. Deze worden toegepast indien het subsidieplafond ontoereikend is. Met deze criteria is nog geen ervaring opgedaan omdat tot nu toe subsidies zijn toegekend tot een zelfde bedrag als het voorgaande jaar met een index. De beleidsregels en de daarin opgenomen criteria zijn niet bekend bij de gesubsidieerde instellingen.

De ASV zegt het volgende over de subsidieaanvraag. Bij de subsidieaanvraag dient onder meer een activiteitenplan te worden ingediend, een raming van de inkomsten en uitgaven en een inhoudelijk en financieel verslag over het afgelopen jaar. Aanvullend verlangt de ASV van de instellingen die een budgetsubsidie aanvragen informatie zoals een beschrijving van de beoogde resultaten en effecten van de activiteiten in relatie tot de gestelde doelen, uitgedrukt in meetbare prestaties. De instellingen kunnen deze informatie niet verstrekken, omdat de gemeentelijke doelstellingen bij hen niet bekend zijn.

Om dezelfde reden is onduidelijk hoe de subsidieaanvragen worden getoetst en hoe de hoogte van het toe te kennen subsidie wordt vastgesteld. De aard en omvang van de te ontwikkelen activiteiten en de bijdrage die deze activiteiten leveren aan de gemeentelijke doelstellingen zouden hierbij centraal moeten staan. Op dit moment is het subsidie van het voorafgaande jaar vooralsnog het belangrijkste criterium. Daarnaast wordt in de interviews gezegd dat bij bepaalde instellingen ook nadrukkelijk zal worden gekeken naar de vermogenspositie. Wij hebben geconstateerd dat dit onderwerp in ieder geval bij één instelling punt van aandacht is.

Wij hebben begrepen, dat er ook geen overleg plaatsvindt tussen de gemeente en de subsidievragers over de plannen voor het nieuwe jaar en de begroting.

Nadat de aanvraag is getoetst wordt een beschikking afgegeven. Naast de subsidiebeschikking is er ook de mogelijkheid om te werken met uitvoeringsovereenkomsten. In de interviews is gebleken, dat niet duidelijk is welke zaken in de subsidiebeschikking worden vastgelegd en welke in de overeenkomst. Hieraan zal nog nadere invulling moeten worden gegeven, zo is in de interviews aangegeven. In ons normenkader hebben wij aangegeven welke zaken naar onze

mening in ieder geval zouden moeten worden opgenomen in de subsidiebeschikking. Uiteraard kan dit ook opgenomen worden in een uitvoeringsovereenkomst. In ieder geval is het belangrijk, dat zowel de gemeente als de gesubsidieerde instelling weten wat precies wordt verlangd en wat er gebeurt bij het niet realiseren van de overeengekomen prestaties.

Op dit moment zijn er geen actuele uitvoeringsovereenkomsten tussen de gemeente en de beide instellingen. Er zijn alleen heel oude overeenkomsten die niet meer op de huidige situatie van toepassing zijn. Met Vluchtelingenwerk Bunnik is al wel enkele malen gesproken over een nieuwe overeenkomst maar dit heeft nog niet tot een overeenkomst geleid.

Volgen van de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten door de gemeente

Er worden geen afspraken vastgelegd over tussentijdse rapportages over de uitvoering van de activiteiten gedurende het jaar. Er vindt wel tussentijds overleg plaats met verschillende instellingen over allerlei ontwikkelingen. Daarbij kan de voortgang van de gesubsidieerde activiteiten aan de orde komen, maar dit is niet structureel. Overigens bevat de ASV ook geen bepalingen over tussentijdse rapportages.

Vaststelling van subsidie

De gesubsidieerde instellingen dienen na afloop van het subsidiejaar een jaarverslag en een financieel verslag in. Er vindt slechts een marginale toets plaats door de behandelend ambtenaar of de voorgenomen activiteiten hebben plaats gevonden. Dit kan in de huidige situatie ook slechts marginaal gebeuren omdat de overeenkomsten verouderd zijn en de subsidiebeschikkingen geen duidelijke opsomming bevatten van de te verrichten prestaties. In de praktijk betekent dit dat de vastgestelde subsidie nagenoeg in alle gevallen gelijk is aan het toegekende subsidie.

Evaluatie van het subsidie

In het normenkader (zie hoofdstuk 3) hebben wij al uiteengezet dat de bepaling in de Awb dat ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, in de ASV is geschrappt met als argumentatie dat de subsidieontvanger elk jaar een inhoudelijk en financieel verslag wordt gevraagd van de subsidiebesteding.

Gelet op de wijze waarop de jaarverslagen en financiële verslagen tot nu toe worden beoordeeld en de subsidie wordt vastgesteld vindt periodieke toetsing van de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid onvoldoende plaats.

Best practices andere gemeenten

In de onderzoeken die wij in andere gemeenten hebben gedaan hebben wij ook wel de nodige tekortkomingen aangetroffen met betrekking tot het proces van subsidieverlening. Wij hebben echter ook een aantal goede voorbeelden gezien van mogelijkheden om dit proces te verbeteren. Wij verwijzen hiervoor naar bijlage 4.³

³ Zie hiervoor de kopjes 'aanvraag', 'beschikking', 'volgen van de uitvoering', 'vaststelling van de subsidie' en 'evaluatie'.

