



Effectiviteit van het subsidiebeleid in Nijkerk



EINDRAPPORT

Rekenkamercommissie Nijkerk

April 2007

Rekenkamercommissies ViP+

COLOFON

De zes gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg hebben vanuit het samenwerkingsverband Vallei-in-Perspectief (ViP) gezamenlijk drie lokale rekenkamercommissies opgezet.

Per 1 september 2005 zijn de drie rekenkamercommissies Barneveld/Leusden, Nijkerk en Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg van start gegaan. Deze commissies hebben een gemeenschappelijk externe voorzitter en een gemeenschappelijk ambtelijk secretaris/ onderzoeker. De secretaris is gedetacheerd bij de gemeente Barneveld. Daarnaast bestaat elke commissie uit twee externe leden. De commissies zijn geïnstalleerd voor de duur van drie jaar. Aan het einde van deze periode besluiten de betrokken gemeenten of de rekenkamercommissies in de huidige vorm worden voortgezet. Per 1 januari 2006 heeft de gemeente Zeewolde zich aangesloten bij de commissie Barneveld/Leusden.

De rekenkamercommissie Nijkerk bestaat uit de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), de heer D.J. Jans (lid) en mevrouw F.T. van de Vlierd (lid). De rekenkamercommissie wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris/onderzoekers mevrouw B. Does en mevrouw P.R. van Putten.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	5
1.2 Doel van het onderzoek.....	5
1.3 Onderzoeksaanpak.....	7
1.4 Leeswijzer.....	7
Hoofdstuk 2 Normenkader.....	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Normenkader effectiviteit van het subsidiebeleid.....	9
Hoofdstuk 3 Bevindingen effectiviteit van het subsidiebeleid en –proces.....	13
3.1 Het subsidiebeleid in Nijkerk 2003-2005.....	13
3.2 Effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces in Nijkerk.....	15
3.2.1 Effectiviteit subsidiebeleid.....	15
3.2.2 Effectiviteit subsidieproces.....	18
3.3 De rol van de gemeenteraad.....	21
3.4 Actuele ontwikkelingen.....	21
3.5 Vereenvoudiging van regelgeving.....	22
3.6 Bevindingen subsidiënten.....	22
Hoofdstuk 4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	25
4.1 Samenvatting en conclusies.....	25
4.2 Aanbevelingen (en best practices).....	28
Bestuurlijke reactie.....	33
Nawoord rekenkamercommissie.....	33
Bijlage 1 Respondenten.....	35
Bijlage 2 Documenten en literatuur.....	37
Bijlage 3 Vragenlijst subsidiënten.....	39

Voorwoord

De rekenkamercommissies ViP+ hebben besloten om in 2006 een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces in de de ViP+gemeenten. Het onderzoeksvoorstel, dat voor commentaar aan de gemeenteraden is gestuurd, heeft de instemming van alle gemeenten gekregen.

Tijdens de afronding van het conceptrapport hebben de gemeentelijke organisaties de gelegenheid gehad om een technische reactie te geven op de bevindingen van de rekenkamercommissies. Vervolgens hebben de colleges van B&W een bestuurlijke reactie gegeven, welke integraal is opgenomen in dit eindrapport.

De rekenkamercommissies presenteren het eindrapport aan de gemeenteraden, en zullen voorafgaande aan de discussie hierover in de raad gaarne een toelichting geven.

Het onderzoek van de rekenkamercommissies 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 rekenkamercommissies hebben voor elke gemeente een zelfstandig normenkader opgesteld aan de hand van de eigen gemeentelijke regelgeving. Daarom hebben de rekenkamercommissies gemeend om voor elke gemeente afzonderlijk te rapporteren.

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 rekenkamercommissies spreken 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 rekenkamercommissies ViP+

Hoofdstuk 1 Inleiding en onderzoeksaanpak

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Zoals aangekondigd in het Jaarplan 2006, hebben de rekenkamercommissies ViP+ besloten de effectiviteit van het subsidiebeleid in de zeven ViP+ gemeenten te onderzoeken. De rekenkamercommissies achten dit van belang omdat subsidiebeleid direct merkbare gevolgen heeft voor (de voorzieningen voor) de burgers. Gemeenten kunnen subsidies gebruiken om bepaalde maatschappelijke effecten te bereiken, vaak op het gebied van welzijn, sport, onderwijs of recreatie. Een andere reden om het subsidiebeleid te onderzoeken is dat er op dit terrein, naar verwachting van de rekenkamercommissies, een aanzienlijk financieel belang is. Tevens is uit onderzoek van andere rekenkamercommissies al gebleken dat het vaststellen van de effectiviteit van subsidiebeleid meer aandacht vraagt. Omdat wij dit gewenst achten zien de rekenkamercommissies een mogelijkheid om met dit onderzoek hieraan een richtinggevende bijdrage te geven. De rekenkamercommissie Nijkerk heeft dit onderzoek uitgevoerd van september 2006 tot en met januari 2007.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek, zoals vastgelegd in het onderzoeksvoorstel, is het verkrijgen van meer inzicht in de effectiviteit van het subsidiebeleid. Daar waar relevant, is ook gekeken naar de doelmatigheid en rechtmatigheid. De probleemstelling van het onderzoek is:

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

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Waaruit bestaat het subsidiebeleid van de gemeente?
 - a. Korte omschrijving van de beleidsstukken inzake subsidiebeleid, de beleidsterreinen, soort subsidie en de totale omvang van de subsidies.
2. Wat is het beleidskader voor de effectiviteit van de subsidies en de bijdrage van het subsidieproces aan de effectiviteit? (*Normenkader*)
 - a. Wat zijn de doelen / gewenste maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid en waar worden deze uitgewerkt?
 - b. Welke waarborgen zijn er in het subsidieverleningsproces voor het bereiken van de doelen/ gewenste maatschappelijke effecten?
3. Is het subsidiebeleid effectief?
 - a. In hoeverre worden met de subsidies de doelen (de gewenste maatschappelijke effecten) bereikt? Hoe zijn de kaders uitgewerkt? Als er geen kaders zijn gesteld, op basis waarvan is het beleid dan uitgewerkt?
 - b. In hoeverre krijgen de waarborgen voor de effectiviteit in het subsidieproces in de praktijk gestalte?
4. Wat is de rol van de raad bij het subsidiebeleid?
 - a. Welke informatie ontvangt de raad over de effectiviteit van het subsidiebeleid (behalen van de maatschappelijke effecten)?
5. In hoeverre kan regelgeving worden vereenvoudigd?

De laatste onderzoeksvraag is een meer algemene vraag, die breder geldt dan alleen de effectiviteit van het subsidiebeleid. Deze vraag is opgenomen, omdat deregulering in een aantal gemeenten een aandachtsgebied is.

Effectiviteit

De eerste indruk uit het vooronderzoek is dat het meten van de effectiviteit lastig kan worden, omdat de doelstellingen (de gewenste maatschappelijke effecten) maar in beperkte mate zijn vastgelegd. De inhoudelijke kaders voor het subsidiebeleid (de omschrijving van de te bereiken maatschappelijke effecten) zijn nog in ontwikkeling. Dit stemt overeen met de uitkomsten van onderzoeken van andere gemeentelijke rekenkamers naar subsidiebeleid. Bij het bepalen van de effectiviteit kijkt de rekenkamercommissie daarom met name naar de eerste stap van het kaderstellen (wat zijn de *beoogde* maatschappelijke effecten) en niet zozeer naar de *behaalde* effecten.

De rekenkamercommissie heeft gedurende het onderzoek gekeken of de effectiviteit op alternatieve manieren (bij benadering/indirect) kon worden onderzocht. Hiervoor hebben we waar mogelijk gekeken naar

- doelstellingen van de subsidiënten (hun beleidsplannen e.d.).
- het proces (hoe wordt bij de subsidieverlening de effectiviteit gewaarborgd?)
- de output (wat zijn directe resultaten van de subsidies in bijvoorbeeld aantallen deelnemers)

Omdat kaderstelling voor subsidiebeleid nog in ontwikkeling is gaat de rekenkamercommissie bij het bepalen van de effectiviteit van het subsidiebeleid per gemeente nog niet uit van de ideale benadering (ideaaltype normen). De rekenkamercommissie hanteert daarom de normen zoals deze zijn vastgelegd door de betreffende gemeente. De rekenkamercommissie relateert de aanbevelingen wel aan de ideaaltype normen.

In het onderzoeksvoorstel is ook verwezen naar kosteneffectiviteit (hoe besteden gemeenten aandacht aan verhouding kosten – effect van de subsidie) maar hier bleek nog geen informatie over beschikbaar. Dit is daarom verder niet meer meegenomen in het onderzoek.

De effectiviteit is gedefinieerd als de bijdrage van het subsidiebeleid in het bereiken van beoogde maatschappelijk effecten.

Afbakening

De rekenkamercommissie heeft in de periode juni-juli 2006 een vooronderzoek uitgevoerd en daarbij gekeken naar beschikbare informatie, hoofdlijnen van het subsidiebeleid, gemeentespecifieke context en omvang van de subsidies. Op basis van deze resultaten is besloten tot de volgende afbakening:

Het onderzoek wordt uitgevoerd over de periode 2003-2005. Het is gewenst om de subsidies over een meerjarige termijn te onderzoeken om iets over de effectiviteit te kunnen concluderen. Over deze periode is de gewenste informatie beschikbaar, en hebben zich geen grote wijzigingen voorgedaan in de inhoudelijke kant van het subsidiebeleid.

De rekenkamercommissie betreft alleen de subsidies in het onderzoek die onder de Algemene Subsidieverordening vallen¹.

¹ De gemeente verstrekt ook subsidies die niet onder de ASV vallen, zoals bijvoorbeeld een monumentensubsidie. In het kader van de afbakening van het onderzoek worden deze buiten beschouwing gelaten.