Onze belangrijkste constatering aan het einde van deze paragraaf is dat de gemeente voor een goed verloop van het subsidieproces duidelijk moet aangeven wat de beleidsdoelstellingen en beoogde effecten zijn voor haar subsidiebeleid. Ook constateren wij dat het proces van subsidieverlening op een aantal punten verbeterd kan worden.

4.4 De rol van de gemeenteraad

De kaderstellende rol van de gemeenteraad met betrekking tot het gemeentelijk subsidiebeleid kan vooral tot haar recht komen via het collegeprogramma, beleidsnota's, de programmabegroting, vast te stellen subsidieplafonds en de subsidieverordening. In de paragraaf over de effectiviteit van het gemeentelijk subsidiebeleid (paragraaf 4.3.2) hebben wij al aangegeven dat deze stukken nauwelijks richtinggevende doelstellingen bevatten. Dit betekent dat de kaderstellende rol van de raad ten aanzien van het gemeentelijke subsidiebeleid gering is. Ook vindt er geen verantwoording plaats door het college aan de raad over effecten van ingezette subsidiegeleden. Dit betekent dat ook de controlerende rol van de raad met betrekking tot de verstrekte subsidies onvoldoende is.

4.5 Actuele ontwikkelingen

Aan het begin van dit hoofdstuk hebben wij al aangegeven dat er een aantal omstandigheden zijn die de huidige situatie in belangrijke mate beïnvloeden.

- Er is een nieuwe verordening van kracht is geworden, waarmee de nodige ervaring moet worden opgedaan. Daar komt bij dat deze verordening in en kort tijdsbestek en dooreen externe is voorbereid. Over deze nieuwe verordening heeft geen overleg plaatsgevonden met het veld.
- Er zijn verschillende personele wisselingen geweest, waardoor de nodige kennis en continuïteit verdwenen is.
- Er waren behoorlijke achterstanden ten aanzien van de afhandeling van subsidievaststellingen over voorgaande jaren. Deze inhaalslag heeft de nodige inspanningen gevraagd.
- De ambities die aan de nieuwe subsidieverordening ten grondslag liggen zijn hoog: beleidsgestuurde subsidieverlening. Dit betekent dat er een duidelijk, systematisch samenhangend beleid moet zijn. In de verschillende beleidsstukken hebben dit niet terug kunnen vinden. Wij constateren dat de intenties goed zijn maar dat Bunnik ten aanzien van de uitwerking nog in een beginstadium verkeert.

4.6 Vereenvoudiging regelgeving

Aan het begin van paragraaf 4.3.2. hebben wij al aangegeven dat nog onduidelijk is hoe de verschillende ‘instrumenten’ (beleidsregels, subsidieplafonds, subsidieprogramma, uitvoeringsovereenkomsten, subsidieverlening en subsidievaststelling) in de nieuwe verordening en de programmabegroting zich onderling moeten verhouden. Het is de vraag wat precies de inhoud moet zijn van het subsidieprogramma, wat moet worden opgenomen in de programmabegroting, wat geregeld moet worden in de uitvoeringsovereenkomsten en wat in de subsidietoekenningen en hoe de beleidsregels zich verhouden tot de programmabegroting, subsidieprogramma en de bepalingen in de Awb met betrekking tot eventuele afbouw van subsidies. De komende jaren zal in de praktijk moeten blijken hoe deze ‘instrumenten’ gestroomlijnd kunnen worden.

De ASV bepaalt dat de gesubsidieerde instellingen voor 1 april de plannen en de begroting voor het daarop volgende jaar moeten indienen. De meeste organisaties hebben op dat tijdstip de plannen en de begroting voor het daarop volgende jaar nog helemaal niet klaar. Dat betekent dat teruggevallen wordt op de begroting van het vorige jaar met een zekere index. Wij plaatsen vraagtekens bij deze datum.

4.7 Bevindingen subsidieontvangers

Uit de gehouden interviews bij de gesubsidieerde instellingen komt in zekere zin een dubbel gevoel naar voren. De instellingen vinden het wel makkelijk en plezierig dat er de nodige (beleids)vrijheid is. Ook is men positief over de goede informele contacten met de gemeente en het ontbreken van al te veel bureaucratische romplomp.

Daar staat tegenover dat er toch wel enige onzekerheid is over waar men precies aan toe is. Men gaat er vanuit, dat het beleid en de activiteiten van de instellingen passen in het gemeentelijke beleid. Het is niet zo dat de gemeente duidelijk aangeeft wat haar beleid is en de instellingen vraagt op welke manier zij een bijdrage kunnen leveren aan de realisering van dit beleid en de daaraan verbonden kosten. Dit betekent dat men ook wel kwetsbaar is en min of meer afhankelijk van de ‘goede’ contacten.

De gesubsidieerde instellingen zijn op geen enkele manier betrokken zijn geweest bij het opstellen van de nieuwe subsidieverordening en zijn ook niet gekend in de vastgestelde beleidsregels. Wij hebben geconstateerd, dat deze documenten niet bekend zijn bij deze instellingen, terwijl dit toch belangrijke documenten zijn voor deze partijen.

Door de instellingen nadrukkelijker bij het gemeentelijk beleid te betrekken en hen te vragen wat volgens hen belangrijke gemeentelijke doelstellingen zijn op basis van hun kennis en analyse van de samenleving in Bunnik wordt de verhouding tussen subsidiënt en gesubsidieerde instelling minder vrijblijvend dan deze op dit moment is.

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij eerst onze conclusies en daarna onze aanbevelingen. Vooraf maken wij de opmerking dat het onderzoek plaats vond op een moment, dat de nieuwe subsidieverordening van Bunnik nog maar net van kracht was en de ervaringen daarmee nog beperkt waren. Daarnaast was een reorganisatie doorgevoerd en waren er verschillende personele wisselingen geweest. Het is goed hiermee rekening te houden bij het lezen van de conclusies.

5.1 Samenvatting en conclusies

Wij hebben een onderzoek gehouden in de gemeente Bunnik waarin de volgende onderzoeksvraag centraal stond: “Wat is de effectiviteit van het subsidiebeleid bij de gemeente: in hoeverre dragen subsidies bij aan de door de gemeenteraad beoogde effecten?” Dit onderzoek is het laatste in de rij van vergelijkbare onderzoeken welke de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand in zeven gemeenten heeft gedaan. De resultaten van eerder onderzoeken zijn meegenomen in het opgestelde normenkader, de onderzoeksaanpak en de aanbevelingen.

Wij hebben een normenkader gebruikt voor ons onderzoek. Dit gaat uit van de fasering van het proces van subsidieverlening in de volgende fasen: kaderstelling, subsidieverlening, volgen van de uitvoering door de gemeente, vaststelling van subsidie en evaluatie. Bij dit normenkader hebben wij ons gebaseerd op de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht over subsidieverlening, de beginselen van behoorlijk bestuur, onze rapporten over de vergelijkbare onderzoeken in de andere gemeenten en de Algemene subsidieverordening van Bunnik. Dit normenkader is opgenomen in hoofdstuk 3.

Vervolgens geven wij bevindingen van ons onderzoek in hoofdstuk 4. De samenvatting daarvan geven wij weer in onze conclusies.

Conclusies

1. Subsidieverordening

De gemeenteraad heeft in 2008 een nieuwe algemene subsidieverordening vastgesteld. Een belangrijke reden voor een nieuwe subsidieverordening was de wens om meer beleidsgestuurd subsidie te verlenen. Voorafgaande aan de opstelling van de nieuwe verordening is de oude verordening niet geëvalueerd. Verder zijn de gesubsidieerde instellingen niet betrokken geweest bij de voorbereiding van de nieuwe subsidieverordening.

De subsidieverlening 2009 heeft nog plaatsgevonden op basis van de oude subsidieverordening, hoewel de nieuwe verordening in werking trad per 1 september 2008. De nieuwe subsidieverordening bevat geen overgangsbepalingen voor de subsidieaanvragen welke al waren ingediend. Dit betekent dat in 2008 geen ervaring is opgedaan met de nieuwe verordening noch

met de door het college opgestelde beleidsregels. College en raad zijn niet geïnformeerd over deze handelwijze.

2. Effectiviteit van het subsidiebeleid

In de relevante documenten zoals het coalitieakkoord, het collegeprogramma, WMO-beleidsplan, de nota integraal jeugdbeleid en de door het college opgestelde beleidsregels hebben wij geen goede toetsbare doelstellingen aangetroffen die richtinggevend en sturend zijn voor de subsidiering van de betrokken instellingen. Het college heeft voor 2009 geen subsidieprogramma vastgesteld.

Wij concluderen, dat er wel de intentie en ambitie is om met het gemeentelijke subsidiebeleid te sturen aan de hand van duidelijk toetsbare doelstellingen maar dat hieraan nog nauwelijks invulling is gegeven. Evenmin kunnen wij concluderen dat er een duidelijk proces in gang is gezet dat ertoe leidt dat de komende jaren op dit punt substantiële verbeteringen worden bereikt. In het WMO-beleidsplan staat dat er de komende jaren ervaringen worden opgedaan op grond waarvan in de volgende planperiode specifiekere en beter meetbare doelstellingen geformuleerd kunnen worden. Wij trekken dan ook de conclusie dat er op dit moment geen sprake is van een geborgd effectief subsidiebeleid.

3. Effectiviteit van het subsidieproces

Er zijn enkele specifieke omstandigheden zijn geweest welke een goed verloop van het subsidieproces voor 2009 hebben belemmerd, zoals de nieuwe verordening waarmee ervaring moet worden opgedaan en die geen overgangsbepalingen bevat, personele wisselingen en ontstane achterstanden.

Wij concluderen dat de verschillende instrumenten in het subsidieproces zoals de beleidsregels, subsidieplafonds, subsidieprogramma, uitvoeringsovereenkomsten en (beschikkingen tot) subsidieverlening en subsidievaststelling nog niet zijn uitgekristalliseerd. Dit geldt ook voor de relatie tussen deze instrumenten en de programmabegroting. Onduidelijk is hoe deze instrumenten zich tot elkaar verhouden.

Op basis van onze bevindingen moeten wij de conclusie trekken, dat ook het subsidieproces niet effectief is. Wij noemen de volgende punten:

- De gemeente geeft geen helderheid aan de subsidievragers over de beleidsdoelstellingen en de subsidievragers kunnen niet aangeven op welke wijze hun activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen.
- Onduidelijk is waaraan de subsidieaanvragen worden getoetst. Het subsidiebedrag wordt nu vastgesteld op basis van het bedrag van het voorgaande jaar.
- Er zijn op dit moment geen geactualiseerde uitvoeringsovereenkomsten.
- De gemeente volgt niet actief de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten.
- Bij de subsidievaststelling vindt slechts een marginale toets plaats of de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd.