Rapportage

Het onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiebeleid is uitgevoerd in de zeven ViP+ gemeenten. De rekenkamercommissies ViP+ hebben voor iedere gemeente een aparte rapportage opgesteld. Alle rapporten van de andere, samenwerkende ViP+ gemeenten zijn wel opvraagbaar bij de rekenkamercommissies en staan op de website www.rekenkamervip.nl. Ook zijn bij de aanbevelingen eventuele best practices van andere (ViP+) gemeenten meegenomen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft als volgt vorm gekregen:

a. Documentenstudie

Aan de hand van gemeentelijke documenten zijn onderzoeksvraag 1 (algemeen beeld van het subsidieonderzoek) en onderzoeksvraag 2 (normenkader op basis van gemeentelijke regelgeving en richtlijnen) beantwoord.

b. Onderzoek cases: dossieronderzoek en interviews.

De rekenkamercommissie heeft gekozen voor de volgende cases:

- subsidiëring bibliotheek
- subsidiëring ouderenwerk
- een tweetal cases op het terrein van subsidiëring van jeugdleden bij sport- en sociaal-culturele verenigingen.

Per case heeft de rekenkamercommissie dossiers onderzocht. Het onderzoek in Nijkerk is enigszins beperkt omdat er geen respondenten meer beschikbaar waren die in de onderzoeksperiode 2003-2005 zich bezig hebben gehouden met de subsidies (behalve een financieel beleidsmedewerker). Het dossieronderzoek heeft om die reden ook meer het karakter van een quickscan: dossiers alleen leveren zelden een volledig beeld van de situatie. Reden voor de rekenkamercommissie om niet uitputtend op de resultaten in te gaan. De resultaten waren wel voldoende om onderzoeksvraag 3 en 4 in hoofdlijnen te beantwoorden.

De financieel beleidsmedewerker is in het vooronderzoek wel geïnterviewd. Hierbij is ook onderzoeksvraag 5 aan de orde gekomen.

c. Schriftelijke vragenlijst subsidiënten

De twee grote subsidieontvangers, te weten bibliotheek en ouderenwerk, hebben een korte vragenlijst ontvangen waarin hen is gevraagd naar hun mening over de gemeentelijke regelgeving. De vragenlijst is in de bijlage opgenomen.

d. Vergelijking tussen gemeenten

De rekenkamercommissie heeft de uitkomsten van het onderzoek onder de zeven ViP+gemeenten met elkaar vergeleken, waarbij aandacht is uitgegaan naar de 'best practices'.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt het normenkader dat de rekenkamercommissie heeft opgesteld aan de hand van gemeentelijke regelgeving en richtlijnen gericht op de effectiviteit van het subsidiebeleid. In hoofdstuk 3 presenteren we de bevindingen van het onderzoek: hoe effectief is het subsidiebeleid in de praktijk? Ook besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de rol van de gemeenteraad en de mogelijkheden tot vereenvoudiging van regelgeving. Tot slot volgen in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Normenkader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie het normenkader van het onderzoek weer, aan de hand van onderzoeksvraag 2: Wat zijn de gemeentelijke normen voor de effectiviteit van het subsidiebeleid en hoe is de effectiviteit in het subsidieverleningsproces gewaarborgd?

Het normenkader volgt uit de vijf onderscheiden processtappen.

Tabel 1: Fasering subsidie

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

De rekenkamercommissie geeft per processtap een omschrijving, hoe deze er idealiter uitziet.² Vervolgens is aangegeven hoe deze processtappen in de gemeente vorm krijgt, op basis van gemeentelijke regelgeving. Deze gemeentelijke regelgeving vormt het normenkader voor het onderhavige onderzoek.

2.2 Normenkader effectiviteit van het subsidiebeleid

Processtap A Kaderstellen

Gemeenten kunnen subsidies inzetten om maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Een subsidie is daarom een instrument, geen doel op zich. De kaderstelling voor het subsidiebeleid (de maatschappelijk beoogde effecten) zou in theorie terug moeten komen in onderstaande lijn:

- Raads/collegeprogramma – programmabegroting – beleidsnota – subsidiebeleid

De kaders benoemen eerst de beleidsdoelstellingen: wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten van het gemeentebestuur (outcome)? Deze zijn meetbaar omschreven. Vervolgens zijn op basis van deze beleidsdoelstellingen ook meetbaar geformuleerde beleidsprestaties (gewenste output van het beleid) geformuleerd in zowel de raads/collegeprogramma's, programmabegrotingen als beleidsnota's. Daaruit afgeleid volgen de (meetbare) doelstellingen voor het subsidiebeleid.

² De rekenkamercommissie kijkt op het einde van het onderzoek in hoeverre de ideaaltypische normen een toegevoegde waarde zouden kunnen hebben voor de gemeentelijke praktijk.

In onderstaand kader geeft de rekenkamercommissie weer hoe de gemeente Nijkerk zelf invulling geeft aan deze norm van kaderstelling. Dit is ook de norm die in het onderzoek getoetst wordt.

In onderstaand kader geven we aan hoe de gemeente zelf invulling geeft aan deze norm van kaderstelling in de algemene subsidieverordening en subsidieregelingen. Dit is ook de norm die in het onderzoek getoetst wordt.

Processtap A Kaderstelling (gemeentelijke norm)**ASV 2002 algemene toelichting**

De kaderstellende functie van de raad komt tot uiting in onder andere:

- het vaststellen van de doelstellingen die met de subsidieverstreking worden beoogd, enerzijds door deze in de gemeentebegroting op te nemen, anderzijds door invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de specifieke beleidsnota's

Processtap B valt te onderscheiden in subsidieaanvraag – toetsing – beschikking

Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag

Ook hier geeft de rekenkamercommissie na een ideaaltypische beschrijving aan, hoe de gemeente zelf invulling geeft aan deze norm. Dit is ook de norm die in het onderzoek getoetst wordt.

Voorafgaand aan de aanvraag verschaft de gemeente helderheid over welke beleidsdoelstellingen ofwel beoogde maatschappelijke effecten (outcome) als kader gelden, en welke beleidsprestaties (output). Vooraf zijn selectiecriteria en afwijzingsgronden benoemd. De aanvraag van de subsidiënt refereert aan hoe de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan de gestelde kaders.

De gemeente Nijkerk heeft hierover de volgende richtlijnen vastgelegd:

Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag (gemeentelijke norm)**Subsidieregeling Welzijn 2002 (gewijzigd) art.3, 8**

Structurele subsidie: Bij de aanvraag moet een werkplan voor het komend jaar waarin de te leveren prestaties worden beschreven worden overgelegd.

Niet-structurele subsidie: bij de aanvraag moet een beschrijving van de geplande activiteit worden overgelegd.

Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing

Idealiter toetst de gemeente de subsidieaanvraag op de te verwachten effectiviteit, aan de hand van een inhoudelijk kader: dragen de activiteiten van de subsidiënt bij aan de beleidsdoelstellingen ofwel beoogde maatschappelijke effecten (outcome) en beleidsprestaties (output van beleid)?

Vragen die een gemeente zich vooraf kan stellen, zijn:

- welke verwachtingen heeft de gemeente van het werk van instelling X of Y?
- Welke doelgroepen moeten in welke mate worden bereikt, gegeven beleidsprioriteiten die in het raads/collegeprogramma staan verwoord? Welke wijken dienen met voorrang te worden bediend als het gaat om bijvoorbeeld welzijnswerk? Hoeveel geld heeft de gemeente over voor het openhouden van een vestiging van de bibliotheek in buurt A en B?

De toetsing ligt vast op schrift in het dossier. Mogelijke afwijkingen van het kader worden toegelicht.

De gemeente Nijkerk heeft over de processtap het volgende vastgelegd:

Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing (gemeentelijke norm)

ASV 2002 art. 3

Een weigeringsgrond is als de subsidieverstreking niet past binnen het beleid van de gemeente.

Subsidieregeling Welzijn 2002 (gewijzigd)

Geen normen aangaande toetsing.

Processtap B3 beschikking

De beschikking zou moeten refereren aan het volgende:

- de concrete producten en activiteiten, welke beleidsprestaties (output van beleid) dit moet dienen en wat de gewenste beleidsdoelstellingen (maatschappelijke effecten) zijn;
- criteria met betrekking tot inhoud, vorm en frequentie van tussentijdse rapportage en eindverantwoording (inhoudelijk);
- eventuele gevolgen bij niet behalen van de resultaten.

Natuurlijk kan er ook ruimte zijn voor niet-afrekenbare afspraken. Zoals een andere rekenkamer bepleit, zouden deze mogelijkheid bieden tot leerpunten voor de toekomst.

De gemeente Nijkerk heeft hierover het volgende opgenomen in de regelgeving:

Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking (gemeentelijke norm)

Subsidieregeling Welzijn 2002 (gewijzigd) art. 6, 11

In de beschikking staan onder andere het bedrag opgenomen en aangegeven welke activiteiten worden gesubsidieerd. Activiteiten kunnen bij structurele subsidies worden uitgewerkt in een met de instelling te sluiten overeenkomst.

Raadsvoorstel Subsidiebeleid Welzijn 2005 (2004-041)

Per subsidie-aanvrager worden concrete afspraken gemaakt over de te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. Een en ander wordt definitief vastgelegd in een subsidiebeschikking per aanvrager.

Processtap C Volgen uitvoering

In de beschikking staat als het goed is aangegeven wanneer de subsidiënt informatie / wijzigingen dient door te geven. Voorts is er tussentijds contact tussen gemeente en gesubsidieerde instelling, waarbij gemaakte afspraken worden vastgelegd. De gemeente Nijkerk heeft hierover geen richtlijnen vastgesteld.

Processtap C Volgen uitvoering (gemeentelijke norm)

Er zijn in de gemeentelijke regelgeving voor subsidieverlening geen normen aangetroffen met betrekking tot het volgen van de uitvoering.

Processtap D Vaststellen subsidie

De instellingen leggen achteraf verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde beleidsprestaties en eventueel beleidsdoelstellingen. Verantwoording zou plaats moeten vinden op kostenplaats / kostendragerniveau in plaats van op kostensoort.

Gemeenten controleren achteraf de uitvoering en de realisatie van de resultaten / doelen: in welke mate zijn de beleidsprestaties gerealiseerd: op welke onderdelen wel en niet en waarom? Indien gemaakte prestatieafspraken niet zijn nageleefd heeft dit consequenties voor de vaststelling van de subsidie, volgens vooraf gemaakte afspraken. Er vindt in dat geval ook altijd overleg plaats met de betrokken instelling.

De gemeente Nijkerk kent de volgende regelgeving aangaande deze processtap:

Processtap D Vaststelling subsidie (gemeentelijke norm)Subsidieregeling Welzijn 2002 art. 12,13

De ontvanger dient in;

- budgetsubsidie: een jaarrekening, een verantwoording van de activiteiten en een inhoudelijk jaarverslag.
- waarderingssubsidie: een verklaring dat de subsidie is besteed voor de activiteiten waarvoor zij is verleend en evt. aanvullende gegevens die in de beschikking zijn vermeld.
- niet-structurele subsidie: een gespecificeerde afrekening en een inhoudelijk verslag van de activiteit.

Na verstrekking van de subsidie door middel van een beschikking tot het vaststellen van subsidie toetst het college: de realisering van de in de beschikking opgenomen prestaties. Indien dit aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen en /of nadere besluitvorming wordt het resultaat van de toetsing aan de ontvanger van de subsidie bekendgemaakt.

In de toelichting op art.12 wordt verwezen naar de mogelijkheid om de subsidie te wijzigen of in te trekken als niet is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Processtap E Evaluatie

Gemeenten evalueren periodiek (bijvoorbeeld eens in de drie jaar) of de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan de beleidsdoelen ofwel de maatschappelijk beoogde effecten (outcome) en beleidsprestaties (output). Hiervan wordt een heldere rapportage opgesteld: welke beleidsdoelstellingen zijn in welke mate gerealiseerd en welke beleidsprestaties (subsidies of andere instrumenten) hebben daartoe tegen welke kosten aan bijgedragen?.

Deze rapportage gaat naar het college en naar de gemeenteraad. De evaluatie leidt eventueel tot een wijziging / bijstelling van het subsidiebeleid

De gemeente Nijkerk kent ten aanzien van deze processtap geen richtlijnen.

Processtap E Evaluatie (gemeentelijke norm)

Er zijn in de gemeentelijke regelgeving voor subsidieverlening geen normen aangetroffen met betrekking tot de evaluatie.

Hoofdstuk 3 Effectiviteit van het subsidiebeleid en –proces in de praktijk

In dit hoofdstuk beantwoordt de rekenkamercommissie de onderzoeksvragen, op basis van het documenten- en dossieronderzoek en de gehouden interviews.

In paragraaf 1 geven we een korte omschrijving van het subsidiebeleid van de gemeente (onderzoeksvraag 1). In paragraaf 2 kijken we naar de effectiviteit van het subsidiebeleid op basis van het normenkader uit hoofdstuk 2 (onderzoeksvraag 2) en het subsidieproces in de praktijk (onderzoeksvraag 3). Vervolgens komt de rol van de gemeenteraad aan bod in paragraaf 3 (onderzoeksvraag 4), en gaan we in paragraaf 4 in op actuele ontwikkelingen. We sluiten af met een overzicht van vereenvoudiging van regelgeving in paragraaf 5 (onderzoeksvraag 5) en de bevindingen van de ondervraagde subsidiënten in paragraaf 6.

3.1 Het subsidiebeleid in Nijkerk 2003-2005

Het subsidiebeleid van de gemeente Nijkerk in de periode 2003-2005 is vastgelegd in de

- Notitie Subsidiebeleid Welzijn 2002 (vastgesteld in 2001);
- Algemene subsidieverordening (vastgesteld in 2002);
- Subsidieregeling Welzijn (vastgesteld in 2002, en wijzigingen vastgesteld in juli 2004);
- Notitie Subsidiebeleid Welzijn 2005
- Subsidieregeling welzijn: Nadere regeling waarderingssubsidies 2005 (vastgesteld in 2004)

In 2001 is de notitie Subsidiebeleid Welzijn 2002 opgesteld. Deze was gericht op harmonisatie van het beleid (van voorheen Hoevelaken en Nijkerk), en was gebaseerd op een gedeeltelijke evaluatie van het Nijkerkse subsidiebeleid. Er werd een nieuwe systematiek geïntroduceerd, waarbij de subsidieverlening gebaseerd was op activiteiten en op prestatieafspraken, gekoppeld aan gemeentelijke doelstellingen. In het begeleidende raadsvoorstel werd geconstateerd dat de daadwerkelijke omslag naar outputsturing nog de gehele raadsperiode in beslag zou nemen. Aanvullend zou in 2002 nog een notitie worden vastgesteld waarin de systematiek van outputsturing en –financiering in het Nijkerkse subsidiebeleid zou worden uitgewerkt maar dit is niet gebeurd.

In 2004 zijn twee wijzigingen in het subsidiebeleid ingezet:

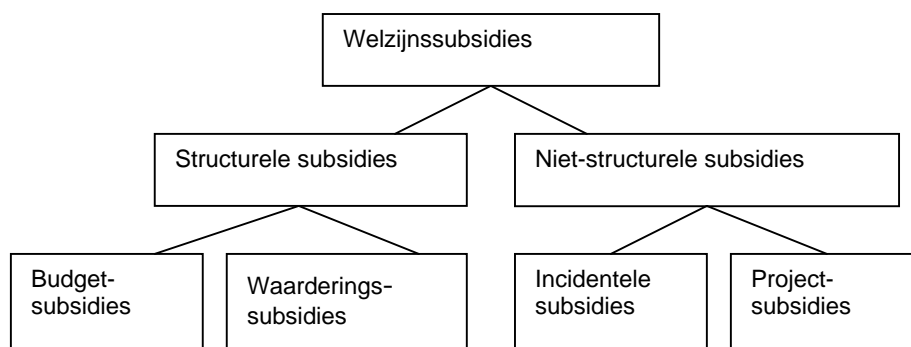
- De inzet van budgetsubsidies bij welzijnssubsidies werd beperkt tot zo'n 25 procent van de aanvragers (90 procent van het budget). Het bleek niet doenlijk jaarlijks met alle individuele instellingen over de subsidie te onderhandelen. Voor subsidies tot 15.000 euro heeft de gemeente daarom een waarderingssystematiek ontwikkeld, op basis van normbedragen per lid (uit specifieke doelgroepen als jeugd, gehandicapte leden en 65+ leden).
- De doelstellingen van het subsidiebeleid zijn uitgewerkt in prestaties en door de raad vastgesteld. De prestaties staan uitgewerkt in de notitie Subsidiebeleid Welzijn Nijkerk 2005. Deze nieuwe afspraken zijn pas voor de subsidies in 2006 toegepast.

De verdere wijzigingen met betrekking tot reserves en voorzieningen van de subsidiënten in 2005 laten we in dit onderzoek buiten beschouwing, aangezien deze regels niet direct betrekking hebben op de effectiviteit van de subsidiëring.

Soorten subsidie

In de Subsidieregeling Welzijn 2002 is sprake van een driedeling in soorten subsidies: structurele subsidie (verleend als budgetsubsidie), eenmalige subsidie en projectsubsidie. Na wijzigingen in 2004 is er ook sprake van waarderingssubsidies en investeringssubsidies. Voor 2005 en verder zijn alle subsidies onderverdeeld in twee categorieën, te weten structurele en niet-structurele subsidies. Structurele subsidies zijn vervolgens onderverdeeld in budgetsubsidies en waarderingssubsidies.

Schema 1: overzicht subsidievormen vanaf 2005



De subsidievormen zijn als volgt omschreven:

- Budgetsubsidie: een subsidie gericht op het verrichten van een of meerdere vooraf bepaalde activiteiten (met instellingen vindt overleg plaats over de te leveren prestaties waarvoor subsidie verleend wordt).
- Waarderingsubsidies: een subsidie op basis van een vooraf vastgestelde norm passend binnen het gemeentelijk beleid (volgens een systeem van normering wordt een algemeen budget naar rato verdeeld met de bedoeling om gewenste activiteiten te stimuleren).
- Incidentele subsidie: een eenmalige subsidie voor een kortdurende activiteit (subsidie voor activiteiten die incidenteel in een bepaald jaar plaatsvinden).
- Projectsubsidie: een tijdelijke subsidie gericht op het ontwikkelen van een nieuwe of vernieuwende activiteit. (subsidie voor activiteiten die eenmalig van aard zijn, maar zich uitstrekken over meerdere jaren).
- Investeringsubsidie; een subsidie in de kosten van het stichten, wijzigen of uitbreiden en/of inrichten van accommodaties.

Omvang subsidies

In onderstaande tabel staat de omvang van de subsidiebedragen over de periode 2003-2005. Conform een bezuinigingsdoelstelling (2004) neemt het bedrag in de loop der jaren af.

Tabel 3.1: Overzicht verleende subsidiebedragen over 2003-2005

Beleidssterrein	2003		2004		2005	
	Aantal instellingen	Verleend subsidiebedrag	Aantal instellingen	Verleend subsidiebedrag	Aantal instellingen	Verleend subsidiebedrag
Welzijn	76	1.830.055	43	1.521.624	41	1.307.419
Recreatie en Sport	29	511.049	24	492.459	21	482.679
Cultuur en educatie	25	1.028.068	25	973.769	21	984.798
Totaal	130	3.369.172	92	2.987.852	83	2.774.896

De grootste subsidies zijn de subsidies aan het zwembad en aan de bibliotheek.

3.2 Effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces in Nijkerk

In deze paragraaf vergelijkt de rekenkamercommissie de gemeentelijke normen met de gemeentelijke praktijk. Om de effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces te beoordelen heeft de rekenkamercommissie gekeken naar de praktijk van het subsidiebeleid in het algemeen (in het vooronderzoek) en naar vier casestudies:

- Bibliotheek, ongeveer 650.000 euro (budgetsubsidie)
- Ouderenwerk Hoevelaken, ongeveer 36.000 euro (budgetsubsidie)
- Zwem- en waterpolovereniging Flevo, ongeveer 16.000 euro (waarderingssubsidie)
- Stichting Muziekpromotie Nijkerk, ongeveer 10.000 euro (waarderingssubsidie)

De rekenkamercommissie beschrijft de cases aan de hand van de processtappen aan de hand van de gemeentelijke normen (zoals beschreven in hoofdstuk 2):

Procesbeschrijving subsidie

A	Kaderstelling
B	Subsidieverlening: B1 Aanvraag B2 Toetsing B3 Beschikking
C	Volgen van de uitvoering door de gemeenten
D	Vaststelling van het subsidie
E	Evaluatie van het subsidie

In paragraaf 3.2.1 gaat de rekenkamercommissie in op de effectiviteit van het subsidie*beleid*, aan de hand van de eerste processtap (kaderstelling van de beoogde effecten). In paragraaf 3.2.2 presenteren we de bevindingen over de effectiviteit van het subsidie*proces* aan de hand van de vier volgende processtappen.