- Er is niet voorzien in een goede evaluatie over de doeltreffendheid van de subsidieverlening

4. De rol van de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad in het subsidiebeleid beperkt zich tot de vaststelling van de subsidieverordening en de subsidieplafonds en is daarmee minimaal.

5. Vereenvoudiging van de regelgeving

De verschillende 'instrumenten' in de nieuwe verordening dienen de komende jaren verder ingevuld te worden en op elkaar te worden afgestemd en dit in relatie met de programmabegroting.

6. Relatie met subsidieontvangers

De relatie met de subsidieontvangers is weinig gestructureerd en daarom nogal vrijblijvend. Enerzijds stellen de subsidieontvangers dit op prijs, maar anderzijds leidt dit ook tot onduidelijkheid en onzekerheid.

5.2 Aanbevelingen

Wij hebben geconcludeerd dat het subsidiebeleid noch het subsidieproces op dit moment effectief zijn. Wij zijn van mening dat er een forse inhaalslag moet worden gemaakt. De ambitie om beleidsgestuurd te subsidiëren vereist een goed uitgewerkt en samenhangend geheel van doelstellingen op verschillende niveaus. Dit is een arbeidsintensief proces, zoals ook de gemeente zelf al heeft aangegeven in het WMO-beleidsplan. In paragraaf 4.3.1. hebben wij gewezen op WMO-beleidsplannen van andere gemeenten en op de voorbeelden in andere door ons onderzochte gemeenten ⁴

Wij gaan er van uit dat de raad vasthoudt aan de ambitie om met het subsidiebeleid beleidsgestuurd te subsidiëren. Om die reden geven wij de raad in overweging het college op te dragen de raad een voorstel voor te leggen waarin wordt aangegeven op welke manier en in welk tijdsbestek het college een verbeterslag op dit punt denkt te realiseren.

Met betrekking tot de effectiviteit van het subsidieproces zijn wij van mening dat de meest basale punten zoals een goede uitvoering van de subsidieverordening en de vereiste administratieve handelingen alsmede een verduidelijking van de verschillende 'instrumenten' op dit moment de belangrijkste aandachtspunten zijn. Wanneer dit proces niet goed is ingericht en goed verloopt is de ambitie om beleidsgestuurd te subsidiëren helemaal niet realiseerbaar. Wij bevelen de raad aan om het college op te dragen met voorstellen te komen hoe en binnen welk tijdsbestek dit kan worden gerealiseerd.⁵

⁴ Zie voetnoot op pag. 15 en bijlage 4

⁵ In bijlage 4 geven wij bij de best practices ook een aantal voorbeelden over de inrichting van onderdelen van het subsidieproces in andere gemeenten.

Wij realiseren ons dat het om een forse tijdsinvestering gaat. Van de andere kant zijn wij van mening dat er binnen de organisatie de ambitie aanwezig is om dit proces tot een goed einde te brengen.

Naast deze algemene aanbevelingen hebben wij in bijlage 5 nog zeven aanbevelingen opgenomen welke voortvloeien uit onze andere zeven onderzoeken naar het subsidiebeleid. Op basis van ons onderzoek in Bunnik veronderstellen wij dat deze aanbevelingen ook voor Bunnik gelden.

Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders

Op 16 juni 2009 hebben wij het rapport 'Subsidiebeleid gemeente Bunnik' van de rekenkamercommissie Vallei- en Veluwerand ontvangen. U heeft ons gevraagd een bestuurlijke reactie te geven op dit rapport.

Allereerst willen wij onze dank uitspreken naar de rekenkamercommissie voor voorliggend rapport. Het rapport geeft ons zeker een aantal handvatten, waarmee we gericht kunnen werken aan de verbetering van de effectiviteit van ons gemeentelijk subsidiebeleid.

Begin juni is op ambtelijk niveau al een technische reactie op het rapport gegeven. Deze reactie is ten dele verwerkt in voorliggend rapport. Wij zien geen aanleiding om op dit moment een verdere reactie te geven op de tekst van het rapport.

De rekenkamercommissie doet in haar rapport een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn te splitsen in aanbevelingen die direct naar aanleiding van het onderzoek in Bunnik worden gedaan en aanbevelingen die gestoeld zijn op de uitkomsten van een in 2007 gehouden onderzoek in andere gemeenten. Wij richten ons in deze reactie met name op de aanbevelingen die specifiek naar aanleiding van het onderzoek zijn gedaan, omdat wij deze op dit moment het meest relevant achten.

De rekenkamercommissie heeft geconcludeerd dat het subsidiebeleid noch het subsidieproces op dit moment effectief zijn. De rekenkamercommissie adviseert de raad om het college op te dragen de raad een voorstel voor te leggen waarin wordt aangegeven op welke manier en in welk tijdsbestek het college een verbeterslag denkt te realiseren op het gebied van:

- een goed uitgewerkt en samenhangend geheel van doelstellingen op verschillende niveaus;
- een goede uitvoering van de subsidieverordening en de vereiste administratieve handelingen;
- een verduidelijking van de verschillende 'instrumenten'.