3.2.1 Effectiviteit Subsidiebeleid

De effectiviteit van het subsidiebeleid wordt in kaart gebracht aan de hand van de eerste norm 'kaderstelling' (beoogde effecten), en de beschikbare informatie over de bereikte effecten.

Kaderstelling beoogde effecten

De gemeente Nijkerk heeft in de algemene subsidieverordening (ASV) het volgende opgenomen over kaderstellen:

Processtap A Kaderstelling (gemeentelijke norm)**ASV 2002 algemene toelichting**

De kaderstellende functie van de raad komt tot uiting in onder andere:

- het vaststellen van de doelstellingen die met de subsidieverstreking worden beoogd, enerzijds door deze in de gemeentebegroting op te nemen, anderzijds door invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de specifieke beleidsnota's

Hiermee is gesteld dat het gemeentelijk beleid het kader vormt voor de subsidies en dat de algemene doelstellingen (beoogde effecten) van het subsidiebeleid omschreven staan in de gemeentebegroting en in de beleidsnota's.

De rekenkamercommissie heeft aan de hand van deze doelstellingen en de vier cases de volgende twee vragen onderzocht:

1. Hoe zijn de doelstellingen geformuleerd (SMART)?
2. Sluiten deze doelstellingen aan bij doelstellingen uit de programmabegroting en beleidsnota's (is het subsidiebeleid een instrument om beoogde effecten van de gemeenteraad te bereiken)?

Ad 1. Formulering doelstellingen

Zowel in het Subsidiebeleid Welzijn 2002 als Subsidiebeleid Welzijn 2005 is aangegeven dat het noodzakelijk is dat de gemeente duidelijke doelstellingen formuleert waarbinnen de activiteiten van de instellingen moeten passen ten einde de beleidsdoelen van de gemeente te realiseren. In het subsidiebeleid Welzijn 2005 zijn de doelstellingen per categorie en werkveld vastgelegd. Volgens een respondent gold dit een formele vastlegging van bestaand beleid en waren er dus geen inhoudelijke wijzigingen.

Het betreffen zeer algemeen geformuleerde doelstellingen. Als de rekenkamercommissie kijkt naar de vier cases, zijn de doelstellingen vooral gericht op het voorzieningenniveau of algemeen maatschappelijke effecten. Bij de sport zijn wel drie specifieke doelgroepen benoemd.

Uit: raadsvoorstel Subsidiebeleid Welzijn 2005**Bibliotheekwerk:**

1) Algemene toegankelijkheid bieden tot een publieke, laagdrempelige informatievoorziening. Naast de informatievoorziening heeft de bibliotheek een functie op het gebied van educatie, cultuur en recreatie.
2) Inbedding in het netwerk van lokale voorzieningen (met name onderwijs- en educatieve voorzieningen) versterken. Bij bibliotheekvernieuwing ligt hier het accent.

Ouderenzorg

Ouderen vanaf 65 jaar (en incidenteel mensen jonger dan 65 met een beperking) zo lang mogelijk volwaardig en zelfstandig in hun eigen woonomgeving laten functioneren.

Vereniging voor amateursport

Het bevorderen van actieve sportbeoefening op amateurniveau met name gericht op de jeugd, gehandicapten en ouderen (65+).

Deze doelstellingen diende volgens het raadsvoorstel door de raad verder te worden uitgewerkt.

Ad.2 Aansluiting doelstellingen programmabegroting en beleidsnota's

De bovengenoemde doelstellingen in de beleidsregels voor de vier cases, te weten: bibliotheek, ouderenwerk, zwem- en waterpolovereniging en de Stichting Muziek Promotie Nijkerk zouden

als het goed is aan moeten sluiten op de gestelde kaders door de gemeenteraad in het raadsprogramma (2002-2006), de programmabegrotingen en eventuele beleidsnota's.

In het beleidsakkoord 2002-2006 is de rekenkamercommissie geen inhoudelijke kaders tegengekomen aangaande de vier cases. In onderstaande gaat de rekenkamercommissie per case in op de kaders uit de programmabegrotingen 2003-2005 en eventuele beleidsnota's.

- Bibliotheek

De rekenkamercommissie ziet de algemene doelstelling uit het subsidiebeleid welzijn terug in de begroting 2003: 'Algemene toegankelijkheid tot een (publieke) informatievoorziening, waarbij de bibliotheek wordt gezien als de toegangspoort tot informatie, educatie, cultuur en recreatie'. Daarnaast staan kwaliteitseisen (normering voor het aanbod van informatiedragers conform NBLC-gegevens), beleidsmarges (ASV, subsidieregeling Welzijn, Beleidsplan Bibliotheek) en prestatiegegevens vermeld (leners, contribuerende leden, aantal media en aantal uitleningen). De inbedding in de lokale voorzieningen staat niet vermeld in de programmabegroting. In de begroting van 2004 staan geen doelstellingen genoemd in relatie tot de bibliotheek. In de begroting 2005 staat dat de gemeente in 2005 de regionale samenwerking tussen openbare bibliotheken in de regio verder zal bevorderen. Bij bibliotheekvernieuwing zal de nadruk ondermeer liggen op het leggen van dwarsverbanden met lokale instellingen op het gebied van welzijn, educatie en onderwijs, en kunst en cultuur.

Er zijn geen beleidsnota's opgesteld met betrekking tot de bibliotheek.

- Ouderenwerk

De algemene doelstelling van het ouderenwerk uit het Subsidiebeleid Welzijn ziet de rekenkamercommissie terug in de begrotingen. In de begrotingen 2004 en 2005 staan beoogde maatschappelijke effecten genoemd met betrekking tot het ouderenwerk: het volwaardig functioneren van ouderen en gehandicapten in de samenleving (niet SMART). Ook is verwezen naar de Ouderennota, waarin maatregelen beschreven staan die de gemeente wil nemen om ervoor te zorgen dan ouderen en gehandicapten een volwaardige plaats innemen in de samenleving. In de begroting voor 2004 staat de activiteit 'actualisering en concretisering beleid' genoemd, 'waarbij nadruk komt te liggen op het formuleren van zo concreet mogelijk te bereiken doelen en te beogen effecten, met name voor zover deze door de gemeente zelf kunnen worden bewerkstelligd'.

Naast de doelstellingen vermeld in de programmabegrotingen is ook gekeken naar de beleidsnota 'Het ouderen- en gehandicaptenbeleid van de gemeente Nijkerk (2001). Het beleid is vooral gericht op 65+ ers, en minder vitale ouderen die op grond van inkomen, etnische achtergrond of beperkte sociale netwerken minder goed in staat zijn om de zorgbehoefte op eigen kracht in te vullen. In de nota wordt tevens verwezen naar het subsidiebeleid: hierin zal meer aandacht worden geschonken aan het stimuleren van activiteiten voor ouderen.

- Zwem- en waterpolovereniging

Op sportgebied ziet de rekenkamercommissie in de programmabegrotingen de algemene doelstelling uit het subsidiebeleid eveneens terug, inclusief de doelgroepen. In zowel de begroting voor 2004 als 2005 zijn als beoogde maatschappelijk effecten genoemd, echter nog niet meetbaar;

- een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en ontplooiing van de jeugd naar volwassenheid;
- verbreding van ontplooiings- en ontspanningsmogelijkheden voor de inwoners;

- een bloeiend plaatselijk verenigingsleven.

Daarbij wordt aangegeven dat sportbeoefening zal worden bevorderd, waarbij het beleid zich met name richt op die bevolkingsgroepen die om diverse redenen drempels ondervinden bij het deelnemen aan sport. De gemeente werkt daarbij samen met de sportverenigingen, scholen en sociaal cultureel werk.

Als activiteit wordt in de begroting 2004 genoemd: middels subsidie die is toegekend voor de sportstimuleringsprojecten mogelijk maken die door de sportverenigingen worden aangevraagd (gemeente zal de verenigingen daartoe aansporen). Doelgroepen: ouderen (55+), jeugd en jongeren, allochtonen en gehandicapten. Ook wordt in de programmabegrotingen 2004 en 2005 verwezen naar het subsidiebeleid.

In de nota 'Stimuleringsnota Sport' (2001) komt ook de algemene doelstelling aan bod. Naast de doelgroepen jeugd, ouderen en gehandicapten wordt ook sport gericht op integratie genoemd. Activiteiten, waaronder sport, gericht op de integratie van allochtonen, zijn subsidiabel. Ook worden sportactiviteiten van ouderen gesubsidieerd, opgenomen in het subsidiecontract tussen de gemeenten en een aantal sportverenigingen. Als beoogd resultaat staat vermeld: dat het deelnamepercentage in Nijkerk ten minste op het landelijke niveau komt te liggen. Ook zijn verwachtingen uitgesproken over de deelname aan sport van verschillende leeftijdscategorieën.

- Stichting Muziek Promotie Nijkerk

In de begroting 2003 wordt vermeld dat het product muziekonderwijs en creatieve vorming met name gericht is op muziekonderwijs. Daarnaast staat als doel van de kunstbevordering (o.a. toneel en muziekbeoefening) genoemd: bevorderen van een bloeiend cultureel leven.

Samenvatting

De subsidiebeleidsdoelstellingen (beoogde maatschappelijk beoogde effecten) zijn bij drie van de cases algemeen geformuleerd en liggen op het niveau van de voorzieningen (bibliotheek, muziekonderwijs, sport). In één geval is de doelstelling gericht op maatschappelijke effecten (niet SMART). Beperkte uitwerking van de doelstelling krijgt vorm in het benoemen van doelgroepen. Er zijn geen meetbare beleidsprestaties geformuleerd.

De algemeen geformuleerde doelstellingen van het subsidiebeleid komen overeen met de doelstellingen van het gemeentelijke beleid (alleen voor de bibliotheek geldt dat dit niet in alle programmabegrotingen terugkomt). Ook staat in de ouderennota en de sportnota de relatie tussen het beleid en het subsidiebeleid expliciet omschreven. De beoogde maatschappelijke effecten zijn nog niet meetbaar geformuleerd. Bij het sportbeleid zijn in het algemene beleid wel beleidsprestaties geformuleerd (deelnamepercentages).

3.2.2 Effectiviteit subsidieproces

In deze subparagraaf gaat de rekenkamercommissie in op de verschillende stappen in het subsidieverleningsproces (subsidieverlening, volgen uitvoering, vaststelling, evaluatie), waarbij we deze toetsen aan de hand van de door de gemeente opgestelde normen.

Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag (gemeentelijke norm)

Subsidieregeling Welzijn 2002 (gewijzigd) art.3, 8

Structurele subsidie: Bij de aanvraag moet een werkplan voor het komend jaar waarin de te leveren prestaties worden beschreven worden overgelegd.

Niet-structurele subsidie: bij de aanvraag moet een beschrijving van de geplande activiteit worden overgelegd.

In de dossiers bevinden zich de formele aanvragen (brieven van de instellingen met verzoek om subsidie). In de activiteitenplannen wordt informatie gegeven over de activiteiten die de subsidiënt wil gaan uitvoeren. De inhoudelijke informatie varieert per case.

Voor het jaar 2005 is voor de eerste maal met concept-aanvraagformulieren voor de structurele subsidies gewerkt.

Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing (gemeentelijke norm)

ASV 2002 art. 3

Een weigeringsgrond is als de subsidieverstreking niet past binnen het beleid van de gemeente.

Subsidieregeling Welzijn 2002 (gewijzigd)

Geen normen aangaande toetsing.

In het algemeen stelt een respondent dat voor ieder beleidsveld doelstellingen zijn geformuleerd (algemeen). De inhoudelijke plannen worden hieraan getoetst, en er wordt een gesprek gevoerd met de gesubsidieerde instelling. Het gesprek wordt gevoerd door de beleidsmedewerker, eventueel met een administratieve kracht of met een tweede beleidsmedewerker.

De subsidieovereenkomsten worden altijd maar voor één jaar afgesloten. Er is geen format of iets dergelijks voor het beoordelen van de subsidies.

In de dossiers bevinden zich geen documenten waarin de toetsingen vastgelegd zijn. In een aantal gevallen bevinden zich aantekeningen waaruit een soort financiële toets blijkt. Vaak is wel gekeken naar de volledigheid van de aanvraag en zijn gemiste documenten (activiteitenplannen bijvoorbeeld) opgevraagd. Ook wordt bijvoorbeeld gevraagd om nadere informatie bij subsidieaanvragen die hoger zijn dan het jaar ervoor.

Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking (gemeentelijke norm)

Subsidieregeling Welzijn 2002 (gewijzigd) art. 6, 11

In de beschikking staan onder andere het bedrag opgenomen en aangegeven welke activiteiten worden gesubsidieerd. Activiteiten kunnen bij structurele subsidies worden uitgewerkt in een met de instelling te sluiten overeenkomst.

Raadsvoorstel Subsidiebeleid Welzijn 2005 (2004-041)

Per subsidie-aanvrager worden concrete afspraken gemaakt over de te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. Een en ander wordt definitief vastgelegd in een subsidiebeschikking per aanvrager.

In de dossiers van de onderzochte cases zaten in de meeste gevallen de beschikkingen met daarbij vermeld de daaraan verbonden voorwaarden. In de beschikkingen werd vaak verwezen naar het ingediende activiteitenplan/werkplan of beleidsplan. De gewenste output werd meestal niet expliciet uitgebreid genoemd. In 2005 zien we dit wel terug bij een tweetal beschikkingen: De beschikking ten behoeve van de budgetsubsidie voor Stichting Welzijn Ouderen Hoevelaken 2005 is zeer volledig, voorzien van bijlage met prestaties en kwaliteitseisen. In deze bijlage staan de verplichtingen die verbonden zijn aan de budgetsubsidie uitgewerkt door het benoemen van de producten (alle soorten cursussen, maaltijddienst en clubs) en de bijbehorende prestaties (frequenties). Het aantal deelnemers wordt indicatief genoemd. Daarnaast zijn kwaliteitseisen

benoemd zoals laagdrempeligheid, klantgerichtheid, het ontwikkelen van een vrijwilligersbeleid en –protocol en dergelijke. Ook de beschikking voor Stichting Bibliotheken Gemeente Nijkerk (SGBN) 2005 is voorzien van een dergelijk bijlage met prestaties en kwaliteitseisen. Ook is er een verslag van de budgetsubsidie-onderhandeling met betrekking tot de meerjarige budgetsubsidie aan de zwem- en waterpolovereniging.

Processtap C Uitvoering (gemeentelijke norm)

Er zijn in de gemeentelijke regelgeving voor subsidieverlening geen normen aangetroffen met betrekking tot het volgen van de uitvoering.

In de dossiers bevindt zich geen schriftelijke informatie over het volgen van de uitvoering van activiteiten door de gemeente. Wel zijn er met betrekking tot de subsidieverlening aan de bibliotheek besprekingsverslagen van een brainstormbespreking en een gesprek over bibliotheekvernieuwing. Ook hebben er gesprekken plaatsgevonden met Stichting Welzijn Ouderen Hoevelaken omtrent de financiële positie van de stichting.

Processtap D Vaststelling subsidie (gemeentelijke norm)Subsidieregeling Welzijn 2002 art. 12,13

De ontvanger dient in;

- budgetsubsidie: een jaarrekening, een verantwoording van de activiteiten en een inhoudelijk jaarverslag.
- Waarderingssubsidie: een verklaring dat de subsidie is besteed voor de activiteiten waarvoor zij is verleend en evt. aanvullende gegevens die in de beschikking zijn vermeld.
- Niet-structurele subsidie: een gespecificeerde afrekening en een inhoudelijk verslag van de activiteit.

Na verstrekking van de subsidie door middel van een beschikking tot het vaststellen van subsidie toetst het college: de realisering van de in de beschikking opgenomen prestaties. Indien dit aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen en /of nadere besluitvorming wordt het resultaat van de toetsing aan de ontvanger van de subsidie bekendgemaakt.

In de toelichting op art.12 wordt verwezen naar de mogelijkheid om de subsidie te wijzigen of in te trekken als niet is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

In de jaarverslagen wordt meestal ingegaan op de verrichte activiteiten (aantal deelnemers, frequenties, aantal teams en dergelijke). De rekenkamercommissies is in de dossiers geen toetsingsverslagen of -adviezen tegengekomen.

De vaststellingsbrieven aan de subsidiënten waren allen aanwezig in de dossiers met betrekking tot de jaren 2003 en 2004. De vaststellingsbrieven met betrekking tot 2005 ontbraken allen (nog). In de vaststellingsbrief wordt steeds aangegeven dat toetsing heeft plaatsgevonden op basis van art. 12 en 13 van de Subsidieregeling Welzijn en dat met name is getoetst of de in de beschikking omschreven prestaties zijn gerealiseerd. Prestaties werden in de vaststellingsbeschikkingen meestal niet genoemd, maar er werd verwezen naar het ingediende activiteitenprogramma. Toetsen is in dat geval mogelijk.

De waarderingssubsidies worden toegekend als vastgestelde subsidie zonder standaard toetsing achteraf. Maar er vindt wel jaarlijks een steekproef plaats, zodat een a-selecte groep nader onderzocht wordt, lichten twee respondenten toe.

Processtap E Evaluatie (gemeentelijke norm)

Er zijn in de gemeentelijke regelgeving voor subsidieverlening geen normen aangetroffen met betrekking tot de evaluatie.
--

In het dossier is wel een evaluatie nota ouderen en gehandicaptenbeleid 2001-2005 aangetroffen. Er zijn verder geen documenten aangetroffen die wijzen op een evaluatie van de mate waarin de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan gemeentelijk beleidsdoelen en beleidsprestaties.

3.3 De rol van de gemeenteraad

De raad stelt door middel van beleidsnota's en een verordening de kaders vast waarbinnen het college het subsidiebeleid nader kan uitwerken en uitvoeren. De doelstellingen van de beleidsnota's dienen sinds de invoering van het bedrijfsvoeringsconcept integraal onderdeel uit te maken van de gemeentebegroting. Bij vaststelling van het nieuwe subsidiebeleid in 2001/2002 is expliciet gesteld dat de gemeenteraad de beleidsdoelen vaststelt. Middels het budgetrecht stelt de raad bij de begroting de financiële beleidskaders vast.

Het college kan binnen de beleids- en financiële kaders het subsidiebeleid nader uitwerken en uitvoeren. Door het college vastgestelde beleidsregels gaan ter kennisgeving naar de raad (raadsinformatiebrief). Verder rapporteert het college als er afwijkingen zijn op het budget. Het gaat vooral om financiële informatie, tenzij er echt een wijziging in het beleid is. Bijvoorbeeld bij een koerswijziging van het muziekonderwijs: hiervoor wordt dan een apart voorstel opgesteld. Er gaat geen informatie naar de raad over effectiviteit van subsidies.

3.4 Actuele ontwikkelingen

De rekenkamercommissie besteedt hier aandacht aan drie ontwikkelingen:

Ontwikkelingen budget- en waarderingssubsidies

Sinds 2005 zijn de eerste prestatieafspraken gemaakt voor budgetsubsidies (geldend voor de subsidies in 2006). Bij bijvoorbeeld het ouderenwerk vinden momenteel gesprekken plaats om dit vorm te geven.