Wij zullen de raad in september informeren over de verbeteracties op deze onderdelen middels een verbeterplan.

Nawoord van de commissie

De rekenkamercommissie bedankt het college voor de bestuurlijke reactie. Wij hebben met belangstelling en met instemming kennis genomen van deze reactie. Het college ziet geen aanleiding om te reageren op de bevindingen, welke wij in ons rapport hebben neergelegd.

Uiteraard waarderen wij het zeer dat het college op grond van onze aanbevelingen in september met een verbeterplan naar de raad komt met daarin de nodige verbeteracties. Het college maakt terecht een onderscheid tussen de aanbevelingen die direct voortvloeien uit ons onderzoek en de aanbevelingen op grond van de uitkomsten van onze eerdere onderzoeken in andere gemeenten. De aanbevelingen en best practices uit deze onderzoeken hebben wij in ons rapport opgenomen omdat wij veronderstellen dat deze bruikbaar kunnen zijn bij het opstellen van het verbeterplan op de drie door het college genoemde gebieden.

Wij nemen aan dat ons rapport en het door het college op te stellen verbeterplan goede aanknopingspunten bieden voor een duidelijke uitspraak van de raad op welke manier hij vorm en inhoud wil geven aan een beleidsgericht subsidiebeleid.

Bijlage 1 Beleidsregels subsidieverstrekking 2008

In deze bijlage gaan wij in op de belangrijkste onderdelen van de beleidsregels voor ons onderzoek. Allereerst staan wij stil bij enkele algemene uitgangspunten en daarna gaan wij specifiek in op de bepalingen met betrekking tot Vluchtelingenwerk en de stichting Jeugdwerk Bunnik.

1. Algemeen

In het B&W-voorstel bij de beleidsregels wordt het volgende opgemerkt:

“De beleidsregels zijn zoveel mogelijk opgesteld op basis van het al bestaande beleid zoals dat vastligt in beleidsnota’s en –plannen en uitvoeringsregels. Hierbij is geconstateerd, dat nog niet op alle onderdelen (voldoende) uitgangspunten zijn geformuleerd. In het kader van bijvoorbeeld het Wmo-beleidsplan 2008 – 2011 wordt daar de komende jaren aan gewerkt. Dat betekent dat de beleidsregels de komende jaren verder uitgewerkt en geactualiseerd zullen gaan worden. In dat kader verdient het aanbeveling dat bij elke beleidsnota/verordening expliciet de eventuele consequenties daarvan voor de beleidsregels worden aangegeven en dat één keer per jaar (vóór de start van de aanvraag van de nieuwe subsidies voor het jaar daarop) de beleidsregels worden geactualiseerd op basis van de in de periode daarvoor in beleidsnota’s beschreven consequenties van nieuw beleid (voor zover aan de orde).”

Verder wordt opgemerkt, dat veel subsidieaanvragen voor 2009 al waren binnengekomen. Daarover wordt het volgende gesteld: *“Formeel-juridisch kunnen die aanvragen niet aan de beleidsregels worden getoetst. Immers, op het moment van aanvragen waren de beleidsregels nog niet bekend (en was de ASV ook nog niet vastgesteld). Het is uiterst klantvriendelijk en daarom niet wenselijk alle binnengekomen subsidieaanvragen terug te sturen met de inmiddels vastgestelde subsidieverordening en beleidsregels en te verzoeken alsnog een nieuwe aanvraag in te dienen. Dat betekent dat voor wat betreft de reeds ingediende aanvragen met de beleidsregels ‘proefgedraaid’ zal worden. Dat wil zeggen: ze worden er formeel niet aan getoetst maar materieel wel. Dat betekent dat waar de nieuwe regels voor bepaalde subsidievragers –ingrijpende consequenties lijken te zullen gaan hebben dat tijdig en gericht (in de subsidiebeschikkingen voor 2009) kan worden aangekondigd.”*

2. Vluchtelingenwerk Bunnik

Voor Vluchtelingenwerk Bunnik is het beleid voor kwetsbare burgers (hoofdstuk 3 van de beleidsregels) van toepassing.

Het volgende wordt geschreven:

“Van toepassing is het WMO beleidsplan 2008 – 2011. De beoogde effecten van het beleid voor kwetsbare burgers zijn dat groepen kwetsbare burgers in staat worden gesteld zo zelfstandig mogelijk deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. De doelgroepen in dit kader zijn vooral de zogenaamde WMO-doelgroepen; mensen met een psychosociaal probleem, verslaafden, mensen

met een chronisch psychiatrisch ziektebeeld, dak- & thuislozenzorg, gerelateerde mantelzorgers en zorggerelateerde vrijwilligers. Specifiek behoren het Vluchtelingenwerk en het Algemeen Maatschappelijk Werk tot dit beleid.”

En verder:

“De stichting Vluchtelingenwerk Bunnik verzorgt de begeleiding en ondersteuning van vluchtelingen op het gebied van huisvesting, inkomen, werk, welzijn en integratie. Met de stichting wordt een uitvoeringsovereenkomst afgesloten.