Voor welzijnssubsidies onder de 15.000 euro is zoals eerder vermeld een systematiek van waarderingssubsidies ingesteld (in plaats van budgetsubsidies). Hierbij wordt waar mogelijk gewerkt met genormeerde bedragen per jeugdlid, 65+ lid en gehandicapte leden. Voor deze waarderingssubsidies zijn inhoudelijke beleidsdoelen vastgesteld in 2006 en 2007, waarin de subsidiabele activiteiten, subsidienormering en eventuele vereisten aan de vereniging en aanvraag staan vermeld. Bij een aantal beleidsterreinen zijn de activiteiten concreet en meetbaar omschreven (bijvoorbeeld cursusaanbod van minimaal 10 cursussen, gericht op doelgroepen, met minimaal 8 lessen per jaar).

Ontwikkelingen afdeling

Voorheen vielen de subsidies onder de afdeling Welzijn. Per 2006 is dit onderdeel ondergebracht onder de afdeling Samenlevingszaken. Er is sprake geweest van een groot personeelsverloop.

In twee telefonische interviews is kort ingegaan op de huidige subsidieprocedure bij het ouderenwerk en de sportverenigingen.

Bij de budgetsubsidie voor het ouderenwerk voert de gemeente jaarlijks voor september een gesprek met de instellingen. De aanvraag wordt eerst administratief getoetst door een administratief medewerker (volledigheid) en daarna toetst een beleidsmedewerker op de inhoud. Het college van B&W ontvangt een verzamelvoorstel met alle adviezen per subsidie. Het streven is om in de beschikking prestatieafspraken op te nemen. De gemeente moet daarvoor duidelijke doelstellingen opstellen, pas dan kunnen ook de goede prestatieafspraken worden gemaakt, aldus een respondent. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over voortgangsrapportages of iets dergelijks. Bij de vaststelling van de subsidie geldt eenzelfde procedure als bij de aanvraag: de gemeente voert zowel een administratieve als een inhoudelijke toets uit. En wederom gaat een verzamelvoorstel naar het college. Of de inhoudelijke toets apart op schrift wordt gesteld weet respondent niet.

Bij de sportsubsidies (waarderingsubsidies) geldt dat de sportverenigingen activiteitenplannen aanleveren, met gegevens over het aantal leden uit de specifieke doelgroepen. Het subsidiebedrag is gebaseerd op deze ledengegevens. In de activiteitenplannen staat informatie over welke activiteiten er worden georganiseerd en aantal trainingen, maar niet over het aantal deelnemers. Ook hier vindt zowel een administratieve als een inhoudelijke toets plaats. De subsidies worden bij aanvraag direct vastgesteld (geen aparte toekenning met een voorlopige aanspraak op de subsidie). De verenigingen dienen natuurlijk wel jaarstukken in. Verder stelt respondent dat contact plaatsvindt indien nodig. Voorts voert de gemeente jaarlijks op basis van een steekproef een nadere controle uit.

3.5 Vereenvoudiging van regelgeving

Volgens de gemeente zijn de contacten met de instellingen goed. 'Waar over geklaagd wordt, is dat de subsidie te laag is.' De kleinere organisaties hebben soms moeite met de hoeveelheid gegevens die de gemeente wil (met name over reservepositie), maar volgens respondent is er geen sprake van overregulering.

3.6 Bevindingen subsidiënten

Ter afsluiting van het onderzoek zijn de grote subsidiënten³ uit de casestudies gevraagd naar hun ervaringen met het subsidiebeleid van de gemeente (zie bijlage 3). Twee vragenlijsten zijn retour gezonden.

De beoordelingen van de subsidiënten over de regelgeving voor de aanvraag van een subsidie zijn divers. Een subsidiënt is van mening dat de regelgeving eenvoudig is. De andere subsidiënt beoordeelt de regelgeving als lastig, omdat de gestelde termijnen in de op zich duidelijke regelgeving niet goed haalbaar zijn. Daarbij merkt de subsidiënt op dat de definitieve beschikking voor het jaar $t + 1$ pas enkele dagen voor het verstrijken van het jaar t wordt ontvangen. Ondanks informeel overleg tussen subsidiënt en gemeente, bestaat hierdoor tot op het allerlaatste moment onzekerheid over de te bestede financiële middelen voor de instelling in het jaar $t+1$. Verder merkt deze subsidiënt op dat het college van B&W in eerste instantie wilde

³ De rekenkamercommissie heeft ook het ouderenwerk in Nijkerk een vragenlijst toegestuurd.

afwijken van de gestelde regels voor jaarlijkse prijsindexering. Het college is hierop door de subsidiënt gewezen en de prijsindexering is alsnog volgens de regels vastgesteld.

De ondervraagde subsidiënten beoordelen de afgesloten uitvoeringsovereenkomst/samenwerkingsovereenkomst met de gemeente en de informatieverstrekking tijdens de uitvoering van de subsidie als eenvoudig. Een subsidiënt merkt daarbij op dat met de gemeente ruimte voor overleg mogelijk is en er sprake is van een goede onderlinge afstemming mede door vastgesteld beleid.

De regelgeving voor het vaststellen van de subsidie wordt door één subsidiënt als eenvoudig ervaren. De andere subsidiënt vindt de looptijd die de gemeente heeft voor het vaststellen van de subsidie te lang (mei tot en met december).

Er zijn geen suggesties voor vereenvoudiging van de regelgeving.

Tenslotte merkt één subsidiënt op dat de gemeente bij de beoordeling teveel financieel toetst in plaats van op inhoud en doelstelling. De andere subsidiënt geeft aan dat de gemeente ontvangstbevestigingen niet of na aandringen verstuurt, waardoor onzekerheid ontstaat over het in behandeling zijn van brieven. Tevens zou deze subsidiënt graag een meerjaren budgetovereenkomst willen afsluiten zodat zij het jaarlijkse, tijdrovende subsidieproces kunnen vermijden en kunnen focussen op het inhoudelijke werk.

Hoofdstuk 4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenvatting en conclusies (paragraaf 4.1). Vervolgens doet de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen, en staan *best practices* aangegeven (paragraaf 4.2)

4.1 Samenvatting en conclusies

Dit onderzoek van de rekenkamercommissie heeft als doel het verkrijgen van meer inzicht in de effectiviteit van het subsidiebeleid en het -proces:

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

Op basis van documentenonderzoek en een algemeen interview is het algemene subsidiebeleid in de gemeente Nijkerk in beeld gebracht. Vervolgens is een gericht onderzoek uitgevoerd naar drie cases:

De onderzochte cases zijn:

- het bibliotheekwerk
- ouderenwerk (Ouderenwerk Hoevelaken)
- één sportvereniging (zwem- en waterpolovereniging Flevo) en één sociaal-culturele vereniging (stichting Muziekpromotie Nijkerk).

Op basis van dossieronderzoek en aanvullende telefonische interviews is de effectiviteit van het subsidiebeleid en van het subsidieproces in beeld gebracht⁴. Verder heeft de rekenkamercommissie nog gekeken naar actuele ontwikkelingen, de rol van de gemeenteraad, mogelijkheden tot vereenvoudiging van regelgeving en suggesties van subsidiënten ter verbetering/vereenvoudiging van het subsidieproces.

Op basis hiervan geeft de rekenkamercommissie een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 1 Waaruit bestaat het subsidiebeleid van de gemeenten?(2003-2005)

De gemeente Nijkerk heeft het subsidiebeleid vastgelegd in onder andere een Algemene Subsidieverordening (2002) en de Notitie Subsidiebeleid Welzijn 2002. De subsidiesystematiek was gericht op activiteiten en prestatieafspraken gekoppeld aan gemeentelijke doelstellingen, waarbij de kanttekening is gemaakt dat dit de komende jaren moest worden ontwikkeld. In 2004 heeft de raad in 2004 de doelstellingen van de grote welzijnssubsidies vastgesteld. Daarnaast is er in 2004 voor gekozen om bij de welzijnssubsidies ook een waarderingsystematiek te ontwikkelen (voor zo'n 75% van de subsidies), omdat het ondoenlijk bleek om bij al deze subsidies te sturen op output. De omvang van de verstrekte subsidies loopt over de onderzoeksperiode 2003-2005 af van 3,37 miljoen naar 2,77 miljoen euro op jaarbasis.

⁴ Omdat in de gemeente Nijkerk geen respondenten beschikbaar waren die de onderzochte dossiers over 2003-2005 konden toelichten, heeft het onderzoek meer het karakter van een quickscan gekregen.

Onderzoeksvraag 2 *Wat is het beleidskader voor de effectiviteit van de subsidies en wat is de bijdrage van het subsidieproces aan de effectiviteit?* en *Onderzoeksvraag 3 Is het subsidiebeleid effectief?*

Deze twee onderzoeksvragen kunnen gezamenlijk worden beantwoord.

Het beleidskader van de gemeente (in dit onderzoek tevens het normenkader waaraan de rekenkamercommissie de praktijk toetst) is in kaart gebracht aan de hand van vijf processtappen.

In onderstaand schema wordt onderzoeksvraag 2 (het normenkader) beantwoord in kolom 3, en onderzoeksvraag 3 (de bevindingen aangaande effectiviteit) in kolom 4.