Bijzondere subsidievoorwaarden beleid voor kwetsbare burgers

1. Algemeen

- a) per kern wordt maximaal één gelijksoortige activiteit gesubsidieerd;*
- b) instellingen komen alleen voor subsidie in aanmerking indien zij zijn aangesloten bij een landelijke en/of provinciale bond of federatie als die mogelijkheid bestaat;*
- c) bij de vaststelling van de hoogte van het subsidiebedrag wordt rekening gehouden met de reële hoogte van de subsidiabele kosten i relatie tot doelmatigheid (de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan het gemeentelijk beleid) en de effectiviteit (de mate waarin daadwerkelijk wordt bijgedragen aan de realisatie van het gemeentelijke beleid);*
- d) de hoogte van het subsidiebedrag kan lager worden vastgesteld dan de hoogte van de aanvraag voor subsidie.*

Rangordecriteria beleid voor kwetsbare burgers

1. Algemeen

Als de aangevraagde subsidies tezamen het subsidieplafond te boven gaan, dan vindt prioritering plaats op basis van rangordecriteria. Een te lage rangschikking leidt derhalve tot afwijzing van de aanvraag voor subsidie. Als aanvragen voor subsidie op basis van de rangordecriteria als gelijk worden beoordeeld, beslist het college van burgemeester en wethouders over de betreffende aanvragen voor subsidie. Deze beslissing kan ook inhouden dat en voorstel aan de raad wordt voorgelegd.

2. Rangordecriteria beleid voor kwetsbare burgers (de activiteiten onder a) krijgen de hoogste prioriteit gevolgd voor deze onder b), vervolgens c) enz.):

- a) Activiteiten die er op gericht zijn zoveel mogelijk burgers te ondersteunen in het zelfstandig functioneren en deel te nemen aan het maatschappelijke verkeer komen als eerste aan bod voor subsidie;*
- b) Daarna volgen activiteiten die aantoonbaar inspelen op de optimalisering van het leefklimaat van kwetsbare burgers;*
- c) Vervolgens worden integrale activiteiten eerder gesubsidieerd dan categoriale activiteiten;*
- d) Activiteiten die er op gericht zijn de eigen kracht van de kwetsbare groepen blijvend te versterken gaan voor activiteiten die dit element niet hebben.”*

3. Stichting Jeugdwerk Bunnik

Het hoofdstuk integraal jeugdbeleid in de beleidsregels begint met de volgende passage.

“In dit hoofdstuk komen de beleidsregels aan de orde die als beoogd effect hebben: ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en ouders met problemen met opvoeden en de ontplooiing van jeugd en jongeren. Integraal jeugdbeleid gaat onder meer over peuters, leerplichtige kinderen van 5 tot en met 17 jaar, jongeren tot 23 jaar zonder startkwalificatie en hun ouders. In de loop van 2008 zal een nota integraal jeugdbeleid worden ontwikkeld, waarbij nadrukkelijk verbanden tussen de jeugd en het onderwijs, de zorg, de peuterspeelzalen, de openbare ruimte, het jeugdwerk etc. Worden behandeld.”

Verder worden opmerkingen gemaakt over de bijzondere voorwaarden welke aan het integraal jeugdbeleid worden gesteld en de rangordecriteria. De desbetreffende passages volgen hieronder.

“Bijzondere subsidievoorwaarden integraal jeugdbeleid

1. Algemeen

- a) *per kern wordt maximaal één gelijksoortige activiteit per doelgroep gesubsidieerd;*
- b) *om voor subsidie in aanmerking te komen heeft een instelling minimaal 10 deelnemers en/of leden. Met het aantal deelnemers en/of leden wordt bedoeld het aantal deelnemers en/of leden, woonachtig in Bunnik, per 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar, waarvoor subsidie wordt aangevraagd;*
- c) *bij de vaststelling van de hoogte van het subsidiebedrag wordt rekening gehouden met de reële hoogte van de subsidiabele kosten in relatie tot doelmatigheid (de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan het gemeentelijk beleid) en de effectiviteit (de mate waarin daadwerkelijk wordt bijgedragen aan de realisatie van het gemeentelijke beleid);*
- d) *de hoogte van het subsidiebedrag kan lager worden vastgesteld dan de hoogte van de aanvraag voor subsidie.*

Rangordecriteria integraal jeugdbeleid

1. Algemeen

Als de aangevraagde subsidies tezamen het subsidieplafond te boven gaan, dan vindt prioritering plaats op basis van rangordecriteria. Een te lage rangschikking leidt derhalve tot afwijzing van de aanvraag voor subsidie. Als aanvragen voor subsidie op basis van de rangordecriteria als gelijk worden beoordeeld, beslist het college van burgemeester en wethouders over de betreffende aanvragen voor subsidie. Deze beslissing kan ook inhouden dat en voorstel aan de raad wordt voorgelegd.