Tabel 1 Overzicht gemeentelijke normen en praktijk

	Processtap	Gemeentelijke norm	Subsidiebeleid en -proces in de praktijk
A	Kaderstelling⁵	De gemeente heeft vastgelegd dat de gemeenteraad een kaderstellende functie heeft die onder andere tot uiting komt in het vaststellen van doelstellingen die met de subsidieverstreking worden beoogd.	<p>De subsidiebeleidsdoelstellingen zijn algemeen geformuleerd, op het niveau van voorzieningen en weinig op maatschappelijke effecten. Er zijn geen meetbare beleidsprestaties geformuleerd, wel doelgroepen.</p> <p>De subsidiebeleidsdoelstellingen komen wel overeen met het gemeentelijke beleid, welke ook nog geen meetbare maatschappelijke effecten benoemt. Voor één beleidsterrein (sport) zijn wel beleidsprestaties benoemd.</p> <p>De relatie tussen subsidiebeleid en het gemeentelijk beleid staat voor het ouderenwerk en het sportbeleid expliciet omschreven in de beleidsnota's.</p>
B	Subsidie-verlening: B1 aanvraag B2 toetsing B3 beschikking	<p>De gemeente vraagt bij de aanvraag naar een inhoudelijk werkplan, waarin prestaties (structurele subsidies) of activiteiten (incidentele subsidies) staan beschreven.</p> <p>Er zijn geen normen opgesteld bij de toetsing aangaande de effectiviteit. Wel staat als weigeringsgrond vermeld: als de subsidieverstreking niet past binnen het beleid van de gemeente.</p> <p>In de beschikking staat het bedrag en de gesubsidieerde activiteiten. Eventueel wordt bij structurele subsidies een uitvoeringsovereenkomst afgesloten. Per 2005 wordt per subsidieaanvrager concrete afspraken gemaakt over de te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare middelen.</p>	<p>De activiteitenplannen bevatten informatie over de uit te voeren activiteiten. Per case verschilt de beschikbare inhoudelijke informatie.</p> <p>In de dossiers bevinden zich geen toetsingsverslagen. In het algemeen geldt volgens een respondent in een interview dat in een gesprek met de instelling wordt ingegaan op de toets op de inhoudelijke plannen en de relatie met het gemeentelijke beleid.</p> <p>De beschikkingen verwijzen over het algemeen naar de activiteitenplannen. In 2005 zijn bij twee cases hierin prestaties (output) en kwaliteitseisen expliciet opgenomen.</p>

⁵ De rekenkamercommissies hebben bij de effectiviteit van het subsidiebeleid alleen gekeken naar de eerste stap van het kaderstellen voor het subsidiebeleid. Uit het vooronderzoek in de gemeente bleek reeds dat over de uiteindelijke beleidsdoelstellingen (of beleidsprestaties) nog nauwelijks informatie beschikbaar is. Onderzoeken van andere rekenkamers bevestigden dat beeld.

C	Volgen van de uitvoering door de gemeenten	Geen gemeentelijke norm m.b.t. de effectiviteit	In de dossiers is geen informatie aangetroffen over het volgen van de uitvoering van activiteiten.
D	Vaststelling van het subsidie	De gemeente ontvangt een inhoudelijk jaarverslag met verantwoording van de activiteiten (budgetsubsidie), verklaring dat de subsidie is besteed aan de activiteiten waarvoor zij is verleend (waarderingssubsidies) of een inhoudelijk verslag van de activiteiten (incidentele subsidie). Ook is verwezen naar de mogelijkheid tot intrekken /wijzigen van de subsidie als niet is voldaan aan de verplichtingen die met de subsidie samenhangen.	De jaarverslagen bevatten over het algemeen informatie over de verrichte activiteiten en output. De dossiers van de budgetsubsidies bevatten geen toetsingsverslagen/ -adviezen over de vaststelling door de gemeente. In de vaststellingsbeschikking is verwezen naar een toetsing op gerealiseerde prestaties. De waarderingssubsidies worden direct vastgesteld. Jaarlijks wordt een steekproef getrokken van subsidies waarop nadere controle plaatsvindt.
E	Evaluatie van het subsidie	Geen gemeentelijke norm m.b.t. de effectiviteit.	Er hebben geen evaluaties plaatsgevonden van het subsidiebeleid of van afzonderlijke subsidies, aangaande de relatie met de gemeentelijke beleidsdoelen en –prestaties.

Actuele ontwikkelingen

Sinds 2005 zijn bij twee onderzochte cases de eerste prestatieafspraken gemaakt voor budgetsubsidies. Daarnaast zijn ook voor de waarderingssubsidies inhoudelijke beleidsdoelen vastgelegd, met soms ook meetbaar omschreven activiteiten.

In de gemeente Nijkerk is de afdeling Welzijn ondergebracht bij de afdeling Samenlevingszaken. Er is sprake geweest van een groot personeelsverloop.

Onderzoeksvraag 4 Wat is de rol van de raad bij het subsidiebeleid?

De gemeenteraad in Nijkerk stelt kaders vast door middel van beleidsnota's. Deze beleidsnota's vormen het kader waarbinnen het college het subsidiebeleid nader kan uitwerken en uitvoeren. Zoals bij onderzoeksvraag 3 is geconstateerd, zijn deze kaders nog algemeen van aard. Het college stelt de beleidsregels op, die ter kennisgeving aan de raad worden gestuurd. Verder rapporteert het college als er afwijkingen zijn op het budget. Bij een daadwerkelijke koerswijziging in het beleid, ontvangt de raad in de gemeente Nijkerk een raadsvoorstel.

Onderzoeksvraag 5 In hoeverre kan regelgeving worden vereenvoudigd?

Vanuit de gemeente is aangegeven dat er geen aanleiding is tot vereenvoudiging van de regelgeving. Hiervoor zijn ook geen signalen vanuit de subsidiënten bekend.

Twee van de drie subsidiënten hebben een vragenlijst geretourneerd aangaande dit onderwerp. De volgende opmerkingen zijn gemaakt:

- meer aandacht voor de inhoudelijke toetsing op doelstellingen;
- voorkeur voor meerjarige budgetovereenkomsten om het jaarlijkse tijdrovende subsidieproces te vermijden.
- de instelling ontvangt de verleningsbeschikking voor het jaar t+1 pas op het einde van het jaar t, waardoor lange tijd onzekerheid bestaat over de beschikbare middelen voor het jaar t+1;
- de looptijd voor de definitieve vaststelling wordt als lang ervaren.

Algemene conclusie

De gemeente Nijkerk heeft per 2001 een beleid ingezet op meer outputgerichte subsidies. De rekenkamercommissie concludeert dat de doelstellingen voor het subsidiebeleid in de

beleidsnotities nog algemeen geformuleerd zijn, zonder vermelding van meetbare maatschappelijk beoogde effecten of beleidsprestaties.

Wel is er samenhang tussen doelstellingen van het subsidiebeleid en de doelstellingen van het gemeentelijke beleid geconstateerd (welke ook nog algemeen van aard zijn).

Vanaf 2005 is bij de onderzochte budgetsubsidies een kentering zichtbaar, waarbij in de beschikkingen beleidsprestaties en kwaliteitseisen worden geformuleerd. Voor de waarderingssubsidies zijn ook inhoudelijke doelstellingen geformuleerd. Deze zijn nog veelal algemeen van aard (niet meetbaar). Wel zijn voor sommige terreinen de activiteiten/beleidsprestaties meetbaar gemaakt. In het subsidieproces is ten aanzien van het toetsen, het volgen en het evalueren van de subsidies in de dossiers weinig informatie aangetroffen aangaande de effectiviteit.

Voor de toekomst is het volgens de rekenkamercommissie van belang dat de in 2005 ingezette ontwikkelingen gericht op het maken van prestatieafspraken worden voortgezet en onder de aandacht blijven, waarbij de veranderingen op de afdeling hierbij een positieve rol kan spelen, maar ook een risicofactor vormt.

Benchmark

Primair is het onderzoek per gemeente gericht, evenals de rapportage. De rekenkamercommissies hebben gekeken in hoeverre een benchmark tussen de verschillende gemeenten kan worden uitgevoerd. Gezien de resultaten van het onderzoek in de zeven gemeenten, is er naar inschatting weinig toegevoegde waarde te verwachten van een vergelijking van subsidieverordeningen of van subsidieprocessen. Er zijn namelijk geen grote verschillen tussen de zeven gemeenten geconstateerd met betrekking tot de effectiviteit. De rekenkamercommissies hebben wel 'best practices' opgenomen in de aanbevelingen.

4.2 Aanbevelingen (en best practices)

De rekenkamercommissies doen de volgende aanbevelingen voor het subsidiebeleid aan de gemeenteraad. Deze aanbevelingen zijn deels gebaseerd op de schriftelijke reacties van subsidiënten. Ook zijn ze doorgesproken met enkele subsidiënten uit verschillende gemeenten, om een indicatie te krijgen van het draagvlak in het veld voor het 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 uitwerking kan zowel kwantitatief als kwalitatief (bijvoorbeeld kwaliteitsnormen of klanttevredenheidsonderzoeken) gericht zijn.

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 zich te richten op meerjarige overeenkomsten met afspraken over inhoud, en over de erbij behorende middelen.

De instellingen dienen zich wel jaarlijks te verantwoorden. De afrekening kan op het einde van de termijn plaatsvinden. Bij een subsidieplafond zou de verdeling over verschillende instellingen ook tot stand moeten komen op basis van inhoud. Evalueer dit inhoudelijke beleid ook vóór 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 meer het enige alternatief is.

Kader: opmerkingen van respondenten over dit onderwerp

Opmerkingen van respondenten / subsidiënten

- Door meerjarenafspraken wordt voorkomen dat er jaarlijks nieuwe /gewijzigde eisen vanuit de gemeente worden opgesteld.
- De afspraken dienen meer dan alleen financieel gericht te zijn.
- Bij meerjarenafspraken kan bij toetsing op meerjarige gemiddelden of opnemen van marges bij de prestaties voorkomen worden dat een afwijkend jaar aanleiding wordt om de meerjarenafspraken te herzien.

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 en eenduidige subsidierelatie. Toets bij het behalen van beleidsprestaties op gemiddelden van x jaar, in plaats van prestaties in één jaar. Na verlening van de aanvraag, kan het subsidieproces in de volgende jaren van de meerjarentermijn sterk vereenvoudigd worden uitgevoerd. De gemeente dient de subsidieverleningverlening wel te volgen. Bij afwijkingen stuurt de gemeente bij. Leg afspraken over sanctionering (korting op de subsidie) vast in de beschikking bij afwijkingen van meer dan x procent op de prestatieafspraken.

Kader: opmerkingen van respondenten over dit onderwerp

Opmerkingen van respondenten / subsidiënten

- Dit voorkomt dat er jaarlijks nieuwe /gewijzigde eisen vanuit de gemeente worden gesteld
- Het bespaart zowel de gemeente als de instelling veel tijd.
- Ook is een instelling of vereniging bij meerjarige afspraken minder kwetsbaar bij bijvoorbeeld vacatures, nieuwe medewerkers of invoering van nieuwe automatisering.