2. Rangordecriteria integraal jeugdbeleid (de activiteiten onder a) krijgen de hoogste prioriteit gevolgd voor deze onder b), vervolgens c) enz.):

- a) *Activiteiten die er op gericht zijn zoveel mogelijk jeugdigen te ondersteunen met problemen met opgroeien en ouders met problemen met opvoeden en de ontplooiing van jeugd en jongeren, alsmede educatie-activiteiten die er op gericht zijn zoveel mogelijk jeugdigen adequaat voor te bereiden op de schoolloopbaan dan wel door te leiden naar een startkwalificatie komen als eerste aan bod voor subsidie;*

- b) Ten tweede volgen activiteiten die een actieve betrokkenheid van de deelnemers vragen bij de uitvoering en de evaluatie van de activiteit. Deze gaan voor op activiteiten waarbij de betrokkenheid van de deelnemers op een lager niveau ligt;*
- c) Activiteiten met een vernieuwend karakter en/of nieuwe activiteiten krijgen vervolgens een hogere prioriteit dan activiteiten zonder vernieuwend karakter en/of bestaande activiteiten, het vernieuwend karakter wordt gebaseerd op steekhoudende argumenten;*
- d) Activiteiten met een grotere reële geschatte omvang van de doelgroep/publiek gaan daarna voor activiteiten met een kleinere geschatte omvang van de doelgroep/publiek;*
- e) Aansluitend krijgen activiteiten waarbij het percentage inkomsten en opzichte van de uitgaven hoger is een hogere prioriteit dan activiteiten waarbij dit percentage lager is.*

Opmerkingen

Opmerkelijk is dat bij het voorstel tot vaststelling van de ASV op geen enkele manier aandacht is besteed aan de problematiek van de behandeling van reeds ingediende subsidieaanvragen. De ASV is vastgesteld op 15 mei 2008 en in werking getreden op 1 september 2008 en bevat geen overgangsbepalingen voor de reeds ingediende subsidieaanvragen. Verder hebben wij niet kunnen constateren, dat bij de subsidietoekenningen 2009 op de een of andere manier is proefgedraaid met de beleidsregels. Ook vinden wij het opmerkelijk, dat de raad over deze twee punten niet is geïnformeerd

In de nota integraal jeugdbeleid wordt niet ingegaan op de consequenties van de nota voor de beleidsregels.

Geconstateerd wordt, dat het eerste rangordecriterium bij het beleid voor kwetsbare burgers uitsluitend een kwantitatief criterium is en dat een kwalitatief criterium, zoals bijvoorbeeld activiteiten gericht op de meest kwetsbare groepen ontbreekt. Op basis van deze rangordecriteria lijkt Vluchtelingenwerk geen prioriteit te krijgen.

Een tweede opmerkelijk punt is het criterium van het indien mogelijk aangesloten moeten zijn bij een landelijke en/of provinciale bond of federatie. Vluchtelingenwerk is niet meer aangesloten bij Vluchtelingenwerk Nederland en heeft daarover regelmatig overleg gevoerd met de gemeente.

Bijlage 2 Best practices andere gemeenten

Best practices uit andere onderzoeken van de Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand naar het gemeentelijke subsidiebeleid

Subsidieproces algemeen

In één gemeente komt de effectiviteit van het beleid (de beoogde maatschappelijke effecten) consequent terug in de sturingsdocumenten, beschikkingen, tussentijdse rapportages, gespreksverslagen en toetsingsverslagen. (gemeente Zeewolde)

Processtap kaderstellen

In het onderzoek zijn voorbeelden genoemd of gesuggereerd voor het stellen van kaders.

Eén respondent stelt dat de raad zich bij de bibliotheek zou kunnen uitspreken over doelstellingen over het probleem van terugval van leden in de categorie 14-18 jarigen, op het gebied van leesbevordering en het bestrijden van leesachterstand (gemeente Barneveld).

Eén gemeente heeft in haar beleidsnota aangaande ouderenwerk duidelijk de doelgroep in kaart gebracht, op het gebied van wonen, zorg, welzijn, mobiliteit en inkomen. Dit biedt een goede mogelijkheid tot een uitwerking van maatschappelijk beoogde effecten in meetbare beleidsprestaties. (gemeente Woudenberg)

Aanvraag

Eén gemeente voert jaarlijkse gesprekken met subsidiënten. Hierin wordt de subsidieverlening en subsidievaststelling besproken, maar ook het subsidiebeleid en de samenhang daarvan met de activiteiten van de instelling. Daarnaast uit de gemeente in deze gesprekken ook haar waardering voor de inzet van de organisaties. De gesprekken worden altijd gevoerd door twee medewerkers, en verlopen volgens een vast format. Het gespreksverslag maakt onderdeel uit van de beschikking (gemeente Woudenberg).

Een andere gemeente publiceert jaarlijks het vastgestelde subsidiebeleid en de subsidieplafonds vóór 1 april . Daarnaast stuurt de gemeente jaarlijks een uitnodigingsbrief voor de subsidieaanvraag naar de bij haar bekende instellingen, met een aanvraagformulier, de ASV, de relevante beleidsregels, de financieel technische regels en een indicatie van de beschikbare budgetten voor het komende jaar. (gemeente Zeewolde).

Beschikking

In één gemeente zijn voor de muziekschool in een vierjarenovereenkomst afspraken gemaakt over o.a. inhoudelijke uitgangspunten (welke vorm van muziekonderwijs wordt gesubsidieerd), prestaties/producten (bijvoorbeeld aangaande aantal lessen, minimaal aantal leerlingen, ontwikkelen van een servicefunctie) en kwaliteitseisen. (gemeente Zeewolde)

In een andere gemeente heeft de gemeente bij de subsidiebeschikking prestatierichtlijnen vastgesteld voor de bibliotheek (op basis van historische gegevens) aangaande aantal leden, aantal uitleningen (gesplitst in jeugd en volwassenen). (gemeente Scherpenzeel)

Volgen van de uitvoering

Tussentijdse rapportages, waarbij de gemeente van te voren heeft aangegeven welke informatie zij daarin wil hebben opgenomen (gemeente Barneveld, gemeente Zeewolde).