5. Effectiviteit een plaats geven in het gehele subsidieproces

Leg in het subsidieproces (het afhandelen van de subsidieaanvraag) meer expliciet en gestructureerd nadruk op de effectiviteit en prestatieafspraken (met name bij toetsing, het volgen van de subsidie en de evaluatie) waardoor dit meer een sturingsmechanisme wordt. De procedures zouden zich meer kunnen richten op het waarborgen van de effectiviteit (het behalen van de beoogde effecten). 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.

6. Onderscheid tussen subsidies

Voor de aanbevelingen geldt natuurlijk dat de gemeente onderscheid kan maken tussen subsidies, aan de hand van drempelbedragen of op basis van een onderscheid van vrijwilligersorganisaties - professionele organisaties. De rekenkamercommissie is er een voorstander van om de procedures bij kleine subsidiebedragen / vrijwilligersorganisaties zo eenvoudig mogelijk te houden.

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 kadertraining en dergelijke).

Kader overzicht best practices gemeenten**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 – vaststelling 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).

Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

Wij hebben met waardering kennis genomen van uw rapport Effectiviteit van het subsidiebeleid in Nijkerk. Wij delen uw algemene conclusie en zullen uw aanbevelingen graag met de raad bespreken. Wij maken hierbij de volgende opmerkingen.

Een belangrijk deel van uw aanbevelingen ligt in de sfeer van doelstellingen en effectmeting. Zoals uw rapport vermeldt hebben wij in 2005 doelstellingen geformuleerd voor de gesubsidieerde welzijnsactiviteiten en zijn deze doelstellingen door de raad bekrachtigd. Het blijkt in de praktijk voor alle gemeenten een zoektocht te zijn om dergelijke doelstellingen te koppelen aan gewenste maatschappelijke effecten, laat staan *meetbare* maatschappelijke effecten.

Positiever is het gesteld met het formuleren van prestatie-eisen aan de ontvangers van subsidie. Wij subsidiëren bijvoorbeeld organisaties die zich bezighouden met verkeersveiligheid. Algemene doelstelling daarbij is verbetering van de verkeersveiligheid. Aan die subsidieverlening worden prestatie-eisen gekoppeld zoals de verplichting om een bepaald aantal verkeerslessen op scholen te geven en om een jeugdverkeersexamen te organiseren. Wij weten zeker dat dit nuttig is maar zijn vooralsnog niet in staat de algemene doelstelling plus de prestatie-eisen te vertalen in meetbare maatschappelijke effecten. Hoe bewijst je dat verkeerslessen effect hebben op de verkeersveiligheid?

Hetzelfde probleem doet zich voor bij het formuleren van (meetbare) doelstellingen in de programmabegroting; ook die is op dat aspect nog in ontwikkeling.

Andere aanbevelingen betreffen de administratieve afhandeling en vastlegging van het subsidieproces. Wij nemen deze aanbevelingen over en zullen deze benutten om onze administratieve processen te verbeteren.

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor de bestuurlijke reactie. Ook de rekenkamercommissie is zich bewust van de complexiteit van het aantonen van effectiviteit. Er zullen zeker situaties zijn waarbij de effectiviteit van het beleid moeilijk is aan te tonen. In dat geval verdient het aanbeveling om de situatie voor de gemeenteraad nader toe te lichten.

Ten aanzien van de aanbevelingen aangaande de processen, is de rekenkamercommissie blij met het voornemen van het college om deze over te nemen. Om ook onze eigen effectiviteit te beoordelen, zal de rekenkamercommissie over enige tijd nagaan hoe deze aanbevelingen in praktijk zijn gebracht en welke uitwerking zij hebben.

Bijlage 1 Respondenten interviews

Telefonische interviews:

Mevrouw D. Huilmand, beleidsmedewerker afdeling Welzijn/ sinds 1-7-2006 adviseur, afdeling Maatschappelijke en Ruimtelijke Ontwikkelingen

De heer R. Mochel, financieel beleidsmedewerker afdeling Welzijn/ sinds 1-7-2006 medewerker bedrijfsvoering, afdeling Samenlevingszaken

Mevrouw M. Timmermans, beleidsmedewerker afdeling Welzijn/ sinds 1-7-2006 medewerker welzijn afdeling Samenlevingszaken

Bijlage 2 Documenten en literatuurlijst

Gemeentelijke documenten

- Algemene subsidieverordening 2002
- Beleidskader Welzijnssubsidies 2006 en verder, 10 maart 2005
- Bestuursrapportage april 2005
- Collegebesluit 04.2415 Beleidsregel mbt reserves en voorzieningen
- Collegebesluit 05.935 Beleidsregel mbt reserves en voorzieningen
- Collegeprogramma 2002-2006
- “Het ouderen- en gehandicaptenbeleid van de gemeente Nijkerk. De beleidsvoorstellen voor de jaren 2001-2004”. Maart 2001
- Notulen raadsvergadering 3 februari 2005,
- Notulen vergadering Welzijn en Veiligheid, 22 februari 2005
- Overzicht subsidiebedragen 2003 –2005
- (Programma)begroting Nijkerk 2003, 2004 en 2005
- Raadsvoorstel en -besluit 2001-109 Harmonisatie subsidiebeleid en subsidieverordeningen
- Raadsvoorstel en –besluit 2004-041 Subsidiebeleid welzijn 2005
- Raadsvoorstel en –besluit 2004-080 Appendices subsidiebeleid
- Subsidiebeleid Welzijn 2002. Harmonisatie subsidiebeleid Hoevelaken-Nijkerk.
- Subsidieregeling Welzijn 2002
- Subsidieregeling Welzijn: Beleidsregel reserves en voorzieningen, 2005
- Subsidieregeling Welzijn: Nadere regeling waarderingssubsidies 2005
- Subsidieregeling Welzijn: Nadere regeling waarderingssubsidies 2007
- Stimuleringsnota Sport, februari 2001 Subsidieregeling Welzijn: Nadere regeling waarderingssubsidies 2006

Literatuur derden

- Berenschot, Rapport Subsidierelaties in de welzijnssector, juni 2003
- Gemeente Den Haag en ‘sturen op afstand’ in de uitvoering van het welzijnsbeleid. Een casestudy van de veranderende verhouding tussen de gemeente Den Haag en de zeven Haagse welzijnsorganisaties Externe sturing door interne regie. Over de invoering van budgetfinanciering in de gemeente Wageningen, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, januari 2005
- Gemeente Lochem, Raadsplan 2006-2010
- Rekenkamercommissie Almelo Oriënterend onderzoek subsidiebeleid in de gemeente Almelo.
- Rekenkamercommissie Apeldoorn Naar meer zakelijkheid. Eindrapport onderzoek subsidiebeleid
- Rekenkamer gemeente Wageningen, Budgetfinanciering in Wageningen. Mei 2005
- Stichting Rekenschap, Subsidieverlening en waar voor je geld, februari 2006
- Stichting Rekenschap, Benchmark Algemeen maatschappelijk werk, VNG, 2003
- Stichting Rekenschap, Benchmark Bibliotheken, VNG, 2003

Bijlage 3 Vragenlijst subsidiënten



Onderzoek effectiviteit subsidiebeleid

Geachte mevrouw/heer,

Sinds 1 september 2005 kent de gemeente een rekenkamercommissie. Deze commissie is een instrument voor de gemeenteraad en onderzoekt de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van gemeentelijk beleid. De commissie bestaat uit externe leden en een externe voorzitter.

De rekenkamercommissie voert momenteel een onderzoek uit naar de effectiviteit van het subsidiebeleid van de gemeente. Een onderdeel van dit onderzoek is de vraag of de gemeentelijke regelgeving voor subsidies vereenvoudigd zou kunnen worden.

Graag zouden we u, als subsidiënt, willen vragen, wat uw ervaringen zijn. Wij willen u daarom vragen om onderstaande vragenlijst te beantwoorden, en voor 5 januari a.s. te retourneren aan: b.does@barneveld.nl, of Rekenkamercommissie ViP, p/a Gemeente Barneveld Postbus 63, 3770 AB Barneveld.

Overigens is er ook ruimte om andere opmerkingen met betrekking tot het subsidiebeleid te maken.

Mocht u vragen hebben, kunt u natuurlijk contact opnemen, per e-mail of telefonisch via 0342 – 495 830 (dinsdag afwezig).

Met vriendelijke groet,

De heer J.P.P. van Dort, voorzitter rekenkamercommissies ViP+
Mevrouw B. Does, secretaris rekenkamercommissie ViP+
(www.rekenkamervip.nl)

VRAGENLIJST SUBSIDIENTEN

Naam respondent :

Functie :

Organisatie :

Gemeente :

Het gaat bij deze vragen om uw reguliere jaarlijkse subsidie (geen incidentele of projectaanvragen)

In de toelichting kunt u uw antwoord toelichten, en mogelijke verbeterpunten melden.

Vraag 1	Eenvoudig	Lastig	Onnodig ingewikkeld	Anders, nl
Wat vindt u van de regelgeving met betrekking tot een aanvraag van een subsidie?				

Toelichting (bv over hoeveelheid informatie, soort informatie, gestelde termijnen)

.....

Vraag 2	Eenvoudig	Lastig	Onnodig ingewikkeld	Anders, nl
Wat vindt u van de afgesloten uitvoerings-overeenkomst/samenwerkingsovereenkomst met de gemeente?				

Toelichting: (bv over de redelijkheid / uitvoerbaarheid in de praktijk, geven van kaders)

.....

Vraag 3	Eenvoudig	Lastig	Onnodig ingewikkeld	Anders, nl
Wat vindt u van de afspraken met de gemeente over informatieverstrekking gedurende de uitvoering van de subsidie?				

Toelichting: (bv gebruik van de informatie door de gemeente, ruimte voor overleg)

.....

Vraag 4	Eenvoudig	Lastig	Onnodig ingewikkeld	Anders, nl
Wat vindt u van de regelgeving met betrekking tot de vaststelling van de subsidie				

Toelichting (bv hoeveelheid informatie, soort informatie, gestelde termijnen)

.....

Dan volgen nu nog 2 open vragen

Vraag 5

Heeft u verder nog suggesties voor de vereenvoudiging van de regelgeving van de gemeente?

.....

Vraag 6 Heeft u verder nog opmerkingen over (uw ervaringen) met het subsidiebeleid van de gemeente?

.....