Vaststelling van de subsidie

In één gemeente bevatten de dossiers van twee grote subsidiënten verslagen van de toets op onder andere de bereikte prestaties, en een vergelijking daarvan met de bij de verlening overeengekomen prestaties. Bij het niet behalen van de afspraken worden hier ook consequenties aan verbonden (korting op de subsidie). (gemeente Zeewolde).

Evaluatie

Eén gemeente heeft in haar verordening opgenomen om eens in de vijf jaar het subsidiebeleid te evalueren op effectiviteit (gemeente Zeewolde).

Bijlage 3 Aanbevelingen andere onderzoeken

Aanbevelingen uit andere onderzoeken van de Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand naar het gemeentelijke subsidiebeleid

Effectiviteit van het subsidiebeleid

1. Beleidsdoelstellingen richten op meetbare maatschappelijke effecten

De gemeenteraad wordt aanbevolen zich nader uit te spreken over de beoogde maatschappelijke effecten (outcome), waarbij deze meetbaar worden geformuleerd, dan wel dat hieraan meetbare prestaties (output) worden gekoppeld door het college. Deze kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief (bijvoorbeeld kwaliteitsnormen of klanttevredenheidsonderzoeken) gericht zijn. Pas dan kan worden gekeken in hoeverre het subsidiebeleid effectief is.

2. Meerjarige gemeentelijke beleidsvisie

Formuleer voor de instellingen en verenigingen een gemeentelijk subsidiebeleid dat zich over meerdere jaren uitspreidt (zo mogelijk gelijk aan de raadsperiode). We bepleiten dat direct na het aantreden van de nieuwe raad en het nieuwe college de doelstellingen, en effecten met de instellingen /verenigingen vooraf worden besproken. Het subsidiebeleid dient zicht te richten op meerjarige overeenkomsten met afspraken over inhoud, en over de erbij behorende middelen. Bij een subsidieplafond zou de verdeling over verschillende instellingen ook tot stand moeten komen op basis van inhoud. Evalueer dit inhoudelijke beleid ook voor afloop van de termijn.

Zo wordt voorkomen dat afzonderlijke subsidies ad hoc op de politieke agenda komen. En bij een tekort aan subsidiemiddelen kan zo een keuze worden gemaakt op inhoud/prioriteiten zodat een kaasschaafmethode niet het enige alternatief is.

3. Informatievoorziening aan de raad

De informatievoorziening aan de raad zou gericht moeten zijn op het behalen van beoogde doelstellingen. De rapportage richt zich op output, kwaliteit en het bestede budget op hoofdlijnen, en voorzover mogelijk over de outcome. De verantwoordingsinformatie van de instellingen dient daartoe afgestemd te zijn op de management- en bestuursrapportages binnen de gemeente. De raad ontvang jaarlijks een verantwoording op hoofdlijnen.

Effectiviteit van het subsidieproces

4. Meerjarige prestatieafspraken

Spreek (voortvloeiend uit aanbeveling twee) voor meerdere jaren af welke prestaties de instellingen en verenigingen moeten leveren om de beoogde doelen en effecten te bereiken op basis van vaste duidelijke eveneens meerjarige, eenduidige subsidierelatie. Toets bij het behalen van beleidsprestaties op gemiddelden van x jaar, in plaats van prestaties in één jaar. De gemeente dient de subsidieverleningverlening wel te volgen. Bij afwijkingen stuurt de gemeente bij.

5. Onderscheid tussen subsidies

Ten aanzien van aanvraag, toetsing en prestatieafspraken kan onderscheid worden gemaakt op basis van drempelbedragen of aard van de organisatie (grote, professionele organisaties en kleine vrijwilligersorganisaties). De rekenkamercommissie is er voorstander van om de procedures bij de kleine subsidiebedragen/vrijwilligersorganisaties zo eenvoudig mogelijk te houden.

6. Effectiviteit een plaats geven in het gehele subsidieproces

Leg in het subsidieproces meer expliciet en gestructureerd nadruk op de effectiviteit waardoor dit ook meer een sturingsmechanisme wordt. De procedures zouden zich meer kunnen richten op het waarborgen van de effectiviteit (het behalen van de beoogde effecten, en uitwerking daarvan in prestaties). De beoogde effecten en prestaties dienen in de sturingsdocumenten (beschikkingen, richtlijnen voor verantwoording) consequent terug te komen. Verantwoordingsinformatie kan zo daadwerkelijk gebruikt worden door de gemeente als input voor beleid. Zo wordt voorkomen dat alleen voor de vorm /rechtmatigheid informatie door subsidiënten wordt aangeleverd.

Besteed hierbij ook aandacht aan de dossiervorming/kwaliteit van de informatie hierin, wat wederom een waarborg vormt voor de effectiviteit.

7. Shared partnership (vertrouwen, waarderen, ontzorgen)

Zowel grote als kleine instellingen en verenigingen meer in woord en daad als 'zakelijke' partners van de gemeente aanmerken in het bereiken van maatschappelijke effecten. Het uitspreken van de waardering, en het bevorderen dat de organisaties worden aangestuurd door een goed bestuur / raad van toezicht is minstens zo belangrijk als het toetsen (bijvoorbeeld door het aanbieden van kadertrainingen